

REM - Il Regolamento Edilizio Tipo Metropolitano

Proposta di regolamento edilizio tipo per i
Comuni della Città Metropolitana
di Milano

Come facilitare l'applicazione del REM nei Comuni della Città Metropolitana

- *L'esperienza del gruppo di lavoro -
Tavolo dei Comuni della Città Metropolitana
di Milano per la definizione del REM*
- *Comune di Pioltello -*

Le premesse e gli obiettivi

- Il tavolo di lavoro che ha dato vita al REM ha coinvolto tecnici comunali provenienti da differenti realtà urbane, territoriali, amministrative e organizzative.
- Alcuni provengono dall'esperienza del RET (Regolamento Edilizio tipo di Regione Lombardia), che aveva già indicato il Regolamento Tipo quale strumento che può consentire di gestire al meglio il territorio di ciascun comune e la sua specificità a partire da regole comuni (le norme vigenti).
- Il **REM prosegue dunque sulla strada dell'unificazione**, già iniziata con l'adozione della modulistica unificata, con la messa a punto della bozza di RET, ma **nella** consapevolezza della **specificità di ciascuna realtà territoriale e di ciascuna comunità nella scelta dei contenuti e delle prestazioni** richieste per gli interventi edilizi.
- Finalità: semplificare i regolamenti, facilitare l'accesso ai servizi da parte di cittadini e professionisti, ed anche imprese, che sono gli interlocutori degli uffici tecnici comunali; rendere più efficace ed efficiente la loro attività significa parlare un linguaggio tecnico il più possibile uniforme, come premessa.
- Questo linguaggio deve essere condiviso in prima battuta da chi le "regole" del "costruire" nel senso più ampio, deve farle rispettare ogni giorno.
- Aver condiviso gli obiettivi significa anche aver gettato le basi per gli sviluppi e gli scenari futuri.
- Il REM ancora come **"filo rosso" che collega la norma** (statale, regionale, ecc.) **alla realtà locale**, attraverso regole di base condivise da tutti i comuni partecipanti

Gli obiettivi

- Fine: creare un supporto per ogni comune, “bozza” dello sviluppo del proprio “REC”, ad una scala più vicina al territorio rispetto al RET, ma anche una **RETE di SOSTEGNO**
- Anche la bozza di regolamento proposta di REM può e deve essere integrata e adattata alle specificità locali, facendo salvi criteri e indirizzi generali.
- Il tavolo si è strutturato come **tavolo di approfondimento, di confronto, di condivisione, di discussione, di formazione**, prima ancora che operativo e volto a definire un corpo “normativo” di base, non prescrittivo e non vincolante, UTILE a realtà territoriali differenti, ma non UNIVOCO e STATICO
- Confronto non solo tra i vari contesti normativi, ma anche di persone, territori, competenze, strutture organizzative, prassi operative e soprattutto esperienze professionali
- Il REM nasce non come sommatoria di punti di vista, competenze ed esperienze professionali di gestione del territorio, ma come integrazione: chi non è uscito dagli incontri con dubbi circa norme e prassi applicative che pensava consolidate?
- Se il REM è ancora oggi una realtà in divenire e non esaustiva, nasce però dall’esigenza di definire prassi operative condivise: ciò è tanto più importante, quale metodo di lavoro, in un contesto normativo in continua e costante evoluzione, in un contesto tecnologico in rapidissima trasformazione, e di fronte alla gestione di un territorio che lancia sfide sempre nuove.
- Nasce come **“maglia” in cui è possibile integrare realtà territoriali differenti e modalità organizzative differenti.**
- Il confronto tra realtà territoriali e organizzative non omogenee ha condotto ad una **sintesi, utile soprattutto per i comuni più piccoli, privi di competenze specialistiche.** Si sono affrontati argomenti talvolta complessi (quali la tutela del suolo e del sottosuolo, le indagini ambientali preliminari, le bonifiche) e procedure che negli uffici tecnici dei comuni più piccoli non hanno talvolta prassi consolidate, in quanto eventi più rari.
- L’esperienza di realtà maggiori, quali la struttura tecnica della Città di Milano, che si confronta più spesso con una realtà urbana e territoriale in profonda trasformazione, è stata fondamentale per condurre ad uno strumento di sintesi ed ad una prassi operativa comune e condivisa.
- Il confronto tra esperienze diverse ha portato al tavolo contributi e tematiche legate al lavoro quotidiano di gestione delle pratiche edilizie, all’applicazione delle norme ed al loro recepimento: spesso sono emersi punti di vista nuovi, più razionali, in direzione della semplificazione e dell’uniformità delle procedure; un salto di qualità per il tecnico comunale, ma anche per il cittadino ed il professionista.

Il metodo di lavoro

Proposta di indirizzi comuni attraverso:

- Discussione sui temi (con vari livelli di approfondimento), confronto e analisi dei possibili esiti
- Relazione e confronto con il contesto normativo di riferimento
- Ricerca di punti in comune a partire da esperienze professionali e territoriali diverse (piccoli comuni, grandi città lombarde)
- Condivisione dei temi e dei risultati della discussione
- Sintesi dei temi proposti e scrittura di una **“traccia” flessibile, con spazio a suggerimenti, alternative, note e commenti laddove non è stato possibile definire le procedure in modo univoco, lasciando spazio alle specificità locali, ma anche agli indirizzi tematici di ciascuna realtà territoriale.**

Il metodo di lavoro

E dunque nello specifico:

- Riflessione e approfondimento dei temi proposti dall'indice tipo del RET ha orientato la trattazione, quali argomenti comuni a realtà territoriali specifiche, e che si prova a tradurre in una prassi operativa comune e condivisa
- Indicazione e definizione degli **articoli a contenuto più generale (procedure, adempimenti)** su cui proporre un testo specifico
- Per ciascun articolo, **definizione di un testo che possa avere valenza comune, non obbligatorio, ma di supporto alla redazione di ciascun Regolamento Edilizio Comunale.**
- Approfondimento di temi in relazione al contesto normativo ed alla prassi applicativa
- **Inserimento nell'articolato, non solo di un testo base, ma anche di indicazioni operative, quali "linee guida di flessibilità" tramite :**
 - **Suggerimenti**
 - **Alternative**
 - **Commenti**
 - **Note (nel testo)**
 - **Esempi**
- E cioè **dispositivi che consentano di recepire e adattare i disposti comuni alle singole realtà locali**, di ampliare la riflessione, di adeguare il regolamento alla struttura organizzativa
- Vedi ad esempio l'art.10, che presenta, a titolo esemplificativo suggerimento e commento, o l'art. 15, con nota e suggerimento, l'art.33, con l'alternativa, l'art.29, o la tabella di cui all'art. 142:

Il metodo di lavoro

Art. 10 Requisiti essenziali e specifiche tecniche della documentazione degli elaborati progettuali delle pratiche edilizie e aggiornamento della cartografia comunale

Suggerimento

1 Il progetto e la documentazione a corredo devono rispondere ai seguenti requisiti essenziali:

- a. fornire un'efficiente illustrazione delle opere previste e del loro inserimento nel contesto, con particolare riferimento ai valori paesaggistici e ambientali
- b. fornire la rappresentazione puntuale delle costruzioni limitrofe e delle relative aperture finestrate, con specificazione grafica ed in scala delle distanze intercorrenti tra tali costruzioni e aperture e la costruzione oggetto di intervento, nonché fornire chiara rappresentazione delle distanze dal confine
- c. dare dimostrazione del rispetto delle principali norme ad esso applicabili
- d. rappresentare la situazione comparativa tra lo stato di fatto/stato autorizzato e lo stato di progetto contraddistinto convenzionalmente con il giallo/rosso, da riportare in legenda, da applicarsi anche alle destinazioni d'uso dei locali; diverse indicazioni dovranno essere espressamente riportate in legenda;

2 Inoltre, nei casi di nuova costruzione e ristrutturazione con demolizione e ricostruzione, nonché di realizzazione di opere di urbanizzazione, deve essere presentata documentazione digitale georeferenziata con l'indicazione del perimetro dell'ambito di intervento, delle eventuali aree di cessione e delle aree oggetto di opere di urbanizzazione, da aggiornarsi a seguito dell'ultimazione dei lavori secondo le specifiche indicate sul sito istituzionale.

Commento: *Si suggerisce di prevedere la possibilità di inserimento dei progetti in BIM oggi già previsto dalla normativa vigente per i LLPP. Si rinvia al documento 'Linee guida operative per la riqualificazione energetica e la sicurezza sismica di edifici pubblici'. I capitoli da pag. 41 a 91 contengono le indicazioni sul BIM, strettamente indirizzate alla Pubblica Amministrazione Locale. Si suggerisce pertanto la seguente formulazione.*

3 Presentazione progetti in BIM (eventuale allegato con specifiche), secondo le specifiche fornite dallo Sportello Unico per l'Edilizia.

Il metodo di lavoro

art.15 Proroga e rinnovo dei titoli abilitativi

1. L'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire sono disciplinate dall'art. 15 del D.P.R. 380/2001, a cui si rimanda.

Nota

Dal confronto con i comuni si è riscontrata discordanza tra il richiamare o meno all'art.42

L'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire sono disciplinate dall'art. 15 del D.P.R. 380/2001, a cui si rimanda. Per quanto concerne la segnalazione certificata di inizio attività, si rimanda all'art.42 comma 6 della LR 12/2015 e smi.

2. La proroga, solo per i casi previsti dalla legge, deve essere richiesta prima della scadenza del termine.

3. L'efficacia temporale della segnalazione certificata di inizio attività è disciplinata dalla normativa nazionale e regionale in materia.

4. Nel caso in cui i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, la realizzazione della restante parte è subordinata a nuovo titolo abilitativo previa presentazione di relazione corredata da documentazione fotografica e elaborati grafici attestanti lo stato dei lavori eseguiti.

Suggerimento

5. L'esecuzione delle opere mancanti è assoggettata alla corresponsione della differenza dei contributi di costruzione, in relazione alle variazioni tariffarie intervenute medio tempore e proporzionata all'incidenza economica delle opere mancanti rispetto al costo totale dell'opera.

6. Se l'intervento non ultimato è di nuova costruzione o di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione e le relative opere risultano già finite al rustico, ai fini dell'istruttoria del procedimento edilizio, la qualifica dell'intervento terrà conto delle sole opere di completamento fermo restando quanto previsto dall'art.15 del DPR 380/2001 e smi.

Il metodo di lavoro

art.29 Comunicazione fine lavori

1. Il termine di ultimazione dei lavori è stabilito dalla legge o, nei casi legislativamente previsti, dalla convenzione o da atti unilaterali d'obbligo.
2. La comunicazione di ultimazione dei lavori deve essere presentata allo Sportello Unico per l'Edilizia o, alternativamente, allo Sportello Unico Attività Produttiva dal Titolare/Committente, congiuntamente al Direttore dei Lavori e all'impresa entro cinque/ quindici giorni dall'ultimazione degli stessi corredata dalla documentazione prevista dalle normative vigenti.
3. La fine lavori dell'intervento edilizio presuppone che tutte le opere assentite/segnalate/comunicate sino state realizzate nella loro integrità, ivi comprese le finiture interne/esterne e le eventuali sistemazioni esterne ove previste.
4. Nel caso in cui i lavori non siano ultimati nel termine, dovrà essere data comunicazione di fine lavori "parziale" presentando una relazione corredata da documentazione fotografica a firma del Direttore dei Lavori sullo stato dei lavori eseguiti.
5. Per i lavori non ultimati dovrà essere richiesto nuovo procedimento edilizio secondo le modalità vigenti di legge.
6. La proroga può essere richiesta solo per i casi previsti dalla legge e comunque prima della scadenza del termine.

28

Commento: si suggerisce di regolamentare in caso di CILA anche fine lavori. La normativa non lo richiede specificatamente ma può essere una maggior garanzia per tutti i soggetti coinvolti.

Il metodo di lavoro

art.33 Punti fissi di linea e quote di livello (estratto)

1. Prima dell'inizio dei lavori per interventi di nuova costruzione o di ampliamenti che modificano il sedime del fabbricato esistente, o per la realizzazione di manufatti posti a confine con spazi pubblici, ivi comprese le recinzioni, l'avente titolo è tenuto a richiedere al SUE (o altro ufficio individuato dal comune) la verifica della linea di confine e l'attribuzione della quota di livello tra gli spazi pubblici e l'area di pertinenza della costruzione. Nell'esecuzione dell'opera, l'avente titolo deve attenersi ai punti fissi di linea e alle quote di livello che gli dovranno essere comunicati entro venti giorni dalla presentazione della domanda di cui sopra.

Alternativa

Si propone la seguente alternativa di articolato nei casi in cui, per motivi organizzativi dell'ente, non è prevista la possibilità di un sopralluogo sistematico degli uffici tecnici in tutti i cantieri. È possibile prevedere l'auto-comunicazione dell'avente titolo con controlli a campione o in casi di particolare complessità o che interessano affacci su spazi pubblici, da parte degli uffici comunali o a personale dall'ente delegato.

1. Prima dell'inizio dei lavori per interventi di nuova costruzione o di ampliamenti che modificano il sedime del fabbricato esistente, o per la realizzazione di manufatti posti a confine con spazi pubblici, ivi comprese le recinzioni, l'avente titolo è tenuto a comunicare al SUE con adeguata documentazione la linea di confine e la quota di livello tra gli spazi pubblici e l'area di pertinenza della costruzione. Nell'esecuzione dell'opera, l'avente titolo deve attenersi ai punti fissi di linea e alle quote di livello autocertificati o comunicati a seguito di sopralluogo tecnico degli uffici che gli dovranno essere comunicati entro 20 giorni dalla presentazione della domanda di cui sopra. L'ufficio tecnico potrà sempre effettuare verifiche in cantiere.

2. Prima dell'inizio dei lavori di scavo per interventi di nuova costruzione o di ampliamenti che modificano il sedime del fabbricato esistente, o per la realizzazione di manufatti ivi comprese le recinzioni, non confinanti con gli spazi pubblici, l'avente titolo è tenuto a contrassegnare, mediante segnalazioni o picchettature, la collocazione sul terreno delle costruzioni stesse, conformemente alle previsioni di progetto e comunica al SUE l'avvenuta individuazione dei punti fissi di linea e quote di livello ai quali egli dovrà esattamente attenersi, corredata da autocertificazione del direttore dei lavori. Tali picchettature dovranno restare esposte per un periodo di almeno 10 giorni da tale comunicazione per le eventuali verifiche da parte del Comune, decorsi i quali i lavori potranno essere iniziati.

Nota

Nell'articolato si prevede una differenziazione tra manufatti confinanti o no con gli spazi pubblici. Se si usa la formulazione di autocertificazione anche per i confini con gli spazi pubblici la formulazione del comma 2 va integrata.

Art.142Sanzioni per violazioni delle norme regolamentari

Nota

A titolo di esempio, si riporta una tabella utile come riepilogo delle sanzioni. Può essere un allegato del regolamento edilizio in modo da poterla sottoporre ad aggiornamenti continui e non legata all'iter di approvazione del Regolamento Edilizio.

Il metodo di lavoro

- La strada non è conclusa, il **REM** proposto è un primo punto fermo, perché **ha costruito un metodo di lavoro**.
- Le norme sono in continua evoluzione, dunque l'attenzione "sul pezzo" deve essere sempre massima (vedi ad esempio il disposto dell'art.37 sulle tolleranze esecutive, e l'entrata in vigore del DL semplificazioni 76/2020)
- La necessità di continuare il **confronto con le norme igienico-sanitarie**, fortemente volute dal tavolo del RET, ha determinato un approfondimento con la DG Welfare Lombardia delle tematiche sanitarie, che ha prodotto **l'articolato di cui al Titolo III Capo I, art.61**, con l'obiettivo di uniformare l'applicazione dei disposti delle norme già contenute nei singoli RLI, su tutto il territorio; questo confronto è stato fortemente proposto dai tecnici comunali, sia all'interno del tavolo del RET, che recepito nel tavolo di lavoro del REM, come passaggio fondamentale verso la semplificazione delle procedure
- Il **REM ha scelto invece di non definire, ad oggi, l'articolato degli argomenti più caratterizzanti le realtà locali, limitandosi a suggerire strumenti e temi di approfondimento e di lavoro, che ogni singola amministrazione potrà valutare: sono i temi legati alla QUALITA' URBANA, alle PRESCRIZIONI COSTRUTTIVE E FUNZIONALI**, di cui al Titolo III.

Scenari futuri

- La grande **sfida per i comuni è allora partire da uno strumento flessibile per adeguarlo alla propria realtà e definire il campo non solo delle procedure edilizie, ma anche della qualità urbana.** In questo campo **viene lasciata ai singoli comuni la possibilità di agire e sperimentare, di percorrere nuove strade.**
- La sfida è in itinere, e la sinergia nella messa a punto di nuove strategie deve continuare, con forme e contributi diversi.
- Vi sono infatti **articoli individuati nell'indice con il simbolo * nella titolazione**, per i quali gli **sviluppi si demandano al livello comunale** o ad altri regolamenti e strumenti vigenti sul territorio, ma che costituiscono una **grande occasione di rinnovamento, nel definire obiettivi di tipo prestazionale dell'ambiente costruito, non più solo limitato agli edifici, ma anche allo spazio pubblico, e di sostenibilità ambientale**, nel senso più ampio possibile, quale sfida contemporanea della città e del territorio del futuro.
- Si auspica che l'azione di confronto e supporto possa continuare, nella reciproca collaborazione di più livelli istituzionali, ma soprattutto tra i diversi uffici tecnici, con gruppi di lavoro su temi specifici e argomenti tematici, che supportino le scelte di ciascun comune!

Scenari futuri

titolo 3. DISPOSIZIONI PER LA QUALITA' URBANA, PRESCRIZIONI COSTRUTTIVE E FUNZIONALI

Capo I – Disciplina dell'oggetto Edilizio

- art.41 * **Caratteristiche costruttive e funzionali, degli edifici**
- art.42 * **Requisiti prestazionali degli edifici riferiti alla compatibilità ambientale, all'efficienza energetica e al comfort abitativo**
- art.43 * **Prestazioni dell'involucro opaco**
- art.44 * **Impianti di produzione del calore**
- art.45 * **Prestazioni energetiche degli edifici nella stagione estiva**
- art.46 * **Tutela dall'inquinamento acustico**
- art.47 * **Clima acustico**
- art.48 * **Impatto acustico**
- art.49 * **Requisiti acustici passivi**
- art.50 * **Requisiti prestazionali degli edifici riferiti al contenimento dei consumi energetici e idrici degli edifici**
- art.51 * **Requisiti prestazionali degli edifici riferiti all'utilizzo di fonti Rinnovabili**

Omissis.....

Capo II - Disciplina degli spazi aperti, pubblici o di uso pubblico

- art.90 * **Strade**
- art.91 * **Portici**
- art.92 * **Piste ciclabili**
- art.93 * **Aree per parcheggio**
- art.94 * **Piazze e aree pedonalizzate**
- art.95 * **Marciapiedi, passaggi pedonali, percorsi pedonali**
- art.96 * **Passi carrai ed uscite per autorimesse**
- art.97 * **Chioschi/dehors provvisori posizionati su suolo pubblico**
- art.98 * **Manufatti provvisori destinati ad attività sportive su suolo pubblico**
- art.99 * **Chioschi/gazebo/dehors posizionati su suolo privato**
- art.100 * **Recinzioni**
- art.101 * **Numerazione civica**
- art.102 * **Spazi comuni e attrezzati per il deposito di biciclette**

Scenari futuri

- Ogni Comune potrà e dovrà quindi scegliere, **cambiare, modificare, approfondire, recuperare le esperienze positive del territorio e trasfonderle nel proprio strumento regolamentare, ma anche utilizzarlo per aggiornare competenze e procedure, e per ripensare la qualità del proprio territorio.**
- Ad esempio, è possibile affrontare il **tema della qualità urbana in termini di sostenibilità ambientale**, e dunque di individuare le strategie che consentano di affrontare il tema del cambiamento climatico e dell'impatto sugli edifici e sul non costruito intervenendo anche sulla progettazione della città (ondate di calore, fenomeni meteorici intensi) in termini di mitigazione e adattamento al cambiamento. Alcuni comuni dell'hinterland milanese hanno avuto Regolamenti per la Sostenibilità Ambientale già dagli anni successivi al 2000.
- Il tema della **sostenibilità**, in chiave allargata, può essere inteso anche in senso allargato alle azioni della comunità di chi le città le abita, e dunque anche allargata alla **gestione del manufatto edilizio e urbano, e della città**, non solo alla fase dell'intervento fisico sull'elemento, ma anche di **utilizzo**. Le buone pratiche devono prolungarsi in fase d'uso, perché la buona progettazione e programmazione non si perdano in qualità in tempi decisamente brevi. La fase del monitoraggio e del controllo di una strategia progettuale (anche solo dell'applicazione di una tecnologia per risolvere una domanda, piuttosto che una scelta differente), è fondamentale (quali effetti si sono avuti nel tempo, il sistema resta efficiente negli anni, come fare le manutenzioni successive?).
- Parimenti **l'approccio al tema della sostenibilità non solo dal punto di vista edilizio-architettonico**, ma anche dal **punto di vista sociale ed economico**, ha un impatto importante, per cui le strategie di intervento sul costruito non possono non tener conto di questi scenari.
- Il regolamento deve condensare delle regole di buona prassi, però ha l'occasione anche di ripensare a obiettivi di qualità e anche ad aspetti non solo edilizi in senso stretto, ma può essere spunto di riflessione per lavorare sul già costruito e sui microinterventi che non sempre arrivano alla scala dell'edificio, ma anche sulle difficoltà economiche e sociali, non tecniche, contingenti, che possono vanificare tutti gli sforzi, non solo progettuali, ma anche normativi.

REM - Il Regolamento Edilizio Metropolitano

Si ringrazia per l'attenzione.
Buon lavoro a tutti voi!

