



Attuazione dell'art. 5 del d.l. 70/2011:

Scheda illustrativa su Legge regionale 5 agosto 2011, n. 40

La legge regionale 40/2011¹ ha introdotto significative modifiche ad alcune leggi ma in particolare alla legge regionale 1/2005 in attuazione dell'articolo 5 (Costruzioni private) del decreto legge 70/2011 (Semestre europeo - prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106. La materia interessata è il governo del territorio e l'articolo 5 del decreto ha introdotto alcune modifiche legislative di immediata applicazione ed altre hanno richiesto l'intervento legislativo regionale per disciplinare, in particolare, alcune fattispecie quali il silenzio assenso per il rilascio del permesso a costruire, la segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) in edilizia, l'introduzione di alcuni principi volti alla riqualificazione delle aree urbane. Il decreto legge ha realizzato una completa sostituzione dell'articolo 20 del d.p.r. 380/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) introducendo alcune novità in merito al procedimento per il rilascio del permesso a costruire. Il decreto, inoltre, ha dato un'interpretazione autentica dell'articolo 19 della legge 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) che aveva introdotto nell'ordinamento, in via generale, la SCIA in sostituzione della DIA senza chiarire la questione della estensione all'edilizia. Le altre novità introdotte dal decreto legge riguardano alcuni principi in materia di recupero incentivato delle aree urbane, delle aree degradate, di edifici dismessi o da ricollocare. Le regioni erano chiamate a legiferare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, che è avvenuta con l'articolo 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106. La Regione Toscana, ha legiferato evitando così l'applicazione diretta di una parte della normativa statale al fine di evitare possibili incongruenze con l'ordinamento regionale preesistente nell'intento di completarlo e migliorarlo prendendo spunto dalle novità

¹ Legge regionale 5 agosto 2011, n. 40 - Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), alla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), alla legge regionale 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente) e alla legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti).



legislative statali. Si ricorda che in caso di mancata approvazione di leggi regionali le stesse avrebbero dovuto applicare la normativa statale che in particolare prevedeva: a) un aumento di volumetria rispetto a quella su cui si interviene, come misura premiale incentivante, la possibilità di delocalizzare le volumetrie, la possibilità di modificare le destinazioni d'uso e di modificare la sagoma degli edifici. Viene chiarito che gli edifici interessati non possono essere situati nei centri storici o essere abusivi o trovarsi in aree ad inedificabilità assoluta ma possono tuttavia essere edifici sanati. Pertanto, il legislatore statale, oltre ad aver deciso che la SCIA si applica all'edilizia, ha stabilito anche che la stessa non sostituisce obbligatoriamente l'ambito applicativo della disciplina che il legislatore regionale ha eventualmente introdotto nel proprio ordinamento in applicazione dell'articolo 22, comma 3, del D.P.R. 380/2001 (cosiddetta Superdia). Il legislatore ha stabilito inoltre alcuni tempi e modalità applicative. In particolare ha stabilito che: il termine del controllo della SCIA in edilizia, da parte della pubblica Amministrazione, è di 30 giorni e non di 60 e che alla SCIA in edilizia si applicano, in caso di violazioni, le sanzioni del DPR 380/2001. Si osserva comunque che il nuovo istituto della SCIA nonostante risulti privo, nell'ambito dell'ordinamento statale, di una specifica sistematizzazione, chiarisce che la stessa non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. Così facendo, lo Stato, ha rimesso a quelle regioni che, come la Toscana, contemplano nel proprio ordinamento ipotesi di "Superdia", la possibilità di determinare l'estensione del raggio di applicazione della SCIA edilizia rispetto alla DIA e di prevedere per essa un apparato disciplinare e sanzionatorio. La legge regionale 40/2011, nella materia dell'edilizia, al fine di evitare la formazione di un quadro eccessivamente complesso e variegato sui titoli edilizi, che spazierebbe dagli interventi di edilizia semplice a quelli di edilizia semplice con comunicazione, alla SCIA, alla DIA e al permesso di costruire, ha colto l'occasione rappresentata dall'attuazione del decreto statale per realizzare la massima semplificazione possibile nel settore dei titoli, sostituendo completamente la DIA con la SCIA, ed allo stesso tempo ha aggiornato i contenuti della legge regionale 1/2005 recependo alcune modifiche che lo Stato aveva già da tempo introdotto con il Testo unico sull'edilizia in relazione a tematiche di carattere più generale. La legge regionale prevede l'applicazione della SCIA agli interventi già soggetti a DIA di cui all'articolo 79², alcuni dei quali sono oggetto di riformulazione come la ristrutturazione edilizia con addizione funzionale per la quale si prevede il limite quantitativo del 20 per cento di incremento del volume originario. Tra gli interventi di ristrutturazione edilizia è inserito il recupero dei sottotetti al fine di renderli abitabili di cui alla l.r. 5/2010. La realizzazione di pertinenze non è più considerata

² Articolo 79 della legge regionale 1/2005 come sostituito dalla pdl 90



un'ipotesi di ristrutturazione ma un intervento a sé stante, per il quale è previsto il limite del 20 per cento del volume esistente realizzabile nel resede dell'edificio. La nuova legge regionale introduce ulteriori elementi di chiarezza e si prevede, nell'attività edilizia libera da effettuarsi previa comunicazione, l'inserimento di alcune tipologie semplici di manufatti realizzabili in zone agricole diverse da quelle già previste come attività libera dalla stessa legge regionale 1/2005³. Altri elementi innovativi sono:

1. l'introduzione della possibilità di certificare i requisiti igienico sanitari da parte del progettista in tutti casi in cui (indipendentemente dalla destinazione urbanistica) non sono previste deroghe alla normativa o valutazioni tecnico discrezionali⁴. Ciò consente di rispondere ad una sentita esigenza di semplificazione procedurale e di offrire una risposta anche alle richieste delle categorie professionali;
2. l'introduzione della procedura per il rilascio del permesso di costruire contenente l'istituto del silenzio assenso. Tale istituto non si applica, secondo quanto indicato dallo stesso Decreto statale, agli interventi in zona vincolata per i quali si applica invece il silenzio rifiuto. Viene sancita l'infungibilità tra SCIA e permesso di costruire ovvero che per gli interventi soggetti a SCIA non è possibile chiedere, in alternativa, il permesso di costruire⁵;
3. poteri sostitutivi della Regione nei confronti del comune solo nel caso in cui, in presenza di pareri favorevoli per interventi da realizzarsi in zona interessata da vincoli, l'ente non rilasci il permesso di costruire⁶;
4. un'articolata disciplina della SCIA⁷ riguardante la documentazione da presentare, il periodo di efficacia, la regolarizzazione, l'onerosità, la vigilanza, le sanzioni e la sanatoria. Tale disciplina prevede, in particolare, per gli interventi più complessi (ad esempio la ristrutturazione edilizia) un controllo comunale ed una potestà d'intervento, da esercitarsi anche dopo trenta giorni dalla presentazione della segnalazione, con sanzione ripristinatoria nel caso di abusi. Per gli interventi meno complessi soggetti a SCIA, i poteri inibitori e sanzionatori di rimessa in pristino, possono invece esercitarsi, dopo i trenta giorni, solo in presenza di particolari situazioni (falsità delle dichiarazioni, tutela di interessi particolari, tra cui quello ambientale e paesaggistico, violazione degli strumenti urbanistici comunali).
5. il recepimento della disposizione statale contenuta nel DPR

³ Il riferimento è all'articolo 80 della legge 1/2005 – Attività edilizia libera

⁴ Il riferimento è all'articolo 82 della l.r. 1/2005 – *Disposizioni generali*

⁵ Il riferimento è all'articolo 83 della l.r. 1/2005 – *Procedure per il permesso a costruire*

⁶ Il riferimento è all'articolo 83-ter della l.r. 1/2005 – *Poteri sostitutivi*

⁷ Gli articoli di riferimento della legge 1/2005 sono l'84 – *Disciplina della SCIA, l'84-bis – Poteri di vigilanza in caso di SCIA, il 134 – Incentivi di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza di SCIA o in totale difformità o con variazioni essenziali, il 135 – Interventi eseguiti in assenza di SCIA o in difformità da essa*



380/2001 circa la possibilità di applicare la sanzione ripristinatoria agli interventi edilizi anche nei casi in cui questi siano stati realizzati in difformità dagli strumenti urbanistici⁸;

6. l'introduzione della disposizione per la quale anche le opere realizzate in regime di attività edilizia libera sono demolite ove risultino in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici⁹;
7. il recepimento dei casi previsti dal Decreto statale in cui non si ha parziale difformità dal titolo abilitativo¹⁰;
8. l'introduzione dell'istituto del silenzio rifiuto nel procedimento di rilascio del permesso di costruire in sanatoria¹¹.

La legge regionale 40/2011 introduce la SCIA in sostituzione della DIA anche nelle leggi regionali 47/1991 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche) 5/2010 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti) 24/2009 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente). In materia di riqualificazione delle aree urbane degradate e di edifici a destinazione non residenziale, la legge regionale 40/2011 introduce uno specifico articolo sul riutilizzo e recupero degli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale¹² e una procedura sulla rigenerazione urbana¹³ con la finalità di:

1. favorire, in rispetto al dettato della normativa regionale vigente, il riuso delle aree già urbanizzate per evitare ulteriore consumo di suolo e rendere competitiva la trasformazione delle stesse
2. promuovere la qualità urbana valorizzando gli elementi di interesse paesaggistico ed il paesaggio urbano nel suo complesso
3. consentire interventi finalizzati alla densificazione delle aree urbane per la migliore sostenibilità economica dei sistemi di mobilità collettiva
4. mantenere ed incrementare l'attrattività dei contesti urbani in ragione delle diverse funzioni presenti
5. garantire un buono stato di conservazione delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni collettive
6. prevedere procedimenti diretti a favorire la verifica dell'utilità collettiva degli interventi di rigenerazione urbana.

La normativa si applica agli edifici con destinazione produttiva presenti all'interno dei centri abitati, alle aree urbane che presentano caratteristiche di degrado urbanistico e socio-economico inserite nei

⁸ Il riferimento è all'articolo 129 della l.r. 1/2005 – *Vigilanza sull'attività urbanistico- edilizia*

⁹ Il riferimento è all'articolo 135 bis della l.r. 1/2005 – *Interventi di attività edilizia liberi realizzati in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici dei comuni*

¹⁰ Il riferimento è all'articolo 139 della l.r. 1/2005 – *Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso a costruire*

¹¹ Il riferimento è all'articolo 140 della l.r. 1/2005 – *Accertamento in difformità*

¹² Il riferimento è all'articolo 74 quater della l.r. 1/2005 – *Interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale*

¹³ Viene introdotto il capo IV bis alla l.r. 1/2005 costituito da 5 articoli il 74 bis, 74 ter, 74 quater, 74 quinquies, 74 sexies



perimetri dei centri abitati, comprese quelle periferiche e marginali. Essa esclude dalla sua applicazione gli edifici privi di titolo abilitativo o realizzati in difformità, quelli situati all'interno dei centri storici e di quelli ad essi assimilati dagli strumenti urbanistici comunali, nonché gli edifici ed i tessuti edilizi che presentano elementi di interesse storico, architettonico e culturale. Sono esclusi altresì gli edifici ricadenti in aree a vincolo di inedificabilità assoluta o gravate da particolari vincoli, i beni soggetti a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142 del Codice dei Beni culturali del paesaggio¹⁴, nonché quelli di interesse storico ai sensi della parte II dello stesso. E' mantenuto fermo il rispetto degli standard urbanistici. Al fine di agevolare il recupero del patrimonio edilizio esistente sono state introdotte, all'art. 74 ter della l.r. 1/2005, alcune definizioni particolarmente significative:

- il degrado urbanistico e quello socio-economico,
- la superficie utile lorda,
- il perimetro dei centri abitati.

All'art. 74 quater della l.r. 1/2005 vengono specificati gli interventi finalizzati al riutilizzo e recupero degli edifici con destinazione d'uso produttiva (industriale o artigianale) per i quali i comuni stabiliscono incrementi massimi della superficie utile lorda a titolo di premialità. Sono stabilite anche le condizioni nel rispetto delle quali tali incrementi sono ammissibili. Gli incrementi sono aumentati nel caso in cui l'area venga adeguata in modo da presentare i requisiti di area produttiva ecologicamente attrezzata (APEA)¹⁵, ovvero l'edificio produttivo sia rilocalizzato in un'area APEA. Nel caso in cui l'area produttiva venga dismessa il progetto di rilocalizzazione dell'edificio deve comprendere la risistemazione dell'area liberata e la sua eventuale bonifica ed il soggetto attuatore deve impegnarsi a rendere utilizzabile l'area per finalità di interesse collettivo, privilegiando attività produttive, di servizio e la realizzazione di reti ecologiche. La determinazione degli incrementi delle premialità relative alle aree APEA è rimessa al regolamento di cui alla legge regionale n. 87/1998 concernente il trasferimento di funzioni agli enti locali. La procedura prevede che comuni, a condizione che abbiano un Piano strutturale approvato ed in coerenza con esso, possono prevedere, con apposito atto, la ricognizione delle aree accompagnata da specifiche schede che definiscono le condizioni di degrado presenti nelle singole aree, gli

¹⁴ 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 – articolo 136 *Immobili ed aree di notevole interesse pubblico* articolo 142 *Aree tutelate per legge*.

¹⁵ La disciplina fa riferimento al regolamento regionale D.P.G.R. 2 dicembre 2009, n. 74/R. *Regolamento in materia di Aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA) in attuazione dell'articolo 18 della legge regionale 10 dicembre 1998, n. 87 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 1132)*



obiettivi di riqualificazione che si intendono conseguire, i parametri di riferimento per gli interventi, gli incrementi collegati agli interventi proposti che non potranno superare comunque il 35 per cento della superficie utile lorda esistente nell'area. L'atto di ricognizione è inviato in Regione e in provincia affinché i due enti possano fornire al comune un contributo tecnico entro trenta giorni dal suo ricevimento. Per dette aree possono essere presentati, da parte dei soggetti aventi titolo, piani di intervento comprensivi del progetto preliminare di riqualificazione urbana. Le modalità per dare attuazione alla presentazione di tali piani avvengono tramite:

- concorso con avviso al pubblico
- invito diretto ad almeno 3 progettisti nei casi di minor complessità e nei casi in cui siano interessate esclusivamente aree di proprietà privata. Ai fini della presentazione dei piani di intervento, gli interessati devono rappresentare la proprietà di almeno de terzi della superficie utile lorda complessiva esistente nell'area (art. 74 sexies della l.r. 1/2005). Per la valutazione degli interventi di cui sopra è prevista l'istituzione di un'apposita commissione giudicatrice i cui componenti tecnico-scientifici sono selezionati mediante procedure di evidenza pubblica (art. 74 sexies della l.r. 1/2005). I piani d'intervento sono oggetto di pubblicazione e sono anche discussi in un'assemblea pubblica al fine di favorirne la conoscenza e raccogliere osservazioni e contributi dei cittadini. Dell'esito di tale attività di partecipazione tiene conto la commissione nell'esprimere la valutazione sul piano di intervento selezionato. Tali attività sono tutte sostenute dal privato proponente. Il soggetto promotore sviluppa quindi il piano selezionato, presentando gli elaborati necessari a conseguire il permesso di costruire che viene rilasciato dal comune a seguito della sottoscrizione di una convenzione contenente il piano d'intervento, il cronoprogramma degli interventi, gli impegni per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, le garanzie fideiussorie. L'approvazione del piano di intervento e della convenzione rappresenta adeguamento dell'atto di ricognizione delle aree degradate previsto dall'art. 74 quinquies della l.r. 1/2005 e costituisce integrazione degli atti per il governo del territorio. Tale procedura sostituisce le disposizioni procedurali del titolo II della legge. Gli interventi di rigenerazione urbana di cui all'art.74 quinquies della l.r. 1/2005 incentivano la presenza produttiva laddove compatibile con il contesto urbano garantendone la permanenza e l'innovazione o favorendo l'inserimento di nuove attività produttive compatibili o in alternativa attività di terziario avanzato o di servizio alla produzione o alla persona. Gli interventi di rigenerazione urbana non trovano applicazione nelle aree agricole. Al fine di dare attuazione al decreto legge il quale prevede che la legge regionale stabilisca direttamente delle premialità pe r gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, la proposta di legge aggiunge, infine, un nuovo articolo alla legge regionale n. 24/2009 al fine di consentire che sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale, ricadenti in aree a



destinazione d'uso produttiva, siano ammessi interventi di sostituzione edilizia e di ristrutturazione edilizia con un incremento massimo del 20 per cento della superficie utile lorda esistente e legittimata da titolo abilitativo. L'inserimento del nuovo articolo ha reso necessario prolungare il termine di efficacia della legge regionale 24/2009, i cui interventi hanno carattere straordinario, portandolo al 31 dicembre 2012 al fine di permettere agli enti locali di adeguare i propri strumenti urbanistici e alle imprese di prevedere eventuali investimenti.