

Comune di Palagano
Provincia di Modena

REGOLAMENTO EDILIZIO

adeguamento alla deliberazione della giunta regionale 992/2017

Relazione illustrativa
Allegato A
Novembre 2023

Questo regolamento è stato redatto sotto la supervisione
del responsabile del procedimento Cesare Cappelletti
da Simone Ruini, architetto,
con i determinanti contributi
della competenza di Cinzia Gazzotti, legale, e di Ezio Righi, architetto,
della competenza della dottoressa Cinzia Gazzotti.

Obblighi e scadenze per la formazione del nuovo regolamento edilizio

La legge regionale 23 giugno 2017, n. 12 (Semplificazione della disciplina edilizia) ha introdotto nella legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Uniformazione della disciplina edilizia) l'articolo 2-bis, che stabilisce l'obiettivo di uniformare su tutto il territorio regionale la disciplina dell'attività edilizia, in particolare recependo la disciplina statale in materia e dando attuazione agli accordi e alle intese tra Stato, Regioni e Autonomie locali aventi la medesima finalità.

In attuazione di tale disposizione, con deliberazione n. 922 del 28 giugno 2017 la giunta regionale ha approvato un atto regionale di coordinamento tecnico *per la semplificazione e l'uniformazione in materia edilizia* che, assieme ad altri provvedimenti, dà attuazione all'intesa siglata il 20 ottobre 2016 in sede di Conferenza unificata, tra il governo, le regioni e le autonomie locali, concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

I comuni sono conseguentemente tenuti a dotarsi di regolamenti edilizi conformi allo schema tipo contenuto nell'allegato 1 all'intesa suddetta, unificando in un unico provvedimento le disposizioni regolamentari in campo edilizio di loro competenza.

Secondo l'articolo 12 della medesima legge regionale i comuni sono tenuti ad adempiere a quanto disposto dagli atti di coordinamento tecnico entro 180 giorni dalla loro approvazione. Decorso inutilmente tale termine, gli atti di coordinamento *trovano diretta applicazione, prevalendo sulle previsioni con essi incompatibili*.

È stato pertanto redatto il nuovo regolamento edilizio, che in applicazione delle disposizioni suddette, è conformato al *principio di non duplicazione della normativa sovraordinata*, nonché allo *schema tipo*, ovvero indice, stabilito dall'intesa di cui sopra.

Il principio di non duplicazione delle normative sovraordinate

In applicazione di tale principio, stabilito dall'articolo 18-bis della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 e posto in applicazione dall'atto di coordinamento tecnico approvato con la deliberazione della giunta regionale n. 994 del 7 luglio 2014, il regolamento edilizio consiste di disposizioni di origine e ambito applicativo strettamente comunale. Le disposizioni di fonte nazionale, regionale o provinciale direttamente efficaci, a cui sono comunque tenuti a conformarsi gli interventi soggetti a titolo abilitativo e l'esercizio dell'attività edilizia libera, sono raccolte in un repertorio, definito e regolato alla Parte Prima del regolamento edilizio, ma non compreso in esso.

Il principio selettivo delle disposizioni da includere nel repertorio consiste nella loro rilevanza ai fini del controllo preventivo e successivo, affidato ai comuni dal comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15. In particolare, vi sono incluse le disposizioni che intervengono con diretta efficacia nella verifica dell'esistenza dei presupposti e dei requisiti previsti dalla normativa vigente per l'intervento edilizio e in fase di verifica della conformità edilizia e agibilità delle opere realizzate, ai sensi della lettera l) del comma 1 dell'articolo 2 della suddetta legge regionale, e in specifico le disposizioni che regolano:

1. le definizioni degli interventi edilizi e delle destinazioni d'uso;
2. il procedimento per il rilascio e la presentazione dei titoli abilitativi edilizi e le modalità di controllo degli stessi, compresa la disciplina del contributo di costruzione;

3. i requisiti generali delle opere edilizie, relativamente a:
 - a. limiti inderogabili di densità, altezza, distanza fra i fabbricati e dai confini;
 - b. caratteristiche costruttive obbligatorie dei fabbricati;
4. la disciplina degli interventi edilizi interessanti i rispetti (stradale, ferroviario, aeroportuale, cimiteriale, dei corsi d'acqua, degli acquedotti e impianti di depurazione, degli elettrodotti, dei gasdotti, del demanio marittimo);
5. la disciplina degli interventi edilizi interessanti le servitù militari, gli accessi stradali, le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante, i siti contaminati;
6. la disciplina degli interventi edilizi interessanti gli immobili soggetti a vincoli e tutele di ordine paesaggistico, ambientale, storico culturale e territoriale;
7. le discipline settoriali, tra cui la normativa sui requisiti tecnici delle opere edilizie e le prescrizioni specifiche stabilite dalla normativa statale e regionale per determinati insediamenti o impianti, aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

Il repertorio è formato, validato e mantenuto aggiornato con determinazioni del dirigente.

La conformità allo schema tipo

Il regolamento è strutturato in stretta aderenza all'indice generale che l'atto di coordinamento approvato dalla deliberazione della giunta regionale 922/2017 ha definito in forma unificata con l'intendimento di *semplificarne la consultazione e garantirne l'uniformità di impianto*. È stata pertanto doverosamente rispettata la suddivisione tra Parti, Titoli e Capi, assumendo che gli argomenti enumerati nei diversi Capi non siano da considerarsi articoli, ma raggruppamenti assimilabili a Sezioni: la numerazione degli articoli è stata pertanto congegnata come codice di quattro cifre.

Nei casi in cui non è stata riconosciuta la necessità di regolamentare una materia compresa nell'indice, i corrispondenti articoli sono mantenuti per completezza, ma specificandovi *Il regolamento edilizio non stabilisce disposizioni in materia*.

I contenuti del regolamento edilizio

Secondo l'atto di coordinamento tecnico, la Parte Seconda dei regolamenti edilizi ha per oggetto *le norme regolamentari comunali che attengono all'organizzazione e alle procedure interne dell'ente nonché alla qualità, sicurezza, sostenibilità delle opere edilizie realizzate, dei cantieri e dell'ambiente urbano, anche attraverso l'individuazione di requisiti tecnici integrativi o complementari, rispetto alla normativa uniforme sovraordinata richiamata nella Prima Parte del regolamento edilizio*.

Per la definizione di tali norme regolamentari sono indicati i *seguenti principi generali*:

- a) *semplificazione, efficienza e efficacia dell'azione amministrativa;*
- b) *perseguire un ordinato sviluppo edilizio riguardo la funzionalità, l'estetica, e l'igiene pubblica;*
- c) *incrementare la sostenibilità ambientale e energetica;*
- d) *armonizzazione della disciplina dei rapporti privati nei rapporti di vicinato;*
- e) *applicazione dei criteri di progettazione per il superamento delle barriere architettoniche, per garantire una migliore qualità della vita e la piena fruibilità dell'ambiente, costruito e non costruito...;*
- f) *incrementare la sicurezza pubblica e il recupero urbano, la riqualificazione sociale e funzionale delle aree c/o degli edifici abbandonati c/o dismessi, quale valori di interesse pubblico da tutelare mediante attività a difesa della qualità urbana, del decoro e dell'incolumità pubblica;*

g) incentivare lo sviluppo sostenibile, fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente; rispetto del paesaggio che rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, anche secondo i principi della Convenzione Europea del Paesaggio 20 ottobre 2000;
h) garantire il diritto di accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia edilizia e ambientale... per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere.

I requisiti tecnici devono essere espressi attraverso norme prestazionali, che fissino risultati da perseguirsi nelle trasformazioni edilizie. Le prestazioni da raggiungere potranno essere prescritte in forma quantitativa, ossia attraverso l'indicazione numerica di livelli prestazionali da assolvere, oppure essere espresse attraverso l'enunciazione di azioni e comportamenti progettuali da praticarsi affinché l'intervento persegua l'esito atteso che l'obiettivo prestazionale esprime.

Nella stesura del testo è stata ricercata la massima aderenza ai principi indicati dall'atto di coordinamento tecnico, compatibilmente con la specificità del territorio interessato, e con il criterio di non duplicazione di norme sovraordinate, giustamente d'obbligo in questa regione ma non in un'intesa di ambito nazionale. Su questo riferimento sono state confermate nella massima misura possibile norme del regolamento previgente, affinché una familiarità almeno parziale possa facilitare l'approccio al nuovo strumento.

I criteri redazionali

Il principale criterio che ha guidato la redazione delle disposizioni è consistito nel riconoscimento dei requisiti di chiarezza e univocità implicati dalla crescente responsabilizzazione dei progettisti stessi nell'accertamento e nell'asseverazione della conformità degli interventi da attuarsi.

Sono state pertanto adottate proposizioni deterministiche, evitando al massimo grado l'impiego di prescrizioni qualitative: ne sono esempi la disciplina delle attività e la normazione dei colori, sostanzialmente innovative rispetto ai precedenti dispositivi.

La prima istituisce una netta separazione fra la disciplina della destinazione d'uso delle unità immobiliari, già definita dal piano regolatore, e quella delle attività che possono esservi esercitate, identificate univocamente mediante i codici ISTAT delle attività economiche, specificati nei certificati di iscrizione alla CCIA. È così possibile per il professionista accertare senza equivoci l'ammissibilità dell'avvio di una nuova attività in un locale esistente, e per il comune stabilire limitazioni riferite a specifiche attività, ad esempio le sale scommesse e giochi d'azzardo.

La normazione univoca dei colori da impiegarsi nelle tinteggiature mediante i codici colorimetrici consente di procedere direttamente a interventi di manutenzione, di norma senza necessità di coinvolgere l'ufficio tecnico.

Della massima importanza ai fini della certezza applicativa è inoltre la correlazione che è stata sistematicamente stabilita fra ciascun requisito e i generi di intervento o di opera che sono tenuti ad osservarlo.

Il repertorio

La già citata deliberazione della giunta regionale 922/2017 al punto 4 dell'Allegato 1 definisce chiaramente i contenuti della Parte Prima del regolamento edilizio, con le seguenti disposizioni.

4. In particolare, la Prima Parte dei regolamenti edilizi, al fine di evitare inutili duplicazioni di disposizioni statali e regionali, si deve limitare a richiamare, con apposita formula di rinvio, la

disciplina relativa alle materie di seguito elencate, la quale pertanto opera direttamente senza la necessità di un atto di recepimento nei regolamenti edilizi:

a) le definizioni tecniche uniformi (di cui all'Allegato II del presente Atto regionale di coordinamento tecnico);

b) le definizioni degli interventi edilizi e delle destinazioni d'uso;

c) le disposizioni sovraordinate incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia (di cui all'Allegato III del presente Atto regionale di coordinamento tecnico), che attengono:

c.1. al procedimento per il rilascio e la presentazione dei titoli abilitativi edilizi e alle modalità di controllo degli stessi;

c.2. ai requisiti generali delle opere edilizie, relativi:

c.2.1. ai limiti inderogabili di densità, altezza, distanza fra i fabbricati e dai confini;

c.2.2. ai rispetti (stradale, ferroviario, aeroportuale, cimiteriale, dei corsi d'acqua, degli acquedotti e impianti di depurazione, degli elettrodotti, dei gasdotti, del demanio marittimo);

c.2.3. alle servitù militari;

c.2.4. agli accessi stradali;

c.2.5. alle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante;

c.2.6. ai siti contaminati;

c.3. alla disciplina relativa agli immobili soggetti a vincoli e tutele di ordine paesaggistico, ambientale, storico culturale e territoriale;

c.4. alle discipline settoriali aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa sui requisiti tecnici delle opere edilizie e le prescrizioni specifiche stabilite dalla normativa statale e regionale per alcuni insediamenti o impianti.

d) la modulistica edilizia unificata (di cui all'Allegato IV del presente Atto regionale di coordinamento tecnico);

Per rispondere autenticamente alla sua finalità, questa Parte prima del regolamento edilizio deve riunire esclusivamente tutte le disposizioni che, pur non appartenendo alla disciplina urbanistica né a quella edilizia di competenza comunale, hanno rilevanza ai fini della presentazione e del controllo dei titoli abilitativi edilizi. Sono pertanto escluse le normative che presiedono ad autorizzazioni, nulla osta, pareri che, pur dovendo obbligatoriamente confluire nel procedimento abilitativo edilizio urbanistico, sono il risultato di autonomi procedimenti di formazione.

Il criterio selettivo adottato riunisce nel *Repertorio* le sole disposizioni che incidono direttamente sulle trasformazioni fisiche o funzionali del territorio soggette ad atti abilitativi dal vigente ordinamento, ovvero permesso di costruire, SCIA, CILA... Sono omesse le normative che incidono su procedimenti autorizzativi autonomi, pure affluenti nel procedimento abilitativo del controllo edilizio e urbanistico, quali concernenti i beni culturali o la sicurezza sismica.