

PERVENUTO A: IV Comm. nc.
IN DATA: 13.09.2017

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA

RELAZIONE DI MAGGIORANZA AL PROGETTO DI LEGGE "TESTO UNICO DELLE LEGGI URBANISTICHE ED EDILIZIE"

Eccellentissimi Capitani Reggenti, Colleghi Consiglieri,

è con grande soddisfazione che presento oggi la versione definitiva e approvata dalla Commissione Consiliare Permanente Igiene e Sanità, Previdenza e Sicurezza Sociale, Politiche Sociali, Sport; Territorio, Ambiente e Agricoltura, del progetto di legge **Nuovo Testo Unico delle leggi urbanistiche ed edilizie** che si propone di riformare il Testo Unico del 1995, la normativa urbanistica ed edilizia di settore emanata dopo tale data, e di raccogliere e coordinare il tutto in un unico documento al fine di produrre un testo completo, semplice e utile.

Questo progetto di legge, anche per la vastità e la complessità delle materie che va a disciplinare, ha fatto un lungo percorso dall'iniziale versione del 1995 attualmente in vigore. Conscio della portata dei contenuti regolamentati, nella Legge 87/1995 il legislatore aveva esplicitamente previsto all'art. 215 comma 5 che l'intera normativa sarebbe stata "soggetta a revisione al fine di verificarne i risultati ed i problemi applicativi trascorso un anno dalla sua entrata in vigore". Di anni da allora ne sono trascorsi 22 e nel frattempo sono comunque state approvate leggi di riforma parziale tra le quali la Legge 107/2007 Istituzione della Commissione per le Politiche Territoriali, la Legge 131/2009 Legge delega per il riordino e l'aggiornamento della normativa in materia ambientale - con relativo Decreto Delegato 44/2012 Codice Ambientale e la sua modifica con il Decreto Delegato 16/2017 – la Legge 5/2011 Legge sulla progettazione strutturale - con inerente Decreto Delegato 181/2015 Norme attuative della Legge 25 gennaio 2011 n. 5 - il Regolamento 1/2009 Regolamento di attuazione ed esecuzione delle norme edilizie e urbanistiche di cui alla legge 19 luglio 1995 n. 87 e il Decreto Legge 4/2015 Attribuzione al Capo del Servizio di Protezione Civile del potere di ordinanza di cui all'art. 42 della legge 19 luglio1995 n. 87.

Nell'intento di procedere alla predisposizione di un testo aggiornato, coordinato e maggiormente fruibile per gli utilizzatori e soprattutto per introdurre una normativa con indicazioni chiare, precise e non interpretabili, con delibera del Congresso di



Stato n. 30 del 25 febbraio 2014 è stato costituito un gruppo di lavoro che avrebbe dovuto procedere alla stesura del progetto di riforma del Testo Unico, avviando un confronto completo con i professionisti del settore, le forze politiche di maggioranza e opposizione e tutte le categorie portatrici di interesse in tal senso. Dagli incontri effettuati prima e dopo la prima lettura dello scorso 15 maggio e che hanno coinvolto, oltre ai soggetti sopra indicati, anche tutti gli Uffici della Pubblica Amministrazione interessati direttamente o indirettamente dalla normativa e tra i quali si menzionano, in particolare, Ufficio Pianificazione Territoriale, Ufficio per l'Edilizia, Ufficio Tecnico del Catasto, Ispettorato di Vigilanza, Ufficio Gestione Risorse Ambientali ed Agricole, Azienda Autonoma Lavori Pubblici, Azienda Autonoma Servizi Pubblici e Avvocatura dello Stato e dopo i lavori della competente Commissione Consiliare permanente è scaturito il testo di legge oggi presentato al Consiglio Grande e Generale per l'approvazione.

L'esigenza di effettuare una revisione del Testo Unico era stata indicata chiaramente nel programma di Governo dell'attuale maggioranza sia per mettere ordine a tutte le norme che in varie forme e in un ampio arco temporale si erano stratificate negli anni, sia, soprattutto, per rivedere in modo critico le carenze del testo originario introducendo una normativa ben definita e non interpretabile. Durante la lunga attesa del nuovo testo, le "maglie larghe" dell'attuale normativa hanno infatti consentito un uso del territorio spesso indiscriminato e distorto, i cui esempi - che non sono "abusi edilizi" veri e propri in quanto edificati a seguito di autorizzazioni regolarmente ottenute - sono sotto gli occhi di tutti. Era dunque necessario urgentemente un nuovo corpo regolamentare basato sul principio generale di **tutela del territorio quale Patrimonio Pubblico** di tutti i cittadini, garantito da una corretta edificazione in tutti i settori, rispettosa dei più elementari standard urbanistici.

Il nuovo Testo Unico, inoltre, va a colmare lacune poco compatibili sia con le direttive europee in materia di trasparenza di processi amministrativi (GRECO), sia con la tutela dei cittadini in alcune procedure edilizie (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo).

Dopo la prima lettura in Consiglio Grande e Generale avvenuta lo scorso 15 maggio, con 15 sedute organizzate su 7 giornate (26–30 giugno u.s. e 28-29 settembre u.s.), la Commissione Consiliare Permanente IV ha approvato il testo che ci si accinge a votare oggi. Nelle sue circa 60 ore di lavoro, i Commissari, il Segretario di Stato ed il personale tecnico a supporto, hanno affrontato in modo molto dettagliato e approfondito tutti i contenuti dell'articolato testo di legge. Con circa 180 emendamenti, i Consiglieri di minoranza hanno contribuito a fare proposte e a



chiedere chiarimenti durante lo svolgimento dei lavori che ha visto confrontarsi versioni differenti degli aspetti trattati ma sempre – rigorosamente - nell'ambito di un metodo di lavoro improntato da parte di tutti alla collaborazione e al confronto.

Rispetto al testo depositato in prima lettura la modifica più evidente è rappresentata dallo stralcio del precedente CAPO V della legge, dedicato alla sanatoria edilizia che, per esigenze operative, è stato inserito nella legge di assestamento di bilancio 2016 approvato nella prima settimana di agosto u.s.. Altri cambiamenti significativi sono stati quelli inerenti l'inserimento di un articolo introduttivo delle finalità e degli obiettivi della legge e molti passaggi che hanno affinato il testo e chiarito alcune procedure amministrative.

Per quanto riguarda gli elementi di confronto tra la Legge 87/1995 e l'ultima versione del nuovo testo di riforma elaborato occorre esaminare nel dettaglio i 5 Capi in cui si suddivide la legge.

Capo I – La pianificazione urbanistica. Come anticipato nella relazione depositata dalla Segreteria di Stato per il Territorio in ambito di prima lettura del progetto di legge, non sono stati oggetto di modifica gli artt. 1-7 della Legge n. 87/1995 in quanto andranno a confluire nella normativa del nuovo Piano Regolatore Generale per il quale è in corso la predisposizione. Nelle Sezioni I e II, che riquardano rispettivamente la Commissione per le Politiche Territoriali e i Piani Particolareggiati, sono state inserite le norme della Legge 107/2007 con alcune modifiche necessarie ad armonizzarle al nuovo contesto. Tra i contenuti è significativo sottolineare l'introduzione della pubblicità degli atti della Commissione per le Politiche Territoriali, nuove forme di convocazione della stessa e di comunicazione dell'approvazione dei Piani Particolareggiati basate su strumenti telematici e giornali. Alcune delle disposizioni del Regolamento 1/2009 sono state inserite nell'art. 11 mentre l'art. 13 semplifica la modalità di convocazione di incontri pubblici prima dell'approvazione definitiva dei Piani Particolareggiati prevedendo convocazione e svolgimento solo in caso di richiesta da parte della Giunta di Castello.

La Sezione III – con gli allegati A e B - è dedicata al convenzionamento. I relativi articoli (ex artt. 44 e 45 della Legge 87/1995 che sono stati integralmente rivisti) trattano il convenzionamento: schemi, parametri e criteri, nonché convenzionamento attuativo relativo a terreni di proprietà dell'Ecc.ma Camera da destinare ad attività industriali ed artigianali. Si individuano i principi generali per la concessione di aree pubbliche a soggetti privati per finalità produttive industriali e artigianali prevedendo non solo l'impossibilità, per il privato, di acquistare in via definitiva tali aree, ma



anche l'opzione da parte dello Stato di rientrarne in possesso nei casi di decadimento dei requisiti richiesti dalla normativa.

Capo II - l'espropriazione per pubblica utilità e convenzionamento. Il Capo II, articolato in 8 Sezioni (le prime cinque inerenti le procedure di espropriazione, la VI relativa all'occupazione temporanea e d'urgenza, la VII alle servitù prediali pubbliche e l'VIII inerente i limiti di vicinato) è dedicato alle modalità di espropriazione e acquisizione di beni immobili per pubblica utilità. La stesura di tale Capo ha visto la partecipazione attiva dell'Avvocatura dello Stato, dell'Ufficio Pianificazione Territoriale e dell'Ufficio Tecnico del Catasto, viste le innumerevoli implicazioni che esso comporta, e che nella sua stesura sono stati considerati i contenuti dell'ultima versione (2015) del Testo Unico italiano per gli espropri, valutata la sua efficacia in proposito.

Nella procedura per la dichiarazione di pubblica utilità, di esclusiva pertinenza del Consiglio Grande e Generale, è stato inserito il principio del silenzio assenso nei casi di mancato riscontro in merito alla indennità determinata per l'esproprio. Per armonizzare quest'ultimo disposto con la tutela della proprietà privata, nella Sezione V è stata semplificata la procedura prevista per il ricorso, dando la possibilità di ricorrere in sede giurisdizionale con procedura sommaria in caso di non accettazione dell'indennità di espropriazione ed è stata inserita la garanzia, da parte dell'espropriato, di nominare propri periti e avanzare stime di parte.

Al fine di dare seguito al provvedimento di condanna subito da San Marino da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sono stati inseriti ex novo gli artt. 35 e 36 che prevedono la retrocessione parziale o totale dei beni all'espropriato nei casi di parziale o mancato utilizzo dei beni immobili espropriati per la costruzione dell'opera di pubblica utilità.

Dell'occupazione temporanea e d'urgenza si occupa la Sezione VI che integra in questa parte del testo le disposizioni del Decreto Legge 4/2015 Attribuzione al Capo del Servizio di Protezione Civile del potere di ordinanza di cui all'art. 42 della Legge 87/1995.

Le sezioni VII e VIII, che trattano rispettivamente delle servitù prediali pubbliche e dei limiti di vicinato, non rilevano particolari differenze dalla precedente stesura se non nell'art. 48 che è stato modificato a seguito di problematiche relative ad alcune sentenze giudiziarie relative al realizzarsi della piena conoscenza dell'atto di autorizzazione edilizia.



Capo III – titoli abilitativi. Il Capo III è una delle parti più importanti del Testo Unico ed è dedicato alle concessioni, alle autorizzazioni edilizie e ai processi sanzionatori.

La Sezione I tratta della trasformazione urbanistica ed edilizia (con l'art. 49 che è rimasto pressochè invariato rispetto all'art. 12 della Legge 87/1995) e del contributo di concessione. E' stato qui trasposto il regolamento della Commissione per le Politiche Territoriali, demandata di individuare i criteri di individuazione del contributo di concessione, cui è specificamente dedicata la tabella dell'allegato C.

La Sezione II definisce all'art. 52 le opere soggette a concessione e all'art. 54 le opere soggette ad autorizzazione edilizia, mentre l'art. 55 si sofferma sulle opere non soggette a concessione o autorizzazione edilizia. Per i lavori eseguibili d'urgenza di cui all'art. 56 si è integrato quanto previsto dal Decreto Legge 4/2015 inserendo specifiche sanzioni nel caso di comportamenti omissivi relativi alla messa in sicurezza degli immobili.

La Sezione III definisce sia il procedimento autorizzativo sia l'esecuzione dei lavori, individuando in modo puntuale procedure operative e inerenti documenti da accludere per la presentazione delle domande. Come specificamente riportato nella relazione acclusa al testo in prima lettura nell'art. 58, su esplicita indicazione del Gruppo di Valutazione del GRECO, viene istituita la Commissione Tecnica per l'Edilizia, a composizione collegiale, con compiti di approvazione delle concessioni edilizie. Tale organo va a colmare una evidente lacuna nel campo dei controlli e della discrezionalità in fase di rilascio delle concessioni edilizie. Sono inoltre stati ridotti i tempi per il rilascio delle concessioni da 120 a 90 giorni e si è semplificata la procedura concessoria per lavori minori rispetto ai 120 giorni per evadere la pratica del precedente Testo Unico (ristrutturazioni parziali, cambi d'uso, sdoppiamenti delle unità immobiliari, realizzazione di manufatti precari e accessori) prevedendo per essi esclusivamente una autorizzazione edilizia da rilasciare in 30 giorni.

Il ritiro della concessione di cui all'art. 61 è subordinato all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o all'impegno di realizzarle durante i lavori, pena il non rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità. Tale modifica si è resa necessaria a seguito di alcuni interventi edilizi realizzati in assenza delle opere di urbanizzazione primaria nelle quali lo Stato è chiamato in causa. Inoltre si sono ridotti i tempi massimi tra il rilascio e il ritiro della concessione, con la fissazione del termine di un anno per ritirare la concessione e un anno per iniziare i lavori. L'art. 63 individua in modo puntuale, eliminando quindi le attuali ambiguità, le varianti ai progetti, introducendo una sanzione in caso di mancata richiesta di titolo



autorizzativo. L'art. 70 introduce una nuova definizione di fine lavori: i lavori si intendono ultimati quando l'unità edilizia è fruibile ed utilizzabile. Ciò, soprattutto, al fine di ovviare ai problemi derivanti dalla normativa sulla sicurezza sui cantieri e luoghi di lavoro. Il medesimo articolo prevede inoltre la possibilità di chiedere l'agibilità parziale nei casi in cui si sia proceduto ad ultimare i lavori solo parzialmente. L'art. 71 riguarda invece i certificati di conformità edilizia e agibilità (che sostituisce il certificato di conformità edilizia e abitabilità) e di rispondenza edilizia (relativo ai casi di edifici accessori e precari ad uso agricolo); quest'ultimo in particolare è finalizzato ad introdurre processi di controllo anche nel caso di abusivismo relativo a manufatti di piccole dimensioni.

La Sezione III innova inoltre in modo sensibile, rispetto all'attuale Testo Unico, l'intero sistema sanzionatorio (artt. 73 – 76). Tutta la procedura viene posta a carico del solo Ispettorato di Vigilanza – e non più a 2 uffici - garantendo in questo modo una maggiore efficacia al processo medesimo. Ma è l'art. 74 ad introdurre un efficace meccanismo moltiplicatorio della sanzione, nei casi di mancata regolarizzazione degli aspetti non rilevati tali e introducendo l'acquisizione gratuita da parte dello Stato dell'immobile non regolarizzato e sua successiva demolizione o remissione in pristino a spese del contravventore, trascorsi 18 mesi senza la sua regolarizzazione.

Gli artt. 77 e 78 si vanno a sostituire all'art. 179 dell'attuale Testo Unico, articolo che stabiliva una sorta di sanatoria perenne per gli edifici con abusi edilizi non accertati trascorsi 20 anni dalla loro realizzazione. In linea con le normative in vigore antecedentemente all'attuale Testo Unico, le opere realizzate prima di tale legge potranno essere regolarizzate con una procedura di stato di fatto in sanatoria e previo sopralluogo dell'Ispettorato volto a verificare la rispondenza della stessa allo stato dei luoghi. Le opere edilizie realizzate antecedentemente all'introduzione del regime concessorio di cui alla Legge 22/1960 potranno essere sanate a titolo gratuito. L'art. 79 dedicato agli atti giuridici introduce tutele a favore del privato negli atti di compravendita di immobili chieste da tempo anche ai fini di una maggiore trasparenza di tali atti e introduce la nullità dell'atto pubblico di compravendita nei casi di mancata rispondenza tra immobili e quanto precedentemente concessionato, fatta salva specifica indicazione nell'atto. Viene inoltre introdotto l'obbligo del venditore di fornire una serie di documenti a garanzia dell'acquirente e, cosa altrettanto significativa, all'art. 80 viene inserito l'istituto della fidejussione bancaria nei casi, anche preliminari, mediante i quali si trasferiscono o si promette di trasferire a titolo oneroso immobili da costruire a tutela degli acquirenti. Le modalità e i contenuti della fidejussione sono demandati a Decreto Delegato. Entrambi questi articoli mirano a far si che ci siano massima trasparenza



nelle compravendite e massima tutela del compratore, nonostante impongano qualche onere in più a carico della parte venditrice.

Capo IV - Regolamento urbanistico edilizio. Il Capo IV è dedicato al regolamento urbanistico edilizio e riprende, ampliandoli e completandoli, analoghi articoli dell'attuale Testo Unico. Nell'art. 81 vengono introdotti il concetto di superficie permeabile e di indice di permeabilità. Nell'art. 82 vengono definiti univocamente gli interventi che si possono realizzare nei casi di eccesso di indici rispetto ai massimi consentiti accordando quanto enunciato nell'art. 2 della Legge 7/1992, nell'art. 181 della Legge 87/1995 e nell'art. 18 del Regolamento 1/2009. Nell'art. 82 sono inoltre state inserite ulteriori funzioni urbanistiche rispetto a quelle dell'art. 183 della Legge 87/1995. L'art. 83 propone una classificazione ed elencazione delle funzioni principali e secondarie insediate o insediabili sul territorio e ha la finalità di rendere più chiare e meno ambique le terminologie utilizzate. E' nell'ambito di questo articolo che viene proposta una più compiuta definizione di piani seminterrati e interrati (che devono essere al di sotto dei piani seminterrati e non a fianco come avviene a volte oggi). Tali nuove definizioni, assieme al sopralluogo obbligatorio dell'Ispettorato di Vigilanza, disposto dall'art. dovrebbero evitare artifici in tal senso e non far risultare interrati o seminterrati livelli del fabbricato che non lo siano nella realtà. Un'altra importante novità è il disincentivo alla realizzazione di tetti a falde inclinate multiple (tetti a soffietto) a vantaggio della qualità architettonica degli edifici, derivante dalle nuove modalità di calcolo della superficie utile e dell'altezza. In tali articoli sono inoltre introdotte deroghe nel calcolo della superficie utile per gli strati isolanti di pareti e solai per favorire una migliore qualità energetica degli edifici. Per lo stesso motivo sono stati introdotti incentivi edilizi per la realizzazione dei tetti verdi. L'art. 85, al fine di proteggere il patrimonio culturale di San Marino, ribadisce che non possono essere costruiti piani interrati e seminterrati sotto gli edifici storici esistenti. L'art. 86, disciplinando l'altezza dell'edificio, chiarisce la tipologia di edificio "a gradoni", usato in modo distorto nel corso degli anni mentre l'art. 88 chiarisce il concetto di distanza dai confini di proprietà e introduce deroghe nel caso di strati isolanti degli edifici, di ascensori, di scale di emergenza. Gli art. che vanno dall'89 al 94 provengono dalla Legge 7/1992 in quanto relativi a normative edilizie e qui inseriti a fini di coordinamento di tutta la materia inerente il Testo Unico. L'art. 95 ridefinisce le regole per le recinzioni e i muri di contenimento e introduce norme anche per le terre rinforzate, i massi ciclopici e i muri a secco di cui si è fatto larghissimo uso nel nostro Paese per aggirare la normativa. L'art. 96 è dedicato ai posti auto introducendo aspetti relativi anche agli spazi di manovra per gli stessi (allegato F).



La Sezione III tratta i vari interventi edilizi e contiene le specifiche su cosa è possibile realizzare. Tra i maggiori elementi di innovazione dell'intero testo c'è la nuova definizione di ristrutturazione edilizia con la quale si prevede anche la demolizione con ricostruzione dell'immobile precedentemente esistente. Inoltre, così come previsto in Italia, è stata introdotta la possibilità di demolire e ricostruire anche i ruderi per i quali siano ben indicati i precedenti volumi.

Con la Sezione IV vengono anche introdotte norme edilizie in materia di classificazione e dimensionamento dei locali, illuminazione e ventilazione. L'art. 117 tratta in particolare dei requisiti relativi al dimensionamento dei locali ed evita che possano venir realizzati unità immobiliari troppo piccole. Nell'art. 118 sono state inserite delle deroghe per i casi di recupero del patrimonio edilizio esistente e nell'art. 119 sono state inserite le norme di dimensionamento di parapetti e ringhiere.

Le norme di ornato e arredo pubblico, nonché le sanzioni per chi non le rispetta, sono contenute nella Sezione V. Sono inoltre presenti in questa parte del nuovo Testo Unico, ed erano assenti in quello precedente, le norme inerenti la realizzazione di marciapiedi, piste ciclabili, illuminazione delle strade e degli altri spazi pubblici nonché le modalità di creazione del verde pubblico. Nell'art. 128 è stato modificato l'art. 104 della Legge 87/1995 e integrato con l'art. 21 del Regolamento 1/2009. Nell'art. 131 è demandato a Regolamento del Congresso di Stato definire la procedura per l'assegnazione dei numeri civici e della toponomastica.

L'art. 133 inerente la disciplina delle insegne, della segnaletica e delle esposizioni pubblicitarie stradali delega ad apposito Decreto Delegato da emanarsi tutta la materia, al fine di rendere la normativa più flessibile al mutare delle esigenze dei vari settori produttivi e imprenditoriali.

L'intera Sezione VI – conforme alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità - tratta in modo completo la normativa inerente l'abbattimento delle barriere architettoniche, introducendo criteri più rigorosi nell'intento di garantire a tutti i migliori accessi con particolare riferimento agli edifici pubblici e alle parti comuni di quelli privati. Nell'intento di rendere più chiari e visibili gli interventi anti barriera, l'apposito allegato H provvede inoltre a codificare gli spazi interni degli edifici con simbologie internazionali.

L'art. 158 apporta modifiche all'art. 43 della Legge 7/1992 (costruzione in zona agricola E). Tali modifiche prevedono da una parte norme più stringenti per la realizzazione degli edifici agricoli e dall'altra una maggiore flessibilità come la



possibilità di realizzare un piccolo spaccio dei prodotti aziendali. L'art. 159 modifica l'art. 44 della Legge 7/1992 inerente i manufatti precari ad uso agricolo e inserisce regole più chiare al fine di poter perseguire quelle costruzioni precarie diffuse sul territorio che non rispettano tali limiti.

Capo V – Norme finali e transitorie. Nell'introdurre norme finali e transitorie il Capo V si preoccupa di chiarire ogni tipologia di ambiguità nell'applicazione della normativa. L'art. 161, in particolare, stabilisce che nei centri storici è sufficiente un servizio igienico per il rilascio dell'abitabilità che è necessaria ai fini della licenza d'esercizio con deroghe per tutti gli altri parametri edilizi. In tale articolo è demandato ad un Gruppo di lavoro composto dalla Commissione per la Conservazione dei Monumenti delle Antichità ed Arti, dall'Ufficio Pianificazione Territoriale e Ufficio Risorse Ambientali e Agricole, di aggiornare l'elenco delle Case a Catalogo della Legge 103/1990, lavoro propedeutico alla realizzazione del nuovo strumento di pianificazione territoriale.

In conclusione di relazione vorrei ringraziare nuovamente il Segretario di Stato per il Territorio Augusto Michelotti, il suo staff, il personale degli Uffici Pubblici, il Presidente e tutti i membri della Commissione Permanente IV, ognuno nel proprio ambito, per il lavoro profuso nella predisposizione di questo importante strumento che è il nuovo Testo Unico delle leggi urbanistiche ed edilizie e invito tutti i membri del Consiglio Grande e Generale ad esprimere il proprio voto positivo.

RELATORE DI MAGGIORANZA CONSIGLIERE EVA GUIDI