

Relazione illustrativa alla proposta di legge n. 326 ad iniziativa dei Consiglieri Giacinti, Biancani, Giancarli, Micucci: Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 "Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile" e alla legge regionale 2 agosto 2017, n. 25 "Disposizioni urgenti per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016"

Signori Consiglieri,

la proposta di legge in oggetto è finalizzata ad estendere in tutto il territorio regionale la disciplina specifica contenuta nell'articolo 3 della legge regionale 2 agosto 2017 n. 25 "Disposizioni urgenti per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016" applicabile, a tutt'oggi, esclusivamente ai comuni interessati dagli eventi sismici del 2016.

E' opinione ormai pacifica sia in dottrina che in giurisprudenza che i "Piani casa regionali", emanati in attuazione dell'Intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta in data 1 aprile 2009, non possono essere utilizzati per sanare interventi edilizi abusivi eseguiti in epoca antecedente la loro entrata in vigore.

Infatti anche il legislatore marchigiano, in modo analogo alle altre regioni, nella legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 dispone (articolo 4, comma 5, lettera f) che gli interventi in essa previsti non sono ammessi "... per gli edifici anche parzialmente abusivi per i quali non sia intervenuto il condono ...", riproducendo nel proprio ordinamento l'analoga previsione contenuta nella citata Intesa che così dispone "Tali interventi edilizi non possono riferirsi ad edifici abusivi...".

La citata l.r. 22/2009, nel definire l'ambito di applicazione della nuova disciplina, ha inoltre stabilito che gli interventi in essa previsti non possono essere comunque considerati interventi in sanatoria (articolo 4, comma 9).

Tale disposizione, così come formulata, ha ingenerato nel tempo dubbi interpretativi riguardo alla possibilità o meno di utilizzare gli interventi previsti nella l.r. 22/2009 anche per attivare il procedimento di accertamento di conformità previsto dall'articolo 36, comma 1, del d.p.r. 380/2001 (c.d. doppia conformità) al fine di ottenere il relativo permesso in sanatoria.

Il Servizio regionale competente, in risposta a diverse richieste di parere in merito al significato da attribuire al disposto del comma 9 dell'articolo 4 della l.r. 22/2009, ha evidenziato, nella maggior parte dei casi (cfr. tra gli altri, parere della P.F. "Urbanistica ed Espropriazione" del 19 marzo 2012, prot. n. 170157), che la norma non doveva interpretarsi come generica preclusione al rilascio di un permesso in sanatoria ai sensi dell'articolo 36, comma 1, del citato d.p.r. 380/2001, disponendo solo il mero divieto di utilizzare le norme della l.r. 22/2009 per sanare interventi edilizi abusivi eseguiti prima della sua entrata in vigore.

Successivamente, al fine di agevolare la ricostruzione nei comuni colpiti dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016, la legge regionale 2 agosto 2017, n. 25 "Disposizioni urgenti per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016" ha

espressamente previsto (articolo 3, comma 3) la possibilità, nel territorio dei comuni della regione di cui all'articolo 1 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 (convertito nella legge 15 dicembre 2016 n. 229) di utilizzare le disposizioni contenute nella l.r. 22/2009 al fine di ottenere, in deroga alle disposizioni contenute nel comma 9 dell'articolo 4, il permesso in sanatoria previsto dal citato articolo 36, comma 1, del d.p.r. 380/2001, generando quindi incertezza sulla effettiva possibilità di utilizzare il piano casa regionale per ottenere la c.d. "doppia conformità".

Al fine di risolvere le apparenti discordanze tra i pareri espressi dalla Regione in merito all'interpretazione da attribuire al disposto del comma 9 dell'articolo 4 della l.r. 22/2009 e la disciplina peculiare dettata per i comuni "terremotati" (articolo 3, comma 3, l.r. 25/2017), la novella legislativa in esame intende inserire espressamente all'interno del "piano casa regionale" una previsione normativa che consenta espressamente il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria di cui all'articolo 36, comma 1, anche utilizzando la disciplina edilizia contenuta nella l.r. 22/2009, purché risulti comunque soddisfatto il requisito della "c.d. doppia conformità" e cioè la conformità dell'intervento da sanare alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della istanza di sanatoria.

Si segnala, a tale proposito, che la Corte Costituzionale ha di recente considerato legittima la possibilità per il legislatore regionale di considerare gli interventi previsti nel piano casa regionale nell'ambito della disciplina urbanistica ed edilizia vigente in riferimento alla quale l'articolo 36, comma 1, del d.p.r. 380/2001 richiede la doppia conformità, qualificando tale disposizione come principio fondamentale nella materia "governo del territorio" (cfr sentenze nn. 107/2017 e 101/2013).

Anche il Consiglio di Stato (cfr, tra le altre, sent. n. 2771 del 9 maggio 2018, IV sezione) ha affermato che "il requisito della doppia conformità trova ragione nel consapevole intento del legislatore, all'atto di disciplinare l'istituto, di circoscriverlo in confini tali da non prestarsi ad utilizzi sviati, anche in considerazione della sua portata legittimante ed esimente. Esso scaturisce dalla necessità di evitare modifiche strumentali della pianificazione urbanistica dirette esclusivamente alla regolarizzazione di abusi pregressi. Invece la c.d. "sanatoria giurisprudenziale" che attribuisce rilevanza al solo momento della presentazione della domanda o del rilascio della concessione in sanatoria, costituisce un orientamento ormai del tutto minoritario, per gli evidenti profili di vulnus agli interessi pubblici sottesi alla funzione del controllo edilizio".

Sul requisito della doppia conformità si segnala anche la recente sentenza del TAR Marche 3 aprile 2018, n. 215.

Per completezza, appare utile evidenziare che recentemente il legislatore statale, con il decreto legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito nella legge 16 novembre 2018, n. 130 (C.d. Decreto Genova), ha previsto (articolo 39 ter, commi 1 e 1bis) per le zone colpite dagli eventi sismici del 2016 la possibilità di ottenere la sanatoria, in deroga tra l'altro alle previsioni di cui all'articolo 36 del d.p.r. 380/2001, previo accertamento della conformità alla sola disciplina vigente al momento della presentazione del progetto anche nelle ipotesi previste dai piani casa emanati dalle Regioni.

La proposta di legge si compone di 3 articoli.

L'articolo 1 riscrive il comma 9 dell'articolo 4 della legge regionale 22/2009 prevedendo espressamente la possibilità in tutto il territorio regionale di considerare gli interventi previsti nel piano casa rilevanti ai fini dell'accertamento di conformità di cui all'articolo 36, comma 1, del Testo Unico dell'Edilizia.

L'articolo 2 apporta le conseguenti modifiche all'articolo 3, comma 3, della l.r. 25/2017 al fine di evitare antinomie normative.

L'articolo 3 contiene la clausola di invarianza finanziaria.