

Nota tecnica Decreto Legge 18 aprile 2019 n. 32 – Legge 14 giugno 2019 n. 55***Rigenerazione urbana (Art. 5)***

L'articolo 5 prevede l'inserimento di due nuovi commi all'art. 2-bis del DPR 380/2001 e l'interpretazione autentica di una disposizione del DM 1444/1968.

Limiti di distanza, altezza e densità edilizia (art. 5, comma 1, lett. b)

L'art. 5 integra, con il comma 1-bis, l'art. 2-bis del Dpr 380/2001 (inserito nel Testo Unico Edilizia dal Decreto Legge 69/2013) che consente alle Regioni di prevedere disposizioni derogatorie, in materia di distanze, al DM 1444/1968. In particolare il nuovo comma 1-bis stabilisce che le disposizioni regionali *“sono finalizzate ad orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio”*.

La norma, seppure positiva, lascia però aperto il problema delle densità edilizie, altezze e distanze fra edifici creato dal DM 1444/68 e la cui soluzione è di grande importanza per gli interventi di rigenerazione e, più in generale, per quelli sull'edificato. D'altro canto, considerato che il Governo ha sino ad oggi impugnato le varie leggi regionali intervenute sul tema, pensare a un intervento successivo di ciascun comune, come indicato nel comma 1-bis appare essere difficoltoso dal punto di vista della legittimità anche se finalizzato al raggiungimento degli obiettivi generali del comma 1 dell'art. 5.

Demolizione e ricostruzione (art. 5, comma 1 lett. b)

L'art. 5 inserisce, sempre nell'art. 2-bis del Dpr 380/2001, l'ulteriore comma 1-ter in base al quale: *“In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo”*.

Tale norma, recependo un orientamento della giurisprudenza amministrativa (Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 settembre 2017, n. 4337) garantisce il mantenimento della distanza preesistente, tra gli edifici, solo nel caso di demolizione e ricostruzione nella medesima area di sedime, con stesso volume, nel rispetto dell'altezza massima dell'edificio preesistente.

Si sottolinea pertanto che, considerata anche la collocazione della norma all'interno dell'art. 2-bis del Dpr 380/2001 relativo agli standard urbanistici ed edilizi, **il nuovo comma 1-ter disciplina esclusivamente le demolizioni e ricostruzioni per gli aspetti legati ai limiti di distanza, di altezza e volume. Nulla è innovato in tema di categorie edilizie e dei requisiti per la demolizione e ricostruzione ai fini della inclusione fra gli interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d) del Dpr 380/2001** che potranno comunque essere realizzati anche senza il rispetto dei parametri edilizi sopra richiamati (DL 69/2013).

Limiti di distanza fra edifici fra i quali intercorrono strade carrabili

Nella conversione del Decreto Legge il Parlamento ha introdotto nell'art. 5, comma 1, lettera 1-bis, una norma che risponde ad una questione sollevata dall'Ance, finalizzata a risolvere la problematica dei limiti di distanza da rispettare in caso di demolizione e ricostruzione di fabbricati fra i quali intercorrono strade carrabili.

Tale norma prevede che *“le disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3), dello stesso articolo 9”*.

Si evidenzia prima di tutto che, stando al tenore letterale, si è in presenza di una **norma di interpretazione autentica** (“si interpretano”) **impattante non solo sui rapporti futuri, ma anche su quelli preesistenti ed ancora pendenti**.

La norma chiarisce che i commi 2 e 3 dell'art. 9 del DM 1444/1968 – che prevedono, rispetto al limite generale di 10 metri fra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, maggiorazioni delle distanze fra edifici qualora fra essi intercorrano strade destinate al traffico dei veicoli – si applicano esclusivamente nelle zone omogenee C (espansione) e non anche alle altre zone omogenee, prime fra tutte le zone B ossia quelle totalmente o parzialmente edificate.

Edifici condominiali degradati (Art. 5 sexies)

La norma è finalizzata ad **intervenire, nel caso di inerzia dei proprietari, su immobili in stato di degrado**. Viene prevista la possibilità che il Sindaco, previa apposita ordinanza nella quale dichiara lo stato di degrado di un edificio condominiale, richieda al Presidente del Tribunale competente per il luogo nel quale è situato l'immobile, la nomina di un amministratore giudiziario che dovrà curare l'eliminazione della situazione di degrado sostituendosi all'assemblea condominiale.

L'ordinanza sarà assunta dal Sindaco in base al D.lgs. 267/2000 - Testo Unico degli enti locali - ed ai sensi del decreto legge n.14/2017 sulla sicurezza delle città (che però non contiene specifiche norme volte ad individuare il degrado edilizio e urbanistico) e comunque potrà essere oggetto di impugnativa, in quanto atto amministrativo, nella forma del ricorso al TAR.

Premesso che indipendentemente dalle disposizioni dell'art. 5 sexies il Sindaco anche in assenza della nuova norma, poteva agire con propria ordinanza nei confronti di situazioni di degrado o disagio e comunque in grado di generare situazioni di pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica attraverso propri provvedimenti (e con spese eventualmente anticipate dal Comune e poi rimborsate dalla proprietà/dai proprietari), l'art. 5 sexies rende ancora più incisivo il ruolo del Sindaco. Una volta ricevuta ed accertata la segnalazione di degrado da parte degli organi di vigilanza, il Sindaco avrà l'obbligo di emanare l'ordinanza richiedendo conseguentemente o addirittura contestualmente la nomina dell'amministratore giudiziario (ai sensi dell'art. 5 sexies).

Quest'ultimo a sua volta dovrà attivarsi con immediatezza per l'eliminazione della situazione di degrado ponendo i relativi oneri a carico della proprietà/dei proprietari dell'immobile anche mediante provvedimenti giudiziali (decreto ingiuntivo, esecuzione immobiliare ecc.). Peraltro, a fronte dell'intervento dell'amministratore giudiziario, l'art. 5 sexies non indica con quali risorse si farà fronte alle spese in presenza di proprietari con risorse economiche insufficienti.

La disposizione richiamata dall'art. 5 sexies è quella dell'art. 1105, comma 4 cod. civ. che consente di richiedere al presidente del tribunale la nomina di un amministratore qualora non sia possibile assumere decisioni per l'amministrazione dell'immobile, non vi sia la maggioranza per la deliberare, la delibera non venga eseguita. Di fatto l'art. 5 sexies individua così una fattispecie aggiuntiva dell'art. 1105 cod. civ.

Localizzazione opere pubbliche di interesse statale (Art. 5-ter)

L'articolo 5-ter, introdotto in fase di conversione, stabilisce una nuova disciplina procedurale in tema di localizzazione delle opere di interesse statale rispetto a quella contenuta nel DPR 383/1994.

In particolare, le modifiche apportate al DPR 383/94 prevedono:

- il solo richiamo alla nuova disciplina della conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e ss. della Legge 241/90 (come modificata dal D.lgs. 127/2016);
- la contestuale abrogazione di alcune specifiche disposizioni del DPR 383/94 (commi 2, 3, 4 e 5) con cui si stabilivano delle procedure differenti rispetto a quelle della conferenza di servizi di cui alla Legge 241/90 (tempistiche/superamento del dissenso da parte delle amministrazioni coinvolte).

La modifica è da valutare negativamente in quanto non va nella direzione di semplificare le procedure per accelerare la cantierizzazione delle opere di interesse statale.

La nuova norma, infatti, azzerava la normativa speciale e semplificata del DPR 383/1994, demandando l'intera disciplina procedurale alle disposizioni ordinarie in tema di conferenza di servizi contenute negli articoli 14 e ss. della Legge 241/90 (come modificata dal D.lgs. 127/2016).

Ciò che sarebbe stato opportuno prevedere, nella logica dello snellimento procedurale ante cantiere, era la possibilità che la procedura di cui al Dpr 383/1994 fosse anticipata, su iniziativa del proponente, al progetto di fattibilità tecnica/economica nell'ambito della conferenza dei servizi prevista dall'art. 27, comma 3, e cioè quella preliminare, mantenendo comunque fermo il termine di durata del vincolo preordinato all'esproprio (che potrà essere reiterato con l'eventuale pagamento del relativo indennizzo), in linea con quanto già previsto dall'art. 23, comma 5 del D.lgs. 50/2016, in base al quale "Il progetto di fattibilità deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa."

Ambiente

Proroga disposizioni deposito e trasporto terre e rocce da scavo (Art. 24)

La disposizione, che non ha subito sostanziali modifiche durante la conversione del Decreto Legge, interviene in tema di gestione dei rifiuti derivanti dal sisma del 2016 (art. 28, Decreto Legge 189/2016) per:

- prorogare al 31 dicembre 2019 il termine per il deposito/trasporto dei materiali da scavo prodotti dai cantieri allestiti per la realizzazione delle strutture abitative/opere provvisorie legate all'emergenza sisma 2016;
- chiarire che i materiali contenenti amianto, non soggetti al particolare e semplificato regime di gestione rifiuti definito dall'art. 28 comma 4 del decreto 189/2016, sono solo quelli che superano i limiti fissati dal Codice dell'ambiente (Punto 3.4, Allegato D, Parte IV, D.lgs. 152/2006).

Cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste) (Art. 1, comma 19)

Durante l'iter di conversione in legge è stata introdotta una importante novità in materia di "end of waste", ossia rifiuti che hanno cessato di essere tali.

È stato, in particolare, sostituito il comma 3 dell'art. 184 ter del D.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente), stabilendo le condizioni in base alle quali devono essere concesse le autorizzazioni ordinarie per gli impianti di recupero dei rifiuti ai fini della "gestione degli end of waste", nelle more della definizione, da parte del ministero dell'Ambiente, dei criteri necessari affinché un rifiuto possa essere considerato non più tale.

Viene, infatti, previsto che, tali autorizzazioni debbano essere rilasciate nel rispetto:

- dei criteri indicati nei provvedimenti che disciplinano il recupero semplificato dei rifiuti (Dm 5 febbraio 1998 e Dm 269/2005) **per i parametri relativi a tipologia, provenienza e caratteristiche dei rifiuti, attività di recupero e caratteristiche di quanto ottenuto da tale attività;**
- delle prescrizioni indicate nelle autorizzazioni stesse **per le quantità di rifiuti.**

Le modifiche introdotte sono mirate a superare la situazione che si è venuta a creare a seguito della sentenza del Consiglio di Stato 1229/2018, in base alla quale spetta esclusivamente alla Stato (e quindi non anche alle Regioni) l'individuazione delle condizioni per cui determinate tipologie di materiali possano essere considerati "end of waste". Tale pronuncia ha creato una situazione di grave incertezza operativa che ha portato in molti casi al blocco nel rilascio/rinnovo di tali autorizzazioni.

Si tratta, invero, di modifiche che, così come approvate dal Parlamento, rischiano di avere un limitato effetto "di sblocco" delle autorizzazioni in materia di "end of waste", in quanto superano solo in parte le criticità emerse a seguito della citata sentenza, ma ad esempio non risolvono il problema, molto diffuso sul territorio, delle autorizzazioni per utilizzi non previsti dal DM 5 febbraio 1998.