

Green economy: le misure per l'urbanistica, l'edilizia e la difesa del suolo

25 Gennaio 2016

È stata pubblicata (GU n. 13 del 18 gennaio 2016) la Legge 28 dicembre 2015, n. 221 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" cd. "Green economy". La Legge 221/2015, che entrerà in vigore il prossimo 2 febbraio, contiene numerose misure di interesse del settore privato delle costruzioni in materia di urbanistica, edilizia e difesa del suolo, di cui segue il commento tecnico.

Articolo 22 - Diritti edificatori: modifica al sistema di pubblicità immobiliare "tavolare"

Il Decreto Legge 70/2011 ha modificato il Codice civile nella parte relativa alla trascrizione nei registri immobiliari, inserendo tra gli atti che devono essere trascritti anche "i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale" (art. 2643, comma 1, numero 2-bis).

L'art. 22 è volto ad adeguare in tal senso anche il sistema di pubblicità immobiliare cd. "tavolare" (Regio Decreto 499/1929), inserendo i diritti edificatori previsti dall'art. 2643, comma 1, numero 2-bis del Codice civile fra quelli che possono essere intavolati o prenotati nel libro fondiario.

Il sistema "tavolare" trova applicazione nelle province autonome di Trento e Bolzano, nelle province di Trieste e Gorizia, nonché in alcuni comuni del Veneto (es. Cortina d'Ampezzo) e del Friuli e pertanto anche in questi territori sarà ora possibile usufruire delle garanzie pubblicitarie per i contratti che hanno ad oggetto diritti edificatori.

Articolo 51 - Autorità di bacino e distretti idrografici

L'art. 51 è volto ad accelerare il processo, ancora incompleto, di riorganizzazione delle Autorità di bacino, titolari delle competenze amministrative in materia di difesa del suolo. Il D.lgs. 152/2006 ha infatti abrogato la Legge 183/1989 prevedendo l'istituzione delle Autorità di bacino distrettuali in ciascuno degli otto distretti idrografici in cui è stata suddivisa l'Italia. La Costituzione di tali Autorità è

stata però condizionata all'emanazione di un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 63, comma 2) mai adottato.

Viene pertanto riscritto l'art. 63 che attribuisce alle regioni il cui territorio coincide con quello dei distretti idrografici, il potere di istituire l'Autorità di bacino distrettuale. Al Ministero dell'ambiente spettano le funzioni di indirizzo delle Autorità di bacino e di coordinamento fra le stesse, anche avvalendosi dell'ISPRA. Il trasferimento del personale e delle risorse strumentali e finanziarie delle "vecchie" Autorità di bacino di cui alla Legge 183/1989 sarà disciplinato con decreto del Ministero dell'ambiente da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e cioè entro il 1 aprile 2016. Dalla adozione di tale Decreto sono soppresse le Autorità di bacino di cui alla Legge 183/1989 (art. 51, comma 4).

Sono organi dell'Autorità di bacino, tra gli altri:

- la Conferenza istituzionale permanente (Presidente delle regioni e delle province autonome interessate, Ministro dell'ambiente, Ministro delle infrastrutture, Capo del Dipartimento della protezione civile, Ministro delle politiche agricole e Ministro dei beni culturali o loro delegati) che adotta gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione (Piani di bacino);
- il Segretario generale che, tra l'altro, provvede agli adempimenti necessari al funzionamento dell'Autorità di bacino e cura l'istruttoria degli atti di competenza della Conferenza istituzionale permanente;
- la Conferenza operativa, composta dai rappresentanti delle amministrazioni presenti nella Conferenza istituzionale permanente, che esprime pareri sul Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci e emana direttive tecniche.

Viene riscritto anche l'art. 64 del D.lgs. 152/2006 che ripartisce ora il territorio nazionale in sette distretti idrografici (Alpi orientali, Fiume Po, Appennino settentrionale, Appennino centrale, Appennino meridionale, Sardegna e Sicilia) anziché otto, come in precedenza.

Un ulteriore intervento riguarda l'art. 117 del D.lgs. 152/2006 in materia di Piani di gestione che rappresentano una articolazione interna dei Piani di bacino distrettuali. Viene inserito un ulteriore comma all'art. 117 per disciplinare i **Programmi di gestione dei sedimenti** a livello di bacino idrografico.

Tali programmi, predisposti dalle Autorità di bacino, in concorso con gli altri enti competenti, sono strumenti conoscitivi, gestionali e di programmazione degli interventi relativi all'assetto morfologico dei corridoi fluviali. L'obiettivo è quello di

migliorare lo stato dei corsi d'acqua e di ridurre il rischio di alluvioni tramite interventi sul trasporto solido, sull'assetto plano-altimetrico degli alvei e dei corridoi fluviali e sulle opere idrauliche presenti.

Con riferimento alla individuazione di tali interventi vengono fornite alcune direttive e in particolare si prevede che l'eventuale asportazione locale di materiale litoide o vegetale o altri interventi di artificializzazione del corso d'acqua devono essere giustificati da adeguate valutazioni rispetto alla traiettoria evolutiva del corso d'acqua e agli effetti attesi nel lungo periodo rispetto alle altre alternative di intervento. Inoltre si stabilisce il principio per cui alla asportazione dal corso d'acqua è da preferire comunque, ovunque sia possibile, la reintroduzione del materiale litoide eventualmente rimosso in determinati tratti dello stesso.

Articolo 52 - Finanziamento demolizione immobili abusivi in aree a rischio idrogeologico

La norma inserisce nel D.lgs. 152/2006 l'art. 72-bis contenente disposizioni per il finanziamento degli interventi di rimozione o di demolizione di immobili abusivi realizzati in aree soggette e rischio idrogeologico.

A tal fine, nello stato di previsione del ministero dell'Ambiente, viene istituito un capitolo di spesa - inizialmente dotato di 10 milioni di euro per il 2016 - al quale potranno accedere i comuni per finanziare interventi di demolizione o di rimozione di opere e immobili, realizzati in difformità o in assenza del permesso di costruire, in aree a rischio idrogeologico elevato o molto elevato ovvero per i quali viene comprovata l'esposizione a rischio idrogeologico.

I finanziamenti concessi ai sensi dell'art. 72-bis ai comuni che attiveranno l'apposita procedura, si aggiungono alle somme eventualmente già percepite a valere sul Fondo di rotazione per le demolizioni delle opere abusive, istituito presso la Cassa depositi e prestiti ai sensi dell'art. 32, comma 12 del decreto legge 269/2003.

Restano ferme le disposizioni sanzionatorie per gli abusi realizzati in assenza o in difformità dal permesso di costruire previste dall'art. 31 del Dpr 380/2001 e la disciplina generale delle modalità di finanziamento e di realizzazione degli interventi di demolizione di immobili abusivi (vedi anche art. 41 Dpr 380/2001).

Articolo 54 - Tutela dell'assetto idrogeologico nel TU edilizia e nella

disciplina del silenzio-assenso

L'articolo 54 apporta delle integrazioni ad alcuni articoli contenuti nel Decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (TU edilizia) con lo scopo di prevedere nell'ambito delle diverse disposizioni e procedure anche la tutela dell'assetto idrogeologico.

Si prevede, inoltre, una modifica alla disciplina del silenzio-assenso contenuta nell'articolo 20 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Norme in materia di procedimento amministrativo) finalizzata ad escluderne la relativa formazione in caso di atti e procedimenti riguardanti la tutela del rischio idrogeologico. Come già previsto per altri casi (es. patrimonio culturale, paesaggistico, difesa nazionale, pubblica sicurezza etcc) anche per la tutela dell'assetto idrogeologico, nei procedimenti ad istanza di parte, il silenzio dell'amministrazione non comporta l'accoglimento della domanda.

In riferimento alle modifiche apportate al TU edilizia si segnalano le seguenti:

- Sportello Unico per l'edilizia: spetta allo Sportello unico per l'edilizia anche l'acquisizione degli atti di assenso delle amministrazioni preposte alla tutela dell'assetto idrogeologico già competente per l'acquisizione degli atti di assenso in materia ambientale, paesaggistico-culturale e storico-artistico. Lo Sportello provvederà anche al rilascio delle determinazioni e dei provvedimenti a carattere idrogeologico;
- Attività edilizia libera: l'esecuzione degli interventi di edilizia libera (sia quelli eseguibili senza titolo che la comunicazione di inizio lavori semplice e quella asseverata - CIL e CILA) devono rispettare, oltre agli altri vincoli indicati nella norma (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di efficienza energetica, di tutela dei beni culturali e del paesaggio) anche le norme di tutela idrogeologica;
- Esonero contributo di costruzione: le norme di tutela dell'assetto idrogeologico sono indicate accanto alle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale tra quelle che dovranno essere rispettate al fine di usufruire dell'esonero del versamento del contributo di costruzione previsto all'art. 17, comma, comma 3 lettera e) per la realizzazione di nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia;
- Permesso di costruire: non si potrà formare il silenzio assenso in caso di

inutile decorso del termine per il rilascio del permesso di costruire qualora l'immobile oggetto di intervento sia sottoposto a vincoli di assetto idrogeologico oltre a quelli che la norma già prevede (ambientali, paesaggistici o culturali). In tutti questi casi il procedimento dovrà concludersi con l'adozione di un provvedimento espresso;

- Denuncia di inizio attività alternativa al Permesso/SCIA: gli interventi realizzabili tramite Segnalazione certificata di inizio attività e denuncia di inizio attività alternativa al permesso di costruire qualora riguardino immobili sottoposti a tutela dell'assetto idrogeologico sono subordinati al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazioni richieste. Si specifica, inoltre, che anche i vincoli relativi all'assetto idrogeologico sono esclusi dai casi in cui sia possibile sostituire i relativi atti, pareri ecc. con attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati;
- Totale difformità/variazioni essenziali: si specifica che alcuni interventi inquadrati dall'articolo 32 come variazioni essenziali al progetto assentito (es. mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standard del DM 1444/68, aumento consistente della cubatura etc) se effettuati su immobili sottoposti a vincolo idrogeologico sono considerati in totale difformità del permesso di costruire. In caso di acquisizione al patrimonio gratuito del Comune dell'opera abusiva per inottemperanza all'ordine di demolizione, con delibera del Consiglio è possibile non procedere alla relativa demolizione se è dichiarata l'esistenza di prevalenti interessi pubblici a condizione che l'opera non contrasti oltre che con rilevanti interessi urbanistici o ambientali anche di rispetto dell'assetto idrogeologico. Si ricorda che con il Decreto Legge 133/2014, convertito in Legge 164/2014 (cd. Sblocca cantieri) è stato previsto anche che per gli abusi realizzati sulle aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato l'inottemperanza all'ordine di demolizione comporta l'irrogazione di una sanzione pecuniaria in misura massima rispetto a quelle previste che la norma statale ricomprende tra 2.000 e 20.000 euro.

Articolo 55 - Dissesto idrogeologico

Al fine di consentire la celere predisposizione del Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico, viene prevista l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente, del Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico e viene demandata ad un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (da

adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge e cioè entro il 2 maggio 2016) la definizione delle modalità di funzionamento del Fondo medesimo, al quale affluiscono, tra l'altro, le risorse già stanziare dal CIPE contro il dissesto idrogeologico (delibera 32/2015).

Articolo 57 - Siti di importanza comunitaria (SIC): semplificazione procedure edilizie

L'art. 57 è finalizzato a semplificare le procedure di controllo degli interventi realizzati all'interno dei Siti d'importanza comunitaria (SIC) ossia quelle aree protette dal punto di vista naturalistico sulla base della normativa europea.

All'interno dei SIC, infatti, oltre alle ordinarie procedure edilizie che spesso sono accompagnate da quelle paesaggistiche e del parco, gli interventi sono soggetti anche alla valutazione d'incidenza (VI o VINCA) prevista dall'art. 5 del Dpr 357/1997. Tale valutazione di tipo ambientale appartiene nella maggior parte dei casi alle Province (su delega delle regioni) e i relativi tempi di rilascio sono lunghissimi, anche per le condizioni istituzionali nelle quali si trovano le Province.

Pertanto, la nuova norma, proposta dall'Ance, trasferisce ai comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, salvo che le regioni decidano di tenerla per sé, la competenza al rilascio della valutazione d'incidenza in relazione ad alcuni interventi "minori" specificamente indicati e cioè:

- manutenzione straordinaria;
- restauro e risanamento conservativo;
- ristrutturazione edilizia anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20% delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti;
- opere di sistemazione esterne;
- realizzazione di pertinenze e volumi tecnici.

Restano ferme le attuali competenze relative al rilascio della valutazione d'incidenza sui piani territoriali, urbanistici e di settore, come previsto dall'art. 5 del Dpr 357/1997.

Articolo 59 - Contratti di fiume

La norma, introducendo l'art. 68-bis nell'ambito della parte terza del d.lgs. 152/2006 sulla difesa del suolo, è volta a dare copertura normativa allo strumento

del Contratto di fiume, già utilizzato in alcune regioni con finalità di riqualificazione ambientale del bacino idrografico dei corsi d'acqua.

I contratti di fiume sono definiti come “strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia del rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree”; essi concorrono alla definizione e alla attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico.

La norma non individua i soggetti che partecipano ai contratti di fiume e pertanto, considerato anche li qualifica come di strumenti di programmazione “negoziata”, sembrerebbe permettere la partecipazione a tali contratti anche di privati.

Articolo 74 - Espropri, opere di pubblica utilità ed usi civici

L'art. 74 integra il Dpr 327/2001 “Testo Unico Espropri” per regolare il rapporto fra la realizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità e la gestione e la tutela degli usi civici ossia quei diritti perpetui di godimento di un territorio (terra, boschi, acqua) a fini di sussistenza, spettanti ai membri di una collettività (comune, frazione di comune, associazioni agrarie) su beni appartenenti al demanio o ad un comune o ad un privato.

In particolare all'art. 4 del Dpr 327/2001 viene introdotto il principio in base al quale i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, salvo il caso in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico (nuovo comma 1-bis).

Si chiarisce in questo modo che gli immobili gravati da usi civici - disciplinati a livello nazionale dalla Legge 1766/1927 e dal Regio Decreto 332/1928 e da apposite leggi regionali - possono essere soggetti a procedure espropriative ai sensi del Testo Unico Espropri solo previo mutamento d'uso e per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità che non siano compatibili con l'esercizio dell'uso civico.

In allegato la Legge 28 dicembre 2015, n. 221

[23434-Allegato.pdf](#) [Apri](#)