



PIANO CASA “ZINGARETTI”: IMPORTANTE E URGENTE LA CIRCOLARE ESPLICATIVA

Negli ultimi anni sulla rivista sono stati pubblicati numerosi articoli e contributi che hanno seguito passo passo le complicate vicende del Piano Casa Lazio.

Torniamo con questo inserto sull'argomento dopo l'approvazione da parte del Consiglio regionale del Lazio del nuovo Piano Casa della Regione.

Una legge nata anche per chiudere il contenzioso aperto con il Ministero per i beni e le attività culturali, in seguito al ricorso di legittimità costituzionale presentato dal MIBAC, motivato essenzialmente dalla possibilità prevista nel provvedimento di interventi edilizi all'interno dei Parchi.

Per una corretta applicazione della legge siamo in attesa della Circolare esplicativa contenente criteri e direttive per la piena ed uniforme applicazione del nuovo testo di legge regionale.

La circolare è stata da tempo preannunciata e ci auguriamo che sia di imminente emanazione, trattandosi di un documento essenziale per fare finalmente chiarezza su alcuni punti controversi che richiedono una urgente definizione e sciogliere una volta per tutte gli innumerevoli dubbi espressi da amministrazioni pubbliche, operatori e professionisti tecnici, tra questi i geometri sempre in prima fila.

PIANO CASA LAZIO: I NODI DA SCIogliere

Nell'inserto dedicato al Piano Casa pubblicato sul n. 53/14 veniva pubblicata una dettagliata analisi del provvedimento seguita da una serie articolata di proposte per renderlo finalmente operativo. A distanza di più di un anno, lo stesso autore in queste pagine torna sul tema per formulare alcune doverose osservazioni sull'art. 2 (ambito di applicazione) della L.R. 21/2009, come modificato dalla L.R. 10/2014. La conclusione è che i molti punti controversi che richiedono una urgente definizione, potranno essere risolti solo con l'emanazione della circolare esplicativa al nuovo testo regionale, un passaggio promesso che non può più attendere.

VITTORIO MEDDI



Nell'affrontare i contenuti del Piano Casa "Zingaretti", va preliminarmente sottolineato come esso sia nato dall'esigenza di risolvere una situazione problematica e di superare lo stallo creatosi in seguito al ricorso di legittimità costituzionale presentato dal MIBAC, motivato essenzialmente dalla possibilità, contenuta nel provvedimento, di interventi edilizi all'interno dei Parchi. In altre parole per far sì che il Ministero ritirasse il ricorso alla Consulta contro il Piano "Polverini". An-

che se, come vedremo di seguito, le nuove disposizioni "teoricamente" mantengono la possibilità di intervenire all'interno dei Parchi e aree protette (art. 2 co. 1 lett. c).

In realtà, alcune scelte che caratterizzano la terza edizione del Piano Casa Lazio, per il loro contenuto "*radicale*", rivelano specifici obiettivi che non sono coerenti con l'accordo Stato - Regioni - Enti locali, dal quale è scaturito il provvedimento a livello nazionale: un'intesa che aveva tra le sue finalità quelle del miglioramento della

qualità architettonica, dell'efficienza energetica e dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, secondo criteri di sostenibilità ambientale.

Siamo tutti in attesa della Circolare esplicativa del nuovo testo di legge regionale, da tempo preannunciata, e che ci auguriamo di imminente emanazione trattandosi di un documento essenziale per fare finalmente chiarezza su alcuni punti controversi che richiedono una urgente definizione. In particolare ci riferiamo a:

Punto 1 Articolo 2 comma 1

Le disposizioni del presente capo si applicano agli interventi di ampliamento, di ristrutturazione, di nuova costruzione e di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione degli edifici di cui agli articoli 3, 3 bis, 3 ter, 3 quater, 4, e 5 per i quali, alla data del 31 dicembre 2013, sussista, alternativamente, una delle seguenti condizioni:

- lett. a) siano edifici legittimamente realizzati ed ultimati come definiti dall'articolo 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e successive modifiche ovvero, se non ultimati, abbiano ottenuto il titolo abilitativo edilizio;
- lett. b) siano edifici ultimati per i quali il titolo edilizio in sanatoria sia stato rilasciato e allegato alla presentazione del progetto.

L'interpretazione letterale della lett. b), sostituita con l'articolo 1 comma 2 della legge regionale 10/2014, stabilisce che gli edifici oggetto di sanatoria edilizia possono applicare la legge 21/2009 solo se, alla data del 31 dicembre 2013 risultino ultimati e alla medesima data risultino rilasciato il titolo edilizio in sanatoria.

Da sottolineare che questa interpretazione, nel corso delle numerose assemblee di concertazione regionali sulle mo-

difiche da apportare alla legge 21/2009, non è mai stata discussa in tali termini, anche perché non se ne comprendono le ragioni e, soprattutto, per i dubbi di legittimità che da essa scaturiscono.

Vedi nota Ance Lazio – Urcel in data 11 novembre 2014, all'articolo 2: *“Il titolo edilizio in sanatoria deve essere rilasciato o deve essere allegato alla presentazione del progetto”*. Se il titolo non è stato rilasciato deve essere allegato e, di conseguenza, può essere ottenuto dopo il 31 dicembre 2013, ferma restando la condizione essenziale che debba formarsi prima della presentazione del progetto.

Infatti, ai fini della applicazione delle disposizioni, la priorità dell'articolo 2 è rappresentata dalla condizione degli edifici, distinguendo tra legittimi (comma 1) e abusivi (comma 2), ammettendo i primi ed escludendo i secondi.

Ne consegue che se l'intento del legislatore fosse stato quello di escludere gli edifici che, alla data del 31 dicembre 2013, non avevano conseguito il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, avrebbe inserito questa categoria nel campo di applicazione del comma 2 inerente gli edifici realizzati abusivamente sui quali non si applicano le disposizioni del c.d. piano casa. Con l'esclusione dal comma 2 degli edifici oggetto di sanatoria ancora privi di titolo abilitativo, si ha modo di ritenere che la nuova disposizione della lettera b) del comma 1, lad-

dove dispone che il “titolo edilizio in sanatoria sia stato rilasciato e allegato alla presentazione del progetto”, assume un senso se interpretata come forma premiale. E quindi nell'ottica di favorire la cronica vicenda del condono, pretendendo la legittimazione degli edifici con la conclusione del procedimento di sanatoria, dimostrata allegando il titolo abilitativo edilizio che, come previsto nel testo previgente, può essere acquisito entro i nuovi termini fissati dalla legge 10/2014, ovvero entro il 31 gennaio 2017.

Una diversa interpretazione determina evidenti conflitti:

1. Qualifica ingiustamente come *abusivi* gli edifici oggetto di sanatoria per i quali, al 31 dicembre 2013, non sia stato rilasciato il titolo abilitativo in sanatoria, paradossalmente anche quelli per i quali il titolo sia stato rilasciato tra il 31 dicembre 2013 e l'11 novembre 2014;
2. Viene calpestato il principio del *“legittimo affidamento”*, in relazione al lungo periodo di tempo trascorso dalla presentazione della domanda di sanatoria (47/85, anni 30 – 724/94, anni 20 – 326/2003, anni 10) senza che vi fossero pronunciamenti da parte dell'amministrazione preposta al rilascio del titolo abilitativo;
3. *Disparità di trattamento* dei cittadini, tra coloro che hanno acquisito il titolo entro il 31 dicembre 2013 e coloro che



- non hanno acquisito il titolo entro la suddetta data. Solo nel Comune di Roma Capitale sono pendenti ancora circa 200.000 procedimenti;
4. Escludendo dal comma 2 la categoria di edifici oggetto di sanatoria non ancora in possesso del titolo abilitativo alla data del 31/12/2013, ci troviamo davanti al mancato rispetto del principio di legalità affermato dal comma 1 art. 3 legge 148/2011: *“tutto ciò che non è espressamente vietato è (dalla legge) implicitamente permesso”*.

Inoltre, il dispositivo introdotto è contraddittorio ed in violazione di norme nazionali, nello specifico:

- a) **Contraddizione** con l'articolo 6 comma 3.
Alla DIA e alla domanda per il rilascio del permesso di costruire sono allegati, tra l'altro, conformemente alla normativa vigente in materia, l'attestazione del tecnico abili-

tato relativa all'ultimazione dei lavori, ovvero allo stato dei lavori nei casi previsti dall'articolo 3 ter nonché, nel caso di decorso dei termini per la formazione del silenzio-assenso ai sensi dell'articolo 35 della l. 47/1985, dell'articolo 39 della l. 724/1994, dell'articolo 32 del d.l. 269/2003 nonché dell'articolo 6 della l.r. 12/2004, l'attestazione del tecnico abilitato dell'avvenuta formazione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

- b) **Violazione** articolo 18 comma 2 legge 241/1990 e articolo 9 bis del DPR 380/2001 che rispettivamente sanciscono:

I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche ammi-

nistrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.

Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio, i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

Proposta – lett. b) siano edifici ultimati per i quali il procedimento di sanatoria edilizia sia concluso con il rilascio del titolo abilitativo espresso o formato per decorso dei termini comunque sia rilasciato o si formi entro il 31 gennaio 2017 i cui estremi devono essere riportati nella domanda.



Punto 2 Articolo 2 comma 2

- lett. c) nelle aree naturali protette, fatta salva la possibilità di prevedere nei regolamenti delle aree naturali protette di cui all'articolo 27 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, nelle zone di cui all'articolo 26, comma 1, lettera f), numero 4) della l.r. 29/1997 e successive modifiche, entro un anno dall'approvazione dei regolamenti medesimi, gli interventi di cui agli articoli 3, 3 bis e 5, per un incremento massimo di 38 metri quadrati per ciascun intervento.

Rispetto alla proposta che escludeva completamente le aree naturali protette dai benefici del piano casa, rappresenta una piccola e circoscritta apertura, interdetta dall'articolato con il limite temporale di un anno dall'approvazione del regolamento per le aree naturali protette entro il quale può essere recepita la disposi-

zione del piano casa nell'ambito delle zone di promozione economica e sociale, dal quale scaturiscono due questioni:

1. Gli Enti che non hanno il regolamento approvato e non riescono ad ottenerlo entro i due anni di vigenza della legge 21/2009 sono esclusi?
2. Gli Enti che hanno il regolamento approvato da oltre un anno possono intervenire eventualmente ad accogliere la disposizione del piano casa? Sono le ragioni per le quali riteniamo la norma astratta non conciliabile con la realtà.

Proposta - lett. c) nelle aree naturali protette, fatta salva la possibilità nelle zone di cui all'articolo 26, comma 1, lettera f), numero 4) della l.r. 29/1997 e successive modifiche di interventi di cui agli articoli 3, 3 bis e 5, per un incremento massimo di 38 metri quadrati per ciascun intervento, previo parere favorevole da parte dell'ente di gestione dell'area naturale protetta.

Punto 3 Articolo 2 comma 2

- lett. d) nelle aree del demanio marittimo nonché nelle fasce di rispetto delle acque interne.

La modifica, introdotta in modo imprevedibile per la sua genericità, apre un capitolo complesso ed incerto nel risultato finale nella individuazione delle "acque interne" e, di conseguenza, delle "fasce di rispetto". Per chiarire il problema è utile richiamare la disposizione di natura analoga di cui al Decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 articolo 142 comma 1:

- lett. c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

e dalla legge regionale 24/1998 articoli 6 e 7.

La certezza della norma è as-



sicurata dalla iscrizione negli elenchi di cui al RD 11 dicembre 1933 n. 1775 e dal dato analitico della distanza di m 150 dalla sponda o dall'argine. Condizioni che non sono contenute nella definizione di "acque interne" di cui alla Convenzione di Montego Bay ratificata con la legge 2/12/1994 n. 689 art. 8:

Acque interne

1. ...omissis... le acque situate verso terra rispetto alla linea di base del mare territoriale fanno parte delle acque interne dello Stato.

Successivamente cresce l'incertezza con l'inserimento delle acque sotterranee, nella definizione del Decreto Legislativo 152/2006 agli articoli 54 comma 1 lett. e) e articolo 74 comma 2 lett. b):

tutte le acque superficiali correnti o stagnanti e tutte le acque sotterranee all'interno della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali.

Il DPR 18 febbraio 1999 n. 238,

regolamento per l'attuazione di talune disposizioni della legge 5 gennaio 1994 n. 36 in materia di risorse idriche, all'articolo 1 Demanio idrico prevede: *appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico tutte le acque sotterranee e le acque superficiali, anche raccolte in invasi o cisterne.*

Le fasce di rispetto sono stabilite dal RD 8 maggio 1904 n. 368 articolo 133 comma 1 lettera a) *... e di metri 4 a 10 per i fabbricati, secondo l'importanza del corso d'acqua; RD 25/07/1904 n. 253 articolo 96 comma 1 lettera f)e di metri dieci per le fabbriche e per gli scavi;*

Allo scopo di ridurre il campo delle interpretazioni sarebbe opportuno fare riferimento al più recente Decreto legislativo 152/2006 che, insieme alla definizione di *acque interne*, individua lo strumento di disciplina delle stesse costituito dal Piano di Bacino, attraverso la carta della zonizzazione del reticolo idrografico e la definizione del-

le fasce fluviali e delle zone a rischio. Strumento che rappresenta il comune denominatore anche con il riferimento alla modifica dell'articolo 2 comma 2 lett. e) della legge regionale 21/2009, inerente le "aree a rischio idrogeologico".

Appare ovvia la risoluzione del problema collegando nel dispositivo normativo ad "acque interne" il "P.A.I." *Piano di Assetto Idrogeologico dell'Autorità di Bacino di competenza territoriale* con le relative norme tecniche di attuazione. Lo strumento declina la tipologia delle acque e le caratteristiche del suolo nonché le fasce di tutela e la disciplina dell'attività edilizia, eliminando margini di personalizzazione della normativa.

Proposta – lett. d) nelle aree del demanio marittimo nonché nelle fasce di rispetto delle acque interne individuate e disciplinate dal P.A.I. Piano di Assetto Idrogeologico dell'autorità di Bacino di competenza territoriale.



Punto 4 **Articolo 2 comma 2**

- lett. e) nelle zone di rischio molto elevato ed elevato individuate dai piani di bacino o dai piani stralcio di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) e successive modifiche e alla legge regionale 7 ottobre 1996, n. 39 (Disciplina Autorità dei bacini regionali) e successive modifiche, adottati o approvati, fatta eccezione per i territori ricadenti nelle aree a rischio idrogeologico in cui la sicurezza del regime idraulico è attestata dall'ente competente nel parere di cui all'articolo 6, comma 1, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 3 ter, comma 1 ter, e 4, comma 2 bis;

Preliminarmente si ritiene utile evidenziare che la legge 18 maggio 1989 n. 183 è stata sostituita dal decreto legislativo 152 del 2006, per cui si ritiene necessario l'aggiornamento

della disposizione, ma soprattutto è di primaria importanza chiarire se la disposizione, nella ipotesi di sussistenza del vincolo idrogeologico di cui al RD 3267 del 1926, surroga il procedimento inerente il vincolo. Una diversa interpretazione è in palese contrasto con l'articolo 1 commi 1 e 2 della legge 241 del 1990 che rispettivamente recano:

1. *L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.*
...omississ...
2. *La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.*

Punto 5 **Articolo 2 comma 5bis**

Sono consentiti gli interventi previsti dagli articoli 3, 3 bis, 3 ter, 3 quater, 4 e 5, nei casi in cui le norme dei piani territoriali paesistici (PTP) rimandino alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, purché non attingano alle zone definite dagli strumenti stessi come zone E ai sensi del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fatte salve le ulteriori limitazioni o prescrizioni contenute nelle norme dei PTP in coerenza con il PTPR.

Al dispositivo in parte si sovrappone il punto 49 art. 1 legge regionale 10/11/2014 n. 10 medesima fonte del comma 5 bis: *Gli interventi di cui all'articolo 3 della l.r. 21/2009 e successive modifiche, sono consentiti anche nei casi in cui le norme dei piani territoriali paesistici (PTP) rimandino alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, fatte salve le ulteriori limitazioni o prescrizioni contenute nelle norme dei PTP in coerenza*

con il piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR).

Il punto 49 di fatto svincola gli interventi di cui all'articolo 3 della legge regionale 21/2009, dalle limitazioni previste dal novello comma 5 bis. La lettura combinata dei due testi, conferma la tesi della possibilità di realizzare gli interventi di cui all'articolo 3 della legge regionale 21/2009 indipendentemente dalla zona omogenea in cui essi ricadono, nel rispetto della condizione fissata dal comma 3 ove sussistano vincoli di cui al D. lgs. 42/2004, ovvero previo parere dell'ente preposto alla tutela dei vincoli.

Il comma 5 bis esplica pieni effetti con riferimento agli interventi di cui agli articoli 3 bis, 3 ter, 3 quater, 4 e 5, della legge 21/2009 con diversi interrogativi:

1. Non si concilia con il comma 3 dello stesso articolo 2 (*Per gli edifici situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico e per gli immobili vincolati ai sensi della parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche, gli interventi di cui al presente capo sono consentiti previa autorizzazione dell'ammini-*

strazione preposta alla tutela del vincolo, secondo quanto previsto dall'articolo 146 del d.lgs. 42/2004) che rende possibile l'applicazione delle norme sul piano casa nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico e sugli immobili vincolati come beni culturali, previa autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo.

2. Anche se non specificato nel dispositivo, ai sensi dell'articolo 143 comma 3 del d.lgs. 42/2004, il riferimento alle norme dei piani territoriali paesistici (PTP) si applica solo nei casi in cui gli stessi sono **"cogenti"** per la sussistenza dei beni paesaggistici di cui alle lett. b), c) e d) del comma 1 articolo 143 del d.lgs. 42/2004.

3. Di conseguenza l'esclusione dall'ambito di applicazione delle zone definite dagli strumenti urbanistici vigenti come zone E ai sensi del DM lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444, riguarda esclusivamente quelle aree che per la presenza dei vincoli lett. b), c) e d) del comma 1 articolo 143 del d.lgs. 42/2004 rendono cogenti i PTP. Una diversa lettura non darebbe senso al collegamento operato dal comma 5bis tra PTP e zona omogenea E, sarebbe contraria a quanto scritto e, soprattutto, entrerebbe in collisione con il contenuto del

comma 2 lett. h) dello stesso articolo laddove si ammette la possibilità di intervento su *casali e complessi "rurali"* realizzati in epoca successiva al 1930.

4. La disposizione finale del comma 5bis: **"fatte salve le ulteriori limitazioni o prescrizioni contenute nelle norme dei PTP in coerenza con il PTPR"**, opera ai sensi dell'articolo 23 bis della legge regionale 24/1998 (*Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del P.T.P.R. Dalla data di pubblicazione del P.T.P.R. ai sensi dell'articolo 23, comma 2, fino alla data di pubblicazione di cui al citato articolo 23, comma 6 e comunque non oltre cinque anni dalla data di pubblicazione del piano adottato dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 23, comma 2, è sospesa ogni determinazione in ordine alle autorizzazioni di cui all'articolo 151 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, che siano in contrasto con le previsioni del P.T.P.R. adottato*) come norma di salvaguardia per le previsioni in contrasto con il PTPR. Il riferimento al PTP è in *"senso lato"* e comprende sia i PTP approvati con l'articolo 1 della legge regionale 24/98 che il PTPR adottato con i DGR n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007.