

**PRIMO CICLO DI INCONTRI DI STUDIO SULLA
LEGGE REGIONALE URBANISTICA N. 65/2014**

**LA DISCIPLINA DEL REGIME
TRANSITORIO**

- DISPOSIZIONI URBANISTICHE PARTICOLARI**
- INTRODUZIONE ALLA PARTE EDILIZIA**
- “SALVAGUARDIE” EDILIZIE**
- E DISPOSIZIONI TRANSITORIE EDILIZIE**

avv. Ugo Franceschetti

Firenze, 18 maggio 2015

ARTT. 225

Disposizioni transitorie per la pianificazione delle grandi strutture di vendita ai sensi della l.r. 52/2012

- 1. Alle conferenze di pianificazione di cui agli articoli 66 e 69 della legge regionale 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 . Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 1/2005) **che alla data di entrata in vigore della presente legge risultino già convocate si applicano le disposizioni della l.r. 52/2012** .
- 2. Ai fini della pianificazione delle grandi strutture di vendita, **fino alla individuazione degli ambiti sovracomunali ai sensi dell'articolo 28**, tali ambiti sono quelli indicati nella tabella di cui all'allegato B della presente legge, e corrispondenti a quelli già allegati alla l.r. 1/2005 .

ART. 28

- Gli ambiti sovracomunali sono individuati con delibera di Consiglio Regionale **entro 180 giorni** dalla entrata in vigore della legge.

ART. 244

Disposizioni transitorie per le previsioni di grandi strutture di vendita contenute nel piano strutturale o nel PRG

- 1. Salvo quanto previsto al comma 4, **fino all'adozione del nuovo piano strutturale** con i contenuti della presente legge, le previsioni di grandi strutture di vendita contenute nel piano strutturale o nel PRG alla data di entrata in vigore della presente legge, **sono inefficaci** fino allo svolgimento con esito positivo della conferenza di copianificazione di cui all'articolo 25.
- 2. Alla conferenza di copianificazione di cui al comma 1, partecipano la Regione, la provincia o la città metropolitana e il comune.
- 3. La conferenza di copianificazione verifica la sostenibilità territoriale a livello locale delle previsioni di cui al comma 1, sulla base dei criteri di cui all'articolo 26, comma 2.
- 4. Non sono soggette alla verifica della conferenza di copianificazione le previsioni di destinazioni d'uso per grandi strutture di vendita che al 29 settembre 2012, data di entrata in vigore della [l.r. 52/2012](#), risultano oggetto di **piano attuativo approvato o di sua variante non comportante incremento della superficie di vendita**.

SEGUE 225 - 244

- La conferenza di pianificazione dell'art. 66 e 69 L.R. 52/2012 è organismo prettamente tecnico
- La conferenza di copianificazione dell'art. 25 è politico-istituzionale
- La copianificazione dell'art. 244 è senza i comuni limitrofi
- Non si parla di RU, ma solo di PS.

ART. 236

Disposizioni transitorie per i piani di distribuzione e localizzazione delle funzioni

- 1. I piani di distribuzione e di localizzazione delle funzioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, mantengono efficacia fino alla scadenza delle previsioni di durata quinquennale del regolamento urbanistico di riferimento.

I nuovi piani delle funzioni non sono soggetti a decadenza quinquennale

ART. 237

Disposizioni transitorie per l'approvazione dei piani regolatori portuali dei porti di interesse nazionale

- 1. Le varianti ai piani strutturali o ai piani operativi necessarie per l'approvazione dei piani regolatori portuali dei porti di interesse nazionale già adottate alla data di entrata in vigore della presente legge, sono approvate **entro sessanta giorni** dall'entrata in vigore della stessa. **In caso di mancato rispetto di tale termine, la Giunta regionale attiva i poteri sostitutivi di cui all'articolo 44, comma 3.**

ART. 246

Disposizioni transitorie per gli interventi convenzionati

- 1. Ferme restando le limitazioni di cui al presente titolo, nelle more della formazione del piano operativo di cui all'articolo 95, sono valide ed efficaci le previsioni subordinate a progetti unitari convenzionati, comunque denominati, contenute negli strumenti comunali di pianificazione urbanistica vigenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

PREMESSA SULLA NATURA ECCEZIONALE DELLE DISPOSIZIONI TRANSITORIE

- Disposizioni generali sull'entrata in vigore delle leggi:
 - art. 10 Disp. Att.: 15 gg;
 - art. 23 Statuto Reg. Toscana: 20 gg tra la promulgazione e la pubblicazione e poi 15 gg per l'entrata in vigore

SEGUE PREMESSE

- **La disciplina transitoria è una disciplina eccezionale con la quale si ammette di derogare temporaneamente alla norma generale entrata in vigore**
- **Così il titolo IX della LR 65/2014 intende derogare “Temporaneamente” (?):**
 - alle proprie disposizioni (salve eccezioni);
 - perfino ai nuovi principi generali, alle esigenze e necessità, anche urgenti, individuate dalla legge stessa;

SEGUE PREMESSE

- Alcuni esempi dal Preambolo della LR 65/2015.
“Considerato quanto segue:
- Vengono individuate alcune esigenze e necessità:
 - Punto 3: non sono ammessi nuovi impegni di suolo, se non previo riuso dei volumi esistenti;
 - Punto 4: salvaguardia del territorio agricolo rispetto a nuove costruzioni non agricole;
 - Punto 5: indicazione della “linea rossa”;
 - Punto 9: sviluppo attività agricola;
 - Punto 23: misure incentivanti per rigenerazione urbana;
 - Punto 24: *“Necessità di riconoscere la situazione di eccezionale difficoltà dei settori produttivi e di incentivare la permanenza delle attività produttive nel territorio regionale”*

SEGUE PREMESSE

- A fronte di simili dichiarate “esigenze e necessità” ci si aspetterebbe un regime transitorio:
 - chiaro nei limiti e nei contenuti;
 - limitato nel tempo e comunque di breve durata;
 - assistito da strumenti coercitivi (sanzioni o, semplicemente, la diretta applicazione della legge).

SEGUE PREMESSE

- Invece ci troviamo di fronte ad un testo:
 - spesso di difficile comprensione;
 - in cui non è chiaro l'ambito di applicazione;
 - in cui non è certo il limite temporale, essendo per di più rimesso alla discrezionalità dei comuni;
 - in cui non vi sono "sanzioni" neppure sottoforma di potere sostitutivo o di clausola di immediata applicazione (stile DL Sblocca Italia)

CONSEGUENZE

Se è disciplina eccezionale allora dovrebbe essere interpretata:

- Ove possibile senza analogia
- E comunque *in dubio*, orientata verso la immediata applicazione delle nuove disposizioni

SEGUE CONSEGUENZE

- **La disciplina transitoria dovrebbe operare (ovvero ritardare l'applicazione) limitatamente a ciò che essa disciplina espressamente.**
- **Per cui la parte di LR che non è contemplata dalla disciplina transitoria si dovrebbe applicare immediatamente.**

SEGUE CONSEGUENZE

- **Tuttavia:**
 - **la disciplina edilizia (salvo ciò che vedremo) è tendenzialmente disciplinata “attraverso” il recepimento nei Piani e nei regolamenti;**
 - **e come visto con l'intervento precedente, sono proprio i Piani l'oggetto della disciplina transitoria.**

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA TRANSITORIA EDILIZIA

- Quali parti della LR 65/2014 sono immediatamente applicabili e quali ricadono nell'ambito della disciplina transitoria?

Subito:

- Norme procedurali (titoli e procedimenti edilizi, procedimenti per piani attuativi, per PMAA etc);
- Norme sostanziali non filtrate dai Piani di cui al titolo IX.

SEGUE

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA
TRANSITORIA EDILIZIA

- Anche le norme edilizie sostanziali debbono essere “filtrate” dai nuovi Piani e regolamenti? E conseguentemente ricadere nelle norme transitorie?
- Art. 242. Tendenzialmente sì. Per cui non si applicano ai piani vigenti (vedremo le eccezioni).

SEGUE

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA TRANSITORIA EDILIZIA

Che succede nel momento in cui il Comune decide di pianificare? Deve adeguarsi ai contenuti edilizi della LR 65/2014?

Dando una interpretazione restrittiva ed orientata, la risposta dovrebbe essere positiva.

Tuttavia l'articolato 222-234 sembra fare molti distinguo tra:

- - norme che indicano di seguire i “procedimenti” della LR 1/2005 o della 65/2014;
- - norme che indicano di informarsi alle “disposizioni” della LR 1/2005;
- - norme che indicano di applicare “i contenuti” della LR 1/2005

SEGUE

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA TRANSITORIA EDILIZIA

Sembra di poter affermare che quando la norma richiama i “*procedimenti*” si riferisca unicamente al procedimento di adozione/approvazione, mentre quando fa riferimento alle “*disposizioni*”, faccia effettivamente riferimento ai “*contenuti*” della LR 1/2005 sia procedurali che sostanziali, anche edilizi.

Tuttavia, quando è prevista, si tratta di una facoltà per i Comuni di procedere nel senso di seguire procedimenti, disposizioni o contenuti della LR 1/2005.

Sarebbe possibile procedere con “*ibridi*”? Non si vedono preclusioni.

ESEMPIO: NUOVA EDIFICAZIONE RESIDENZIALE IN TERRITORIO RURALE

Art. 4, comma 2, ultima parte.

“Non sono comunque consentite nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato, fermo restando quanto previsto dal titolo IV capo III”

Laddove la LR 65/2014 non permette un determinato intervento in area agricola, le previsioni difformi di uno strumento urbanistico esistente decadono?

Vigente l'art. 4 , è possibile oggi realizzare un intervento di nuova edificazione residenziale fuori dal territorio urbanizzato?

SEGUE ESEMPIO

- Sembra si possa affermare che laddove le norme transitorie permettano di adottare o approvare i nuovi strumenti con le “disposizioni” della LR 1/2005, significa che **non vi è decadenza delle disposizioni in contrasto e non vi è un obbligo di adeguamento immediato**, se non quando verranno adottati i “nuovi strumenti”.
- In particolare sull’ art 4 c’è da aggiungere che **finchè non è tracciata la “linea rossa” dell’art 4, non si possono neppure applicare i limiti** indicati dallo stesso art. 4.

LE “SALVAGUARDIE EDILIZIE”

Quasi tutte le principali norme transitorie esaminate prevedono oltre alle esaminate salvaguardie urbanistiche (limiti alle varianti) anche delle salvaguardie “edilizie”:

Fino a... (oppure decorsi tre anni dall’entrata in vigore della legge) **all’adozione** di... (PO o PS) **non sono consentiti gli interventi edilizi di cui all’art. 134, comma 1 lettere a), b) , f) e l).** Sono ammessi gli interventi previsti nelle **varianti semplificate**, gli interventi edilizi consentiti alle **aziende agricole e quelli convenzionati...**

SEGUE LE “SALVAGUARDIE EDILIZIE”

- Da quando operano?
 - Nel caso del 222, non sono neppure previste
 - Nel caso del 228, Decorsi 3 anni dalla entrata in vigore della legge (per l'art. 228);
 - Nei casi del 229, 230 (vas)e 231 (Ru ad), da quando scade il RU.
 - Negli altri casi (232 solo ps, 233 ps adottato, 234 prg), da subito.

SEGUE “SALVAGUARDIE EDILIZIE”

- Fino a quando operano?
 - finchè non viene adottato il nuovo **PS** (per gli artt. 228, 229, 230 e 231);
 - oppure finchè non venga adottato il nuovo **PO** (per gli artt. 232, 233, 234)

- Una volta adottati i nuovi piani scompaiono?

Più correttamente si dovrebbe dire che verranno sostituite dalle normali salvaguardie di piano (art. 103).

SEGUE “SALVAGUARDIE EDILIZIE”

- “Art. 103- Misure di salvaguardia
- 1 Il Comune sospende ogni determinazione sulle domande di permesso di costruire quando siano in contrasto con lo strumento di pianificazione territoriale o con gli strumenti di pianificazione urbanistica adottati oppure con le misure cautelari di cui all’art. 13.
- 2 Non sono ammessi interventi soggetti a SCIA in contrasto con le norme di salvaguardia del piano strutturale adottato o con gli strumenti di pianificazione urbanistica adottati oppure con le misure cautelari di cui all’art.13.
- 3 La sospensione di cui al comma 1, opera fino all’efficacia dello strumento di pianificazione territoriale o dello strumento di pianificazione urbanistica e comunque non oltre tre anni dal relativo provvedimento di adozione”.

SEGUE “SALVAGUARDIE EDILIZIE”

Contenuti delle salvaguardie:

Limite agli interventi edilizi descritti dall'art. 134, comma 1 lett. a), b), f) ed L) :

- a) nuova edificazione;
- b) installazione manufatti prefabbricati, roulotte etc. utilizzati come abitazioni etc.
- f) ristrutturazione urbanistica;
- elle) sostituzione edilizia

SEGUE “SALVAGUARDIE EDILIZIE”

- NB: fa riferimento alle categorie di intervento edilizio nuove della LR 65/2014,
- anche se andrà applicato anche a strumenti che ancora si riferiranno alle categorie della LR 1/2005.

- Che succede se lo strumento mi prevedeva interventi “fino alla nuova costruzione o sostituzione...”? Potrò procedere con la ristrutturazione edilizia? Certo, ma quale? Quella anche ricostruttiva dell’art. 134 o quella della LR 1/2005?

SEGUE “SALVAGUARDIE EDILIZIE”

Eccezioni:

sono comunque ammessi:

- a) interventi previsti dalle varianti *ex art. 222* e “semplificate”;
- b) interventi edilizi consentiti alle aziende agricole;
- c) interventi previsti da piani attuativi approvati e convenzionati;
- d) interventi convenzionati in atti sottoscritti prima della scadenza del RU o in altri casi, prima della entrata in vigore della legge

SEGUE “SALVAGUARDIE EDILIZIE”

Considerazione finale:

Rispetto all’art. 39 della LR 5/1995, le “sanzioni” di allora erano più rigide delle salvaguardie della LR 65/2014.

Ad esempio oggi è ammessa la ristrutturazione edilizia, mentre non lo era con l’art. 39.

DISPOSIZIONI EDILIZIE TRANSITORIE E FINALI

Disposizione finale:

Art. 251

Ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del d.p.r. 380/2001, a seguito dell'entrata in vigore del titolo VI della presente legge, **non trova diretta applicazione nel territorio regionale la disciplina di dettaglio prevista dalle disposizioni legislative e regolamentari statali della parte I, titoli I, II e III dello stesso d.p.r. 380/2001** .

Pleonastica e pericolosa

SEGUE

ART 251

Art. 2, comma 3 DPR 380/2001

3. Le disposizioni, **anche di dettaglio**, del presente testo unico, **attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.**

SEGUE ART 251

?

“A seguito dell’entrata in vigore della presente legge cessa di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina di dettaglio prevista:

- *a) dagli articoli [3,] 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 19, commi 2 e 3, 22, 23 e 32 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) ... omissis...”*

SEGUE ART. 251

Era l'art. 103 della LR Lombardia 12/2005

Dichiarato incostituzionale con sentenza C. Cost. n. 309 del 23 novembre 2011 per contrasto con art.117 comma 3, perchè:

“qualificando come “disciplina di dettaglio” numerose disposizioni legislative statali, prevede la disapplicazione della legislazione di principio in materia di governo del territorio dettata dall'art. 3 del DPR 380 del 2001 con riguardo alla definizione delle categorie di interventi edilizi”

SEGUE

ART 251

Inoltre un'enunciazione come quella dell'art. 251 presupporrebbe una cristallizzazione della normativa.

Era enunciazione “corretta” alla data di promulgazione della LR 65/2014

Era già errata alla data di entrata in vigore della legge regionale, perché superata dalla legge di conversione del DL Sblocca Italia.

SEGUE

ART 251

Legge 164/2014 di conversione del DL Sblocca Italia

Pubblicata in GU l'11 novembre 2014;

Entrata in vigore il 12 novembre 2014 (Art 1).

Legge regionale 65/2014

pubblicata il 12 novembre 2014;

Entrata in vigore il 27 novembre 2014

SEGUE ART 251

- Legge regionale 49/2015 del 20 aprile 2015 entrata in vigore il 9 maggio 2015 recepisce modifiche ad attività edilizia libera

Ha recepito alcune modifiche introdotte dalla legge di conversione del DL Sblocca Italia.

La legge regionale è ora allineata?

Se vi saranno nuove modifiche al TU?

SEGUE ART 251

Nel periodo dal novembre 2014 a maggio 2015 le norme della Legge di conversione del DL Sblocca Italia erano direttamente applicabili?

Risposta affermativa per le norme di principio e per quelle di dettaglio applicazione di principi.

Così per attività edilizia libera.

Così in generale e per il futuro per categorie di intervento

DISPOSIZIONI TRANSITORIE ART. 242

- “Disposizioni transitorie per gli interventi edilizi di cui agli articoli 78 e 79 della l.r. 1/2005
- 1. Le modifiche introdotte **dalla presente legge [e dalla legge statale? Ndr]** alle categorie di intervento edilizio già previste dagli articoli 78 e 79 della l.r. 1/2005 **non incidono sulla disciplina sostanziale degli interventi urbanistico-edilizi contenuta negli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e rilevano solo al fine dell'individuazione del titolo abilitativo necessario per la realizzazione degli interventi medesimi.**”

SEGUE ART. 242

Limitato agli artt. 78 e 79 LR 1/2005

Quindi le modifiche alle altre categorie di intervento “incidono sulla disciplina sostanziale degli interventi urbanistico-edilizi contenuta negli strumenti edilizi vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge”

Occorre poi distinguere tra:

Modifiche “accrescitive” delle categorie di intervento degli artt. 78 e 79 LR 1/2005.

Es. frazionamento in manutenzione straordinaria o ristrutturazione fuori sagoma

Modifiche “diminutive”.

Es. alcuni interventi oggi qualificati come privi di rilevanza edilizia

SEGUE ART. 242

Occorre ancora eventualmente distinguere tra:

- modifiche a categorie di intervento per recepimento di norma statale.
- modifiche di iniziativa regionale.

E quindi, in definitiva, occorre distinguere tra strumenti urbanistici che pianificano:

- per categorie di intervento;
- per descrizione dei singoli interventi.

SEGUE ART. 242

Esempio

la nuova manutenzione straordinaria consente anche il frazionamento delle unità immobiliari o la nuova ristrutturazione prevede la possibilità di demolire un volume e ricostruirlo “fuori sagoma”.

Tali novità dovranno essere applicate nel rispetto delle previsioni degli strumenti esistenti, essendo applicabili unicamente su quegli edifici che non hanno impedimenti in relazione alle previsioni della disciplina di pianificazione.

SEGUE ART. 242

Se lo strumento urbanistico che operi “per categorie”, tuttavia impedisca di suddividere alcuni edifici in più unità immobiliari, allora sarà inapplicabile il nuovo intervento di manutenzione straordinaria con frazionamento, anche laddove lo strumento preveda tout court interventi di manutenzione straordinaria.

Così se lo strumento urbanistico prescrivesse il rispetto della sagoma, si dovrebbe ritenere inapplicabile la nuova ristrutturazione edilizia “fuori sagoma”

SEGUE ART. 242

- “2. E' consentita la presentazione della SCIA per gli interventi di nuova edificazione proposti in applicazione dell'articolo 79, comma 1, lettera a), della l.r. 1/2005 , qualora specificamente disciplinati da disposizioni planivolumetriche, tipologiche e costruttive contenute:
 - a) nel regolamento urbanistico vigente alla data di entrata in vigore della presente legge;
 - b) in piani attuativi, comunque denominati, già adottati o approvati alla data di entrata di entrata in vigore della presente legge”.

SEGUE ART. 242

La L.R. 65/2014, elimina la possibilità di operare con SCIA per interventi di nuova costruzione previsti da piani attuativi.

Con il comma 2 tuttavia tale possibilità è mantenuta (fin quando?) in presenza di una previsione di dettaglio che specificatamente disciplini l'intervento sotto il profilo planivolumetrico, tipologico e costruttivo contenute:

- nel regolamento urbanistico vigente
- nei piani attuativi anche se semplicemente adottati dal Consiglio Comunale

ART. 240

Manufatti precari

1. Ai manufatti precari di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Giunta regionale 9 febbraio 2007, n. 5/R (Regolamento di attuazione del titolo IV, capo III "Il territorio rurale", della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio"), eventualmente disciplinati negli strumenti urbanistici comunali, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 70, commi 1, 2, 3 e 5. Le disposizioni di cui all'articolo 70, comma 2, prevalgono su eventuali discipline comunali difformi.

SEGUE 240

- L'art. 70 commi 1, 2, 3 e 5 stabiliscono che:
l'imprenditore agricolo può realizzare :
 - 1) Manufatti aziendali temporanei leggeri per due anni;
 - 2) Serre, più di due anni;
 - 3) serre fisse e manufatti non temporanei, ma con PAAPMA

ART. 241

Disposizioni transitorie con riferimento alla **superficie utile lorda** per gli interventi di **rigenerazione urbana**

1. Fino all'adeguamento dei regolamenti edilizi e degli strumenti comunali della pianificazione territoriale e urbanistica al regolamento regionale di attuazione di cui all'articolo 216, per gli interventi di cui agli articoli 124, 125 e 126, si applica la definizione di superficie utile lorda di cui all'articolo 74 ter comma 1, lettera c), della l.r. 1/2005 .

SEGUE ART. 241

È comunque da intendersi che la definizione di SUL contenuta nel regolamento regionale n. 64/R/2013 subentra alla definizione di cui all'art. 74 ter primo comma lett c) della LR 1/2005 anche in caso di mancato adeguamento da parte dei Comuni nel termine prescritto dalla LR 1/2005 confermato dall'art. 216 e dall'art. 245 della LR 65/2014

ART. 243

Disposizioni transitorie in materia di edilizia sostenibile

1. Fino all'approvazione delle linee guida regionali di cui all'articolo 219, si applicano le linee guida approvate con deliberazione della Giunta regionale 28 febbraio 2005, n. 322 (Approvazione delle istruzioni tecniche denominate "Linee guida per la valutazione della qualità energetica ed ambientale degli edifici in Toscana" ai sensi dell'art. 37, comma 3 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 ed in attuazione dell'azione B.13 del P.R.A.A. 2004-2006).