

RAZIONALIZZARE E RIQUALIFICARE: GLI INTERVENTI IN DEROGA AI PIANI REGOLATORI

**AI SENSI DELLA LEGGE 106/2011 E DELLA
CIRCOLARE REGIONALE 9 maggio 2012**

INCONTRO DI APPROFONDIMENTO E DI DIBATTITO

Giovedì 7 marzo 2013 – ore 14,30

**Centro Congressi – Sala Trecento
Corso Stati Uniti, 23 – Torino**

PROGRAMMA DELL'INCONTRO

14,30/15,00 *Caffè di benvenuto*

15,00/15,15 *Saluti:*

- **Ugo Cavallera**, Regione Piemonte
Assessore alle Politiche Territoriali
- **Piero Fassino**, ANCI Piemonte, Presidente
- **Nino Boido**, ANCE Piemonte, Vicepresidente

15,15/16,45 *Relazioni:*

- **Piero Golinelli**, Avvocato
*Il potere di deroga della Legge 106/2011 nel contesto
normativo piemontese*
- **Angelo Mana**, ANCI Piemonte, Vice Presidente
Una sfida ed un'opportunità
- **Livio Dezzani**, Regione Piemonte
La circolare del maggio 2012: prime verifiche operative
- **Patrizia Vernoni**, Regione Piemonte
Le applicazioni nel settore del commercio
- **Antonio Trifirò**, Regione Piemonte
Il dialogo con le Amministrazioni Comunali

16,45/17,30 *Applicazioni e problemi: una selezione di casi concreti*

17,30/18,30 **DIBATTITO**

18,30 *Conclusioni e prospettive, a cura di Livio Dezzani,
Regione Piemonte*

Per motivi organizzativi si prega di confermare la partecipazione all'incontro facendo riferimento ai seguenti recapiti:

*Regione Piemonte: Assessorato alle Politiche Territoriali,
Segreteria Direzione DB0800, tel. 011-4321428; e-mail: direzioneB08@regione.piemonte.it*

ANCI Piemonte: Segreteria, tel. 011-537463; e-mail: anci.piemonte@comune.torino.it

ANCE Piemonte: tel. 011-5623133 – fax 011-5624472; e-mail: info@ancepiemonte.it

RAZIONALIZZARE E RIQUALIFICARE: GLI INTERVENTI IN DEROGA AI PIANI REGOLATORI

**AI SENSI DELLA LEGGE 106/2011 E DELLA
CIRCOLARE REGIONALE 9 maggio 2012**

INCONTRO DI APPROFONDIMENTO E DI DIBATTITO

Giovedì 7 marzo 2013 – ore 14,30

**Centro Congressi – Sala Trecento
Corso Stati Uniti, 23 – Torino**

Come è noto, il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106 ("Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia"), legge pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 160 del 12 luglio 2011, reca – nel corpo dell'articolo 5 - norme particolarmente innovative relative alle "costruzioni private".

Le norme recate dai commi 9-14 dell'art. 5 della legge 106/2011 producono infatti forti innovazioni nella disciplina urbanistica ed edilizia, innovazioni particolarmente incisive rispetto alla costruzione sistematica della legislazione piemontese in materia, che trova nel piano regolatore generale non solo l'elemento fondativo dell'operatività edilizia, ma anche il fermo e costante parametro di verifica della liceità delle manifestazioni concrete di tale operatività. La Regione Piemonte ha valutato subito con il massimo interesse tali nuove normative statali, pur non ritenendo opportuno definire, da subito, una propria legge, volta ad interpretare ed attuare il dettato della Legge 106/2011, anche perché era ed è pendente la discussione in Consiglio Regionale sulle modifiche organiche alla legge urbanistica regionale (DDL n° 153). La Regione Piemonte ha invece preferito affrontare il tema in sede interpretativa, pubblicando la Circolare 9 maggio 2012, n. 7/UOL, che ha consentito una prima applicazione delle nuove norme statali, lette alla luce della particolare situazione normativa del Piemonte.

Al momento attuale, i primi mesi di applicazione del binomio, dato dalla legge statale e dalla circolare regionale, hanno fatto registrare proposte e realizzazioni di sicuro interesse, accanto al permanere di dubbi interpretativi, peraltro inevitabili, quando si passa dalla norma generale all'applicazione concreta.

E' così nata l'idea dell'incontro odierno, in cui le principali parti sociali interessate all'applicazione della Legge 106 – la Regione, i Comuni, gli operatori dell'edilizia – potranno confrontarsi su problemi e proposte di soluzione, nel comune intento di contribuire alla ripresa economica del Piemonte.

COMUNICATO STAMPA

Torino, 7 marzo 2013

“RAZIONALIZZARE E RIQUALIFICARE: GLI INTERVENTI IN DEROGA AI PIANI REGOLATORI”

“Razionalizzare e riqualificare: gli interventi in deroga ai piani regolatori” è il tema dell’incontro di approfondimento e dibattito che si è svolto oggi, organizzato dalla Regione, dall’ANCI Piemonte e dall’ANCE Piemonte- Valle d’Aosta.

In particolare, sono stati esaminati gli aspetti di interpretazione, e le conseguenti possibilità di concreta applicazione, derivanti dalla legge 106/2011 e della circolare regionale del 9 maggio 2012.

Per il Vice Presidente e assessore all’Urbanistica ed Edilizia della Regione, **Ugo Cavallera**, *“l’incontro di oggi si inserisce in una consolidata storia di approfondimenti e di scambi di idee, che accompagna tutta la formazione della nuova legge urbanistica regionale (il DDL n° 153) e dei numerosi atti tecnici che l’Assessorato ha prodotto dalla metà del 2010, nella dichiarata intenzione di rendere più agevole e più operativa l’applicazione, in Piemonte, delle normative urbanistiche.”*

L’Assessore ha ricordato come, mentre procedeva la formazione della nuova legge urbanistica piemontese, è intervenuta una norma statale (**l’articolo 13 della Legge 106/2011**, originariamente nata come decreto legge n° 70/2011) che è subito parsa del massimo interesse.

La norma, come è noto, prevede infatti, per l’attività edilizia privata, **un’inedita potestà di deroga** rispetto alle norme del Piano Regolatore: una potestà che esiste dalle origini dell’urbanistica italiana, ma che era riservata agli interventi di natura pubblica. Lo scopo della norma è chiaro: consentire di *“razionalizzare e riqualificare”* un vasto patrimonio edilizio che, in tutta Italia, è spesso lontano dai necessari standard di sicurezza, di qualità, di adesione alle nuove esigenze economiche e sociali.

*“La Regione- precisa **Cavallera**- ha pertanto scelto la strada di favorire la prima applicazione della 106 **tramite una circolare**, pubblicata il 9 maggio del 2012. A distanza di alcuni mesi, ritengo che si sia trattato di una scelta saggia. La circolare ha consentito infatti sia di verificare l’interesse degli operatori e degli Enti Locali per la 106, sia di avviare un primo insieme di casi di applicazione concreta. L’interesse attorno alla 106 ed alla nostra circolare è risultato*

alto, come testimonia la presenza oggi: l'incontro è organizzato insieme a due Associazioni – ANCI Piemonte ed ANCE Piemonte – che rappresentano le grandi voci interessate al territorio, in un'economia regionale che ancora stenta a trovare la via della ripresa.”

Il Presidente della Commissione Referente Edilizia e Territorio di Ance Piemonte **Nino Boido**, ha dichiarato: *“La Legge 106/2011 è un’opportunità di sviluppo per la rigenerazione urbana in Piemonte. Si tratta di un provvedimento razionale, semplice e chiaro che auspichiamo venga recepito nella nuova Legge Urbanistica regionale. Finalmente si potrà dare corso, con tempi amministrativi contenuti, alla razionalizzazione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente nonché di aree urbane degradate, con la possibilità di modificare la destinazione d’uso degli edifici, in modo da rivitalizzare il tessuto urbano”.*

Tra i relatori del convegno, che ha visto la partecipazione di un pubblico particolarmente numeroso ed interessato, esperti della materia e funzionari della Regione Piemonte.



Circolare del Presidente della Giunta regionale 9 maggio 2012, n. 7/UOL

Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 “Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia”, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106: articolo 5, commi 9-14, prime indicazioni.

Ai Sindaci dei Comuni della Regione Piemonte

Ai Presidenti delle Province della Regione Piemonte

Alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio del Piemonte

Loro Sedi

Come è noto, il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106 (“*Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia*”), legge pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 160 del 12 luglio 2011, reca - nell’articolo 5 - norme innovative relative alle “*costruzioni private*”, secondo quanto enunciano sia la rubrica sia il comma 1 dell’articolo stesso.

Nell’ambito delle disposizioni predette dell’articolo 5, ha generato interrogativi – in particolare – il complesso delle statuizioni di cui ai commi dal 9 al 14, che costituiscono un unico corpo normativo. Al fine di fornire un supporto ed una collaborazione, principalmente volta all’attività dei Comuni intesa ad applicare le statuizioni predette, si segnala quanto segue.

Le norme recate dai commi 9-14 dell’art. 5 della legge 106/2011 producono forti innovazioni nella disciplina urbanistica ed edilizia, innovazioni particolarmente incisive rispetto alla costruzione sistematica della legislazione piemontese in materia, che trova nel piano regolatore generale non solo l’elemento fondativo dell’operatività edilizia, ma anche il fermo e costante parametro di verifica della liceità delle manifestazioni concrete di tale operatività.

Le disposizioni in esame della legge 106/2011 si collocano infatti in una posizione diversa, che non appartiene né al frequentato ambito delle cosiddette “*varianti automatiche*”, introdotte da norme statali puntuali negli strumenti urbanistici generali dei Comuni, né a quello della “*accelerazione e semplificazione*”, legislativamente imposte nei procedimenti di pianificazione urbanistica generale (e quindi di variante ai PRG).

In assenza di leggi regionali “specifiche” che statuiscono diversamente – leggi che devono comunque porsi nel necessario rispetto dei principi recati dalla normativa statale in esame, riconoscibili come “*principi fondamentali*” – la nuova, diversa posizione della legge 106/2011 conduce infatti all’ “*immediata applicazione*” sul territorio di disposizioni recate da tale legge dello Stato, in una condizione più simile alla “*deroga*” ai PRG a livello edilizio, che non alle due tipologie di incisione rapida sul piano regolatore, dianzi indicate.

Sono dunque giustificate le incertezze, perplessità e difficoltà ravvisate sul concreto terreno del procedimento amministrativo. Si segnala pertanto quanto contenuto nella presente circolare, che – nell’ambito delle sue funzioni esclusivamente interpretative della norma in oggetto – è così organizzata:

- ✓ i **paragrafi da 1 a 4** si riferiscono alle norme che incentivano gli interventi per il rinnovo urbano, tramite la razionalizzazione e la riqualificazione degli edifici esistenti;
- ✓ il **paragrafo 5** tratta gli altri tipi di intervento, diversi dal rinnovo urbano, che sono agevolati dalla norma statale;
- ✓ il **paragrafo 6** è destinato al tema delle destinazioni d’uso compatibili o complementari;
- ✓ il **paragrafo 7** tratta il tema della trasmissione degli elaborati alla Regione Piemonte.

1. IL CAMPO DI APPLICAZIONE DELLE NORME PER IL RINNOVO URBANO

Il complesso normativo in questione non ha portata estesa a tutto il territorio comunale, né a tutta l'edificazione esistente.

Esso riguarda esclusivamente (comma 9 dell'art. 5 in esame):

- ✓ *“la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente”*;
- ✓ *“la riqualificazione di aree urbane degradate, con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti”*;
- ✓ *“la riqualificazione di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare”*.

Con *“razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente”* si devono intendere gli interventi volti a valorizzarne l'uso, adeguandolo alle mutate esigenze funzionali, sia in termini edilizi che di destinazione d'uso.

Con *“riqualificazione di aree urbane degradate”* si devono intendere gli interventi volti a porre rimedio, anche attraverso forme di sostituzione edilizia e di rinnovo urbano, a situazioni degradate o di bassa qualità sotto il profilo urbanistico ed edilizio, o sotto il profilo sociale ed economico.

Si tratta di due finalità da intendersi anche disgiunte.

La nuova norma, pertanto, non si applica a qualsiasi costruzione che comunque *“esista”* alla data di entrata in vigore della norma (14 maggio 2011), ma solo alle componenti del patrimonio edilizio esistente, con qualsiasi destinazione d'uso, che richiedano di essere razionalizzate o riqualificate; si ricorda, comunque, che non possono essere derogate le norme vigenti in materia di commercio.

2. LE MODALITA' PER LA RAZIONALIZZAZIONE E LA RIQUALIFICAZIONE

Relativamente al patrimonio edilizio esistente, come sopra descritto e delimitato, ed alla sua razionalizzazione e riqualificazione, la legge 106/2011 (comma 9 dell'articolo 5) individua in concreto la modalità di intervento, costituita dalla *“demolizione e ricostruzione”* degli edifici non contenuta nei limiti della *“ristrutturazione edilizia”* (identità di volume e di sagoma), ma costituita dal tipo di intervento che spesso, nel linguaggio dei piani regolatori generali, è denominato di *“sostituzione”*, connotato inoltre:

- ✓ da una possibile volumetria o superficie coperta aggiuntiva premiale;
- ✓ dall'eventuale trasferimento in altra area;
- ✓ dalla possibilità di mutare la destinazione d'uso originaria – possibilità determinata, in Piemonte, dalla legge regionale n. 19/1999 (articoli 7 e 8) – in una nuova destinazione che sia però compatibile o complementare anche se non espressamente prevista dal PRG in quell'area (sulla materia si veda il successivo punto 6);
- ✓ dalla possibile modificazione della sagoma dell'edificio ove questa sia richiesta dalla *“armonizzazione con gli organismi edilizi”* dell'intorno, non degradati.

In virtù della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni nella materia, la legge statale in esame prevede che sia emanata una legge regionale per disciplinare quanto sopra.

La stessa legge statale stabilisce però che – ove la Regione non intervenga con *“specifiche leggi regionali”* (comma 14 dell'art. 5), in breve termine – la *“razionalizzazione”* e la *“riqualificazione”* di cui al comma 9, art. 5 devono comunque divenire attuabili, anche perché esse perseguono sia finalità di riassetto territoriale, sia di stimolo e di sostegno all'industria delle costruzioni ed in genere alle attività economiche, così come finalità di miglioramento della qualità edilizia ed energetica, nonché della fruibilità delle costruzioni (elementi rilevanti ai fini dello *“sviluppo”*, scopo principale della legge 106/2011).

Affinché ciò avvenga, i commi 11 e 14 dell'articolo 5 legge 106/2011 individuano due momenti di tempo, raggiunti i quali già divengono applicabili disposizioni della legge predetta pur in assenza di interventi legislativi regionali al riguardo.

3. GLI ATTI AUTORIZZATIVI PER LA RAZIONALIZZAZIONE E LA RIQUALIFICAZIONE

La normativa statale in esame non rimane dunque “sospesa”, finché non intervenga una legge regionale applicativa dei suoi principi fondamentali: al contrario, il verificarsi delle scadenze temporali anzidette produce immediati effetti concreti.

Il momento temporale nel quale si trova attualmente la nostra Regione è quella indicata nel comma 14 dell’art. 5 della legge 106/2011: sono infatti ormai decorsi centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge predetta (13 luglio 2011), poiché tale arco di tempo si è concluso il 10 novembre 2011.

Ovviamente, in Piemonte hanno operato in tale periodo – e tuttora operano – le disposizioni della legge regionale 14 luglio 2009, n. 20, come integrate e modificate dalla legge regionale 2 marzo 2011, n. 1 (cosiddetto “*piano casa Piemonte*”), disposizioni che già perseguono la finalità di riqualificare il patrimonio edilizio esistente e di esercitare stimoli allo sviluppo produttivo nel settore edilizio, con gli strumenti – non ancora corrispondenti a quelli della legge 106/2011 – che l’intesa Stato-Regioni per il “*piano casa*” aveva reso praticabili.

Si evidenzia pertanto che è sempre possibile attuare interventi di riqualificazione urbana tramite il ricorso alla l.r. n. 20/2009 (ed in particolare al suo art. 14): la scelta di tale percorso tecnico ed amministrativo – dichiarata nelle istanze, negli elaborati e negli atti approvativi – esclude tuttavia il ricorso contemporaneo alle procedure della legge 106/2011, con la conseguente esigenza, ove necessario, di fare ricorso agli ordinari strumenti previsti dalla legislazione piemontese, al fine di variare il PRG.

Ciò precisato, si ribadisce che nel momento attuale trova dunque piena applicazione, nella Regione Piemonte, il disposto del comma 14 dell’articolo 5 della legge 106/2011, secondo il quale “*sono immediatamente applicabili (...) le disposizioni contenute nel comma 9*”.

La “*immediata applicazione*” delle statuizioni predette è, ovviamente, limitata al patrimonio edilizio esistente caratterizzato dalle necessità di razionalizzazione e riqualificazione, di cui al precedente paragrafo 1); resta altresì ferma l’applicazione delle esclusioni di cui al comma 10 dell’articolo 5 in esame; resta ferma pure la necessità di garantire, negli interventi di riqualificazione, il rispetto degli standard nelle forme previste dal PRG e dalla l.r. n. 56/1977, nonché quello delle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia, nei termini e con le specificazioni recate dal secondo periodo del comma 11 dell’art. 5.

In presenza delle sovrarichiamate condizioni, per disposto di legge sono dunque suscettibili di assenso interventi di razionalizzazione e riqualificazione del tessuto urbano, anche mediante sostanziale sostituzione edilizia delle costruzioni private; i caratteri di tali interventi non devono eccedere i limiti derivanti dalle enunciazioni recate dalle lettere a), b), c) e d) del comma 9 dell’art. 5 in esame, nel rispetto di quanto dianzi ricordato.

Poiché la lettera a) del comma 9 prevede una volumetria aggiuntiva premiale, finché non intervenga e non operi la “*specifica legge regionale*” di cui al comma 9 anzidetto (legge che può essere emanata anche in un tempo successivo ai momenti indicati dall’articolo 5 legge 106/2011), resta inteso che l’entità dell’incremento premiale predetto non può superare quella che il comma 14 ha stabilito, appunto per il caso in cui manchi la statuizione regionale: in concreto, il 20 per cento del volume esistente se l’edificio originario è destinato a residenza; il 10 per cento della superficie coperta se la costruzione originaria ha altra destinazione d’uso. Resta, pertanto, inteso che al fine della premialità la richiesta del permesso di costruire deve contenere il rilievo dell’edificazione esistente, condotto secondo le regole del piano regolatore generale comunale vigente, ovvero del regolamento edilizio.

Ciò detto, si pone però l’interrogativo più rilevante in ordine al dettato del comma 14: quello del procedimento da seguire per rendere “*immediatamente applicabili*” i disposti del comma 9.

Al riguardo, appare ovviamente da escludere il ricorso al sistema ordinario delle varianti al piano regolatore generale: se questo fosse il percorso procedimentale da seguire, non si vede quale ragione d'essere avrebbero i disposti della legge 106/2011 in esame.

Quest'ultima non configura d'altro canto il ricorso a forme non ordinarie, accelerate e semplificate, di variante al PRG, né delinea "varianti automatiche" a questo.

L'espressione del comma 14, art. 5 della legge 106/2011, secondo cui "*sono immediatamente applicabili*" le "*disposizioni contenute nel comma 9*", ha pertanto portato questa Regione a ritenere che il procedimento da individuarsi – per dare concreta attuazione alla norma – sia quello edilizio, di cui all'articolo 14 del d.p.r. 380/2001, che disciplina il "*permesso di costruire in deroga*".

Tale percorso implica la "*previa deliberazione del Consiglio comunale*" e l'applicazione delle altre limitazioni e statuizioni recate dal predetto articolo 14, così come prevede – nel comma 11 – lo stesso art. 5 della legge 106/2011.

Come anticipato, il percorso trova altresì applicazione anche agli interventi relativi a "costruzioni private", in quanto ciò chiaramente è riportato nella rubrica dell'articolo medesimo, ulteriormente rafforzata dal significato anticipatorio e riassuntivo del comma 1.

La "*previa deliberazione consiliare*" dà luogo ad un'interpretazione e ad un'applicazione del comma 14 che risulta rassicurante sotto il profilo dell'orientamento costituzionale, e ben si adatta al sistema piemontese, consentendo di decidere in Consiglio comunale alcuni aspetti rilevanti, difficilmente dislocabili sul semplice piano di un permesso edilizio: si pensi, a titolo d'esempio, alla rilevanza dei fenomeni di delocalizzazione di cui alla lettera b) del comma 9, oppure alle "*modifiche di sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti*", oppure al riconoscimento della destinazione d'uso finale come "*compatibile o complementare*".

4. INDICAZIONI OPERATIVE PER GLI ATTI AUTORIZZATIVI AGLI INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE

Alla luce di quanto sopra esposto, risulta pertanto definibile un procedimento amministrativo, in forza del quale i soggetti pubblici e privati possono presentare istanze di permesso di costruire (sono esclusi altri tipi di istanze, non comportanti l'analisi preventiva da parte degli Enti Locali) per interventi di razionalizzazione e riqualificazione urbana, che:

- ✓ corrispondano alle finalità della legge 106/2011;
- ✓ rispettino i limiti e le caratteristiche sopra esposti;
- ✓ si pongano eventualmente "in deroga", rispetto alla vigente strumentazione urbanistica, generale ed attuativa.

Tali istanze di permesso edilizio sono istruite dagli uffici tecnici dei Comuni e sono quindi sottoposte alla deliberazione del Consiglio comunale, senza la preventiva necessità né di varianti urbanistiche, né di strumenti urbanistici esecutivi; ovviamente, seguirà l'eventuale rilascio del permesso di costruire ai sensi dell'art. 14 del d.p.r. 380/2001.

Si ribadisce tuttavia quanto segue:

4.1 la norma trova applicazione solo ed esclusivamente nei contesti edilizi ed urbani da razionalizzare e/o riqualificare, di cui al precedente paragrafo 1; in tutti i restanti casi e contesti urbani permangono pertanto valide le ordinarie norme urbanistiche. Ne derivano tre conseguenze importanti:

- le deliberazioni del Consiglio comunale recanti l'approvazione degli interventi, devono motivarne in maniera precisa e documentata la coincidenza con le finalità delle norme di legge;
- le deliberazioni predette devono delimitare chiaramente, con riferimento alle cartografie di piano regolatore vigente, gli ambiti urbani oggetto dell'intervento;
- resta esclusa ogni applicazione della norma ad aree libere (se non facenti parte dei contesti urbani citati), e ad aree a destinazione agricola;

4.2 sono da applicare le esclusioni previste dal comma 10, che sono così riassumibili:

- sono esclusi gli edifici abusivi (ma non gli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abitativo edilizio in sanatoria alla data di entrata in vigore della legge);
- sono esclusi gli edifici situati nei centri storici (da intendersi, in Piemonte, come gli ambiti e gli edifici sottoposti alle norme di cui all'art. 24. l.r. n. 56/1977 smi);
- sono esclusi gli edifici in aree ad inedificabilità assoluta;

4.3 vanno rispettate le norme espressamente previste dal comma 11, riassumibili nell'obbligo di rispettare i seguenti elementi:

- la dotazione degli standard urbanistici nelle forme previste dal PRG e dalla l.r. n. 56/1977;
- le altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, quelle relative all'efficienza energetica, le norme relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; è consigliabile prevedere che le autorizzazioni eventualmente necessarie preesistano all'atto deliberativo del Consiglio comunale;
- si ricorda, in particolare, la necessità di rispettare la vigente normativa in materia di commercio.

4.4 in forza del combinato disposto dell'articolo 14 del d.p.r. 380/2001 e dell'articolo 5, comma 11 (primo periodo) della legge 106/2011, gli interventi edilizi di razionalizzazione e riqualificazione, dotati delle caratteristiche sopra richiamate, sono assentibili anche in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, generali ed attuativi, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza; dette deroghe possono riguardare esclusivamente i seguenti parametri:

- i limiti di densità edilizia;
- le altezze;
- la distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi;
- i mutamenti di destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni d'uso tra loro compatibili e complementari.

Con riferimento alla deroga di cui trattasi, le deliberazioni del Consiglio comunale devono pertanto recare:

- l'indicazione dei parametri rispetto ai quali è applicata la deroga;
- la natura e l'entità di tale deroga;
- il rapporto che è individuato tra la deroga e le finalità della legge 106/2011, quali sono riportate al citato art. 5, comma 9, lettere a), b), c) d).
- in particolare si sottolinea che:

a) qualora la deroga sia concessa quale "*misura premiale*" (lettera a), occorre che essa – al momento attuale, come ricordato sopra – sia contenuta nei limiti di cui al secondo periodo del comma 14;

b) qualora la deroga sia concessa per la "*armonizzazione architettonica*" (lettera d), occorre che l'allegato progetto dimostri chiaramente tale necessità.

4.5 trattandosi di istanza edilizia, e non di "piano o programma", non si configura la necessità di ricorso alla procedura di VAS; si segnala tuttavia che il progetto, in quanto tale, potrebbe richiedere la procedura di VIA.

4.6 nel caso di "*delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse*", nelle deliberazioni del Consiglio comunale deve essere chiaramente indicato l'uso successivo del sito dismesso, che deve essere oggetto – ove necessario – degli interventi di bonifica e messa in sicurezza e decoro.

4.7 trova comunque applicazione, ove ritenuto necessario ed opportuno, il disposto del comma 5 dell'art. 49 della l.r. n. 56/1977, con la conseguente possibilità per il Comune di subordinare il rilascio del permesso di costruire alla stipula di una convenzione, o di un atto di impegno unilaterale del richiedente, nei casi di maggiore complessità, previsti da tale norma.

5. ALTRI TIPI DI INTERVENTO, DIVERSI DA QUELLI DI SOLO RINNOVO URBANO, CHE SONO AGEVOLATI DALLA NORMA STATALE (COMMA 13)

Non sussistono dubbi sul fatto che, essendo stato superato il citato limite temporale del 10 novembre 2011 senza l'approvazione di una specifica legge in materia e fino all'entrata in vigore di una eventuale normativa regionale dedicata a tali temi, valgono in Piemonte le previsioni del comma 13.

Si specifica che dette norme della legge statale, in quanto finalizzate a *“liberalizzare le costruzioni private”* (comma 1 dell'art. 5), hanno validità generale in tutti i contesti urbani, anche a prescindere dalla sussistenza di interventi di rinnovo e riqualificazione.

Pertanto:

5.1 è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi del citato art. 14 del d.p.r. 380/2001 sia con riferimento ai parametri indicati nel comma 3, di tale articolo, sia per il mutamento delle destinazioni d'uso (casistica in origine non contemplata), purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari. Tale disposizione si applica ad interventi sia su edifici ed impianti pubblici, sia su edifici ed impianti privati per i quali sia individuato un interesse pubblico, da motivare nella relativa deliberazione del Consiglio comunale. In considerazione del carattere derogatorio della previsione in oggetto, dalla motivazione deve risultare che sussiste un concreto e specifico interesse pubblico, di natura e qualità prevalenti rispetto agli interessi già riconosciuti negli atti di pianificazione territoriale.

Per tali permessi in deroga vale l'applicazione di *“quanto previsto nei commi precedenti”*; pertanto:

- ✓ si applicano le esclusioni del comma 10 (richiamate al precedente punto 4.2);
- ✓ vanno rispettate le norme espressamente previste dal comma 11 (richiamate al precedente punto 4.3);
- ✓ nella deliberazione del Consiglio comunale occorre motivare in merito all'interesse pubblico sotteso all'intervento in deroga;
- ✓ è escluso ogni utilizzo di aree a destinazione agricola per fini ivi non previsti dalle norme urbanistiche;
- ✓ è comunque necessario rispettare la vigente normativa in materia di commercio.

5.2 i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale (quindi: tutti gli strumenti attuativi di cui al Titolo V della l.r. n. 56/1977), se conformi allo strumento urbanistico generale vigente, sono approvati dalla Giunta comunale. Per ragioni di specialità della norma e del suo evidente carattere di semplificazione procedurale, appare corretto riferire alla competenza della Giunta comunale anche:

- ✓ la deliberazione di adozione dello strumento attuativo (art. 40, comma 1, l.r. n. 56/1977);
- ✓ l'approvazione di strumenti attuativi recanti schema di convenzione, avente ad oggetto la cessione di aree ex art. 45, comma 1, n. 1, l.r. n. 56/1977 smi;
- ✓ le convenzioni o gli atti di impegno unilaterale ai sensi dell'art. 49, comma 5 della l.r. n. 56/1977 smi, anche se aventi ad oggetto la cessione di aree al Comune.

6. LE DESTINAZIONI D'USO “TRA LORO COMPATIBILI O COMPLEMENTARI”

La normativa statale in oggetto introduce per due volte il concetto delle destinazioni d'uso *“tra loro compatibili o complementari”*, senza peraltro aggiungere altri chiarimenti utili alla loro individuazione; le citazioni si ritrovano al comma 9 (per gli interventi di rinnovo urbano) ed al comma 13 (per tutti gli interventi).

A proposito della definizione di *“destinazioni tra loro compatibili o complementari”*, va ricordato, in via preliminare, che all'articolo 8 della legge regionale 8 luglio 1999, n. 19 sono indicate le categorie delle destinazioni d'uso, per le quali il passaggio da una all'altra costituisce in Piemonte mutamento dell'uso, subordinato a provvedimento edilizio; esse sono:

- a) destinazioni residenziali;
- b) destinazioni produttive, industriali o artigianali;

- c) destinazioni commerciali;
- d) destinazioni turistico-ricettive;
- e) destinazioni direzionali;
- f) destinazioni agricole;

Ulteriori articolazioni delle destinazioni d'uso elencate possono essere individuate all'atto della predisposizione degli strumenti urbanistici.

La l.r. n. 19/1999, nel dettare tali disposizioni in merito alle destinazioni d'uso, non contiene pertanto indicazioni utili a definire, a scala regionale, il concetto di destinazioni d'uso tra loro compatibili o complementari. Indicazioni di merito possono invece discendere dai documenti del Piano regolatore.

In attesa di eventuali integrazioni legislative regionali, i Comuni dovranno condurre attente valutazioni sul tema, sulla base della propria strumentazione urbanistica e prestando la dovuta attenzione alle situazioni locali, analizzando e valutando la compatibilità e la complementarietà sia a scala edilizia (destinazioni tra loro compatibili o complementari nell'ambito di uno stesso edificio o complesso unitario di edifici), sia a scala urbanistica (destinazioni tra loro compatibili o complementari a scala urbana in relazione ai caratteri propri del contesto urbano circostante).

7. TRASMISSIONE DI DELIBERAZIONI E RELATIVI ELABORATI

Stante la necessità di mantenere conoscenza aggiornata delle trasformazioni interessanti il territorio, le deliberazioni di cui alla presente circolare ed i relativi elaborati tecnici sono trasmessi, a cura del Comune Competente, in copia informatica (formato .pdf) alla Regione – Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia – entro 30 giorni dalla data di approvazione.

L'indirizzo di trasmissione è: direzioneb08@regione.piemonte.it

Gli elaborati tecnici, allegati alla deliberazione, dovranno contenere almeno:

1. estratto del Prgc con individuazione dell'ambito d'intervento, in formato pdf;
2. scheda di sintesi su modello allegato, che dovrà essere restituita in formato .xls, scaricabile dall'indirizzo:

<http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/urbanistica/studi/home.htm>

Inoltre, a fini di aggiornamento della cartografia regionale di base secondo gli standard previsti dal DM 11 novembre 2011 “Regole tecniche per la definizione delle specifiche di contenuto dei database geotopografici”, dovranno essere forniti dal Comune, anche con invio separato, i file (in formato shapefile o .dxf) contenenti i poligoni corrispondenti a ciascun intervento previsto, in coordinate UTM/WGS84; per la loro predisposizione gli uffici regionali del Settore Cartografia e Sistema Informativo Territoriale (cartografico@regione.piemonte.it; telefono 011-4321376) potranno fornire ogni supporto utile.

Roberto Cota

Visto

L'Assessore all'Urbanistica e Programmazione Territoriale

Ugo Cavallera

Allegato

SCHEDA DI SINTESI PER CIASCUN INTERVENTO
DEI CONTENUTI DELLA DELIBERAZIONE
ex L.106/2011 art.5 comma 9-14



Delibera n°		del (gg/mm/aaa)	
seleziona Comune		Codice ISTAT	
Localizzazione dell'intervento (indirizzo)			
Identificativo dell'intervento		L'id dell'intervento deve essere riportato sul poligono corrispondente nel file .shp	

Tipo di intervento

☐ deroga densità edilizia

☐ deroga altezze

☐ deroga distanze

☐ deroga destinazione d'uso

scegliere la destinazione d'uso

da a

☐ delocalizzazione

☐ modifica sagoma

Dimensioni

	attuale	previsto	
Volume			(metri cubi)
Superficie coperta			(metri quadri)

CANCELLA

azzerare tutti i
campi del modulo

STAMPA

SALVA

La compilazione dei campi gialli
è obbligatoria

CONVEGNO REGIONE PIEMONTE
A.N.C.I. – ANCE

**“RAZIONALIZZARE E RIQUALIFICARE
GLI INTERVENTI IN DEROGA AI
PIANI REGOLATORI”**

ai sensi della legge 106/2011 e della
circolare regionale 9 maggio 2012

INCONTRO DI APPROFONDIMENTO E DIBATTITO

TORINO, 7.3.2013

**Relazione di Piero Golinelli, avvocato
“Il potere di deroga della legge 106/2011
nel contesto normativo piemontese”**

Anche se la sala ospita un pubblico di esperti e di conoscitori dell'argomento, dovere di chiarezza impone alla prima relazione “tecnica” di proiettare la luce sull'oggetto dell'incontro.

L'oggetto dell'incontro è determinato da alcune disposizioni della legge statale n. 106/2011, che ha convertito il decreto legge n. 70/2011.

Queste disposizioni sono recate dal complesso dei commi 9-14 dell'art. 5.

Alcuni mesi fa, nell'esaminare il primo ricorso giurisdizionale piemontese sulla “liberalizzazione” delle farmacie, il TAR per il Piemonte – nella discussione orale svoltasi in udienza – ha fatto notare che la comprensione, l'interpretazione e l'applicazione delle norme di legge vanno condotte non dimenticando mai di considerare le finalità di fondo che quella norma persegue. La cosa è, naturalmente, condivisa da tutti: anzi, è espressamente enunciata nell'articolo 12 delle (tuttora) vigenti disposizioni sulla legge in generale: alla legge va attribuito il significato *“fatto palese dal significato proprio delle parole”* non considerate una per una, staccate fra loro, ma *“secondo la connessione di esse”*, ma anche il significato fatto palese *“dall'intenzione del legislatore”*: la finalità della norma.

La finalità delle norme che ora, qui, consideriamo sono enunciate in modo esplicito nel comma 9 dell'art. 5 della legge 106/2011:

si tratta, evidentemente, di finalità che si integrano.

= **“incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente”**

= **“promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate”**.

Per perseguire questa finalità, le Regioni – dice il co. 9 art. 5 – facciano **“specifiche leggi”**, le quali

= incentivino tali azioni **“anche con interventi di demolizione e ricostruzione”** **“che prevedano”**:

- **“una volumetria aggiuntiva a quella preesistente come misura premiale”**
- l'ammissione di **modifiche alle destinazioni d'uso purchè “si tratti” di destinazioni tra loro compatibili o complementari**
- l'ammissione di **modifiche di sagoma** se queste armonizzano l'architettura degli immobili con l'intorno esistente
- anche la **“delocalizzazione”** delle volumetrie in aree diverse.

Ma le Regioni possono anche non fare queste "specifiche leggi": stabilisce infatti il comma 14 che, se dopo 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione (luglio 2011), una Regione a statuto ordinario non ha **“provveduto all'approvazione di (quelle) specifiche leggi”**, **“le disposizioni contenute nel co. 9 sono immediatamente applicabili”**.

E' il caso del Piemonte, per scelta.

Dunque, in Piemonte – accanto al **“piano casa”** – interviene la diretta, immediata applicazione della norma statale che ammette la razionalizzazione/riqualificazione di cui ora si è detto, con interventi edilizi fino alla demolizione/ricostruzione; ciò, con volumetria aggiuntiva (il comma 14 ne indica i limiti nel caso, di che trattasi, di assenza di specifica legge regionale e quindi di immediata applicazione della legge statale in esame: non più del 20% del volume edificato se residenziale; non più del 10% della superficie coperta se l'uso è diverso).

La Regione Piemonte ha pubblicato una Circolare sulle norme anzidette; si tratta di un atto che si limita a dire:

- 1) che la situazione piemontese è quella or ora indicata (paragrafo 2 e 3 della Circolare);
- 2) che, secondo la Regione, per applicare la legge – cioè i commi 9/14 dell'art. 5 l. 106 – si opera nel modo che la Circolare stessa indica (paragrafi 1 e paragrafi successivi al 2).

La Circolare (Presidente Giunta Regionale 9 maggio 2012, n. 7/UOL, BUR 10.5.2012) in primo luogo spiega (paragrafo 1) che gli interventi di riqualificazione in questione non si applicano a qualsiasi costruzione **“esistente”** il 14.5.2011 (data di entrata in vigore del d.l. 70/2011), ma solo alle componenti del patrimonio edilizio che richiedono di essere **riqualificate** perché degradate, o **razionalizzate** (definizioni nel paragrafo 1).

Si chiede poi come si operi per **“attuare immediatamente”** e direttamente le disposizioni del comma 9.

In teoria, possono essere formulate tre ipotesi, al riguardo:

- 1) si approva una variante al PRG con quei contenuti e poi si rilascia un permesso di costruire;
- 2) nessuna variante al PRG: si fa un progetto edilizio; si applica l'art. 20 del TU edil.: istruttoria dell'ufficio, parere (se c'è) della Commissione edilizia, permesso di costruire;
- 3) nessuna variante al PRG: si fa un progetto per un permesso di costruire; ma questo permesso è in deroga al PRG: allora, occorre il previo passaggio in Consiglio comunale.

L'**ipotesi 1)**, ovviamente, non ha senso: l'art. 5 (co. 9-14) addirittura non avrebbe ragione d'essere se si dovesse operare in tal modo;

nell'**ipotesi 2)**, l'art. 20 T.U. edilizia – permesso di costruire ordinario – si applica ai permessi di costruire **conformi** ai PRG, ai Regolamenti Edilizi, alla normativa edilizia; mentre qui si è in deroga;

quello dell'**ipotesi 3)** è il caso in questione;

nessuno può negare

a) che il pdc sia in deroga;

b) che l'attività comunale applicativa di queste norme travalichi il perimetro dell'attività di gestione per entrare in quello dell'attività di indirizzo della PA;

c) che vi sia il comma 11 nell'articolo 5 della legge 106.

Invero, non può certo essere solo la struttura di gestione del Comune (uffici, Commissione edilizia, ecc.) che decide deroghe al piano regolatore generale.

Il paragrafo 4 della Circolare regionale fornisce “indicazioni” (non disposizioni normative) operative per il procedimento e per quello che – in sede collaborativa con i Comuni – la Regione ritiene essere il modo corretto di applicare la normativa statale in questione:

- 1) il soggetto interessato presenta un progetto con istanza di permesso di costruire in deroga al PRG, ai sensi delle norme in esame;
- 2) questo materiale reca la chiara dimostrazione del fatto che l'intervento corrisponde alle finalità delle norme statali in esame e rispetta i limiti, le condizioni e i presupposti che queste norme pongono:
 - = si è in un'area urbana degradata;
 - = non si è in centro storico;
 - = non si lavora su di un abuso edilizio;
- 3) indica quali deroghe al PRG si chiedono e si giustificano;

(L'elenco del paragrafo 4.4 della Circolare **non** è tassativo: quando – ad esempio – dice che la deroga può riguardare l'altezza, significa che può riguardare anche il numero dei piani: perché mai si derogherebbe all'altezza, altrimenti?).

(La Direzione Urbanistica Regionale, con parere 5.2.2013 all'ANCI, ha già detto di ritenere che la deroga possa investire anche disposizioni del PRG che impongono un SUE ed anche contenuti di un SUE già progettato ma non ancora convenzionato;

il limite è dato invero dalla convenzione già firmata: secondo una giurisprudenza fortemente maggioritaria, per variare una convenzione firmata da tutte le parti occorre la decisione (la “firma”) di tutte le parti);

- 4) lo sportello unico edilizia del Comune istruisce nel modo più opportuno e completo la pratica (non c'è VAS; va verificato se occorre VIA);

- 5) istanza, progetto, istruttoria e pareri (il faldone) “va” in Consiglio comunale;

anche se i paletti posti dalla legge 106 sono rispettati, è difficile escludere in toto una discrezionalità del Consiglio; ma è discrezionalità esercitabile con attenzioni particolari:

= non si può tradire l'obiettivo di cui alla legge: non si può dire di no al superamento del degrado e alla riqualificazione urbana senza pesanti ragioni;

(non si dimentichi che un diniego richiede sempre di essere motivato: a maggior ragione, in questi casi, nei quali l'interesse pubblico primario (la riqualificazione dell'area degradata) è di per sé presente);

= ma anche il “sì”, se attiva deroga, ha bisogno di essere motivato.

- 6) È difficile immaginare un permesso di costruire di questo tipo che non sia convenzionato.

Un ultimo flash: quando destinazioni d'uso diverse sono “compatibili” o “complementari”?

La mia opinione è la seguente:

- non si può redigere un elenco regionale adatto ovunque;

- la compatibilità, ma anche la complementarietà, dipendono dalla realtà territoriale in cui si collocano gli usi;
- possono però essere indicati **criteri** che i Comuni sono chiamati a seguire, nello stabilire in concreto la compatibilità/complementarietà;
questa indicazione (dei criteri) può essere regionale, anche propria della legislazione regionale: l'art. 10, co. 2, TU edilizia attribuisce alla legge regionale la potestà di disciplinare il mutamento della destinazione d'uso; in Piemonte, è noto che la legge regionale lo fa: legge regionale 19/1999, art. 8; l.r. 56/1977, art. 48;
- è indicazione che può essere data anche a prescindere dal fatto che si versi in un caso da l. 106/2011.



L'art 5 della legge 106/2001: una sfida ed una opportunità

La corretta interpretazione ed applicazione della disciplina degli interventi anche 'in deroga' relativi alla immediata applicabilità delle norme di cui all'art 5 legge 106 commi 9 e ss non può prescindere dalla considerazione di alcuni presupposti normativi che meglio ne definiscono la portata perché contribuiscono a delimitare il quadro normativo all'interno del quale tali commi devono essere letti. Tali riferimenti sono in particolare:

L'art 1, 1° comma della legge 27/2012

“ 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, ((convertito, con modificazioni,)) dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo: a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché' le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti. “

La norma, come è noto, è efficace dal 1° gennaio scorso e da quella data dispone che 'sono abrogate' le norme e previsioni contenute anche negli strumenti di pianificazione che pongano limitazioni non strettamente giustificate da inderogabili interessi pubblici alla libera capacità di iniziativa economica.

L'art 3 della legge 148/2011

“Art. 3. Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche

1. Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.



2. Il comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese. “

Pur nella sua accezione ‘ di principio ’ la norma citata sancisce, decorso l’anno assegnato per l’adeguamento dei rispettivi ordinamenti, che la libertà di iniziativa economica possa essere limitata solo in forza di disposizioni di legge che attengano alle materie elencate al primo comma; principio che è qualificato dal 2° comma quale principio fondamentale per lo sviluppo economico del Paese

Art. 1, 2° comma della legge 27 del 2011

“ 2. Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.”

Il comma citato sancisce l'obbligo dell'interprete di dare alle facoltà previste dall'art 5 un'applicazione la più estensiva possibile: motivo per cui un atteggiamento ‘prudenziale’ che tenda a limitare la portata dell'immediata applicazione, lungi dall'essere comportamento tuzioristico, configura una potenziale lesione dell'intenzione del legislatore.

La norma in commento rappresenta quindi certamente una sfida impegnativa nella prassi gestionale per la straordinarietà del modo con cui opera rispetto al quadro normativo che rende legittimo il titolo autorizzativo, ma anche una grande opportunità, perché offre uno strumento straordinario per rendere coerenti, per così dire, i tempi del procedimento con quelli dell'investimento economico. Semplificando ed accelerando la facoltà di assumere il provvedimento finale agevola il conseguimento dell'obiettivo di evitare che gli imprenditori debbano lamentare la farraginosità della burocrazia che ostacola la cantierabilità in tempi compatibili dei programmi di investimento possibili. Offre anche, per la prima volta, un'effettiva possibilità agli Amministratori di non doversi limitare a deprecare la complessità delle procedure che ritarda e talvolta ostacola l'attivazione di investimenti che pure sono ritenuti opportuni nel merito e preziosi negli effetti di ricaduta economico-occupazionale. Sia consentito rilevare che, al di là di considerazioni procedurali o normative, su questa partita si gioca, a livello di gestione amministrativa, gran parte della credibilità della politica: l'essere fattore di incentivo e di ottimizzazione dei (pochi) investimenti ancora disponibili invece che intralcio è agli occhi della gente ben più rilevante e decisivo che non l'entità dell'indennità di carica del Sindaco!

E' per queste ragioni che ANCI Piemonte, con l'obiettivo di mettere a disposizione degli Enti Locali chiamati ad applicare tale innovativa possibilità indicazioni operative funzionali a mettere a frutto tutte le potenzialità della norma, ha inoltrato ai competenti servizi della Regione (che sono stati solleciti e disponibili ed in tal senso vanno pubblicamente ringraziati) alcuni quesiti riguardanti nello specifico:

- a) Con quali modalità e limiti l'art 5 legge 106 possa essere utilizzato nei procedimenti autorizzativi relativi a medie e grandi strutture di vendita commerciali (ciò al fine di chiarire il senso vero dell'inciso che fa salve le normative di settore contenute nella circolare);



- b) Come si conteggi la premialità disposta per legge;
- c) Come si possa operare nelle zone in cui è previsto dal PRGC oppure addirittura approvato e vigente un SUE (mentre infatti è pacifico che la deroga operi anche nei confronti delle previsioni della strumentazione urbanistica esecutiva, perché ciò è espressamente previsto dall'art 14 TU, occorre chiarire come si possa operare in presenza di una convenzione stipulata perché questa configura vincoli di natura anche civilistica che la PA non può modificare unilateralmente con interventi potestativi; a questo proposito, se è chiaro che tale profilo di natura propriamente contrattuale è rilevante occorre anche trovare il modo di considerarlo e gestirlo in termini legittimi senza ricorrere ad una ordinaria procedura di variante al SUE stesso, perché ciò contraddirebbe il punto fondamentale della norma che prevede la deroga per consentire tempistiche più brevi di quelle 'ordinarie').

Nel convegno odierno vengono già illustrate, nelle relazioni dei funzionari regionali competenti, prime conclusioni operative di significativo rilievo. Con l'obiettivo di chiarire i punti più controversi o complessi sempre allo scopo di assicurare la più ampia applicazione possibile dell'art 5, vi sono una serie di questioni che necessitano di ulteriori approfondimenti:

- a) In primo luogo una chiara delimitazione del **requisito del pubblico interesse** richiamato dalla circolare. Naturalmente tale elemento è costitutivo della legittimità di qualsivoglia provvedimento. Nel caso di specie occorre però rimarcare un punto. Quando l'istruttore ed il Consiglio comunale istruiscono e decidono sulla proposta non devono tenere conto solo dell'interesse legittimo e dello stesso diritto del soggetto privato proponente: devono considerare che il legislatore ha voluto sancire il pubblico interesse di qualsivoglia possibile cantiere che venga attivato quale contributo concreto alla crescita economica ed occupazionale del Paese. Si tratta di una premessa non solo formale ma di rilevanza sostanziale. Ad esempio il fatto che la norma disponga la facoltà di deroga non deve far pensare che questa sia una concessione discrezionale che possa essere riconosciuta o meno: è invece una modalità vincolata disposta dal legislatore al fine di massimizzare il fine di pubblico interesse rappresentato dall'attivazione del maggior numero di interventi nel minor tempo possibile;
- b) Altro punto fondamentale e dirimente è un chiarimento circa **la deroga in materia di destinazioni d'uso**. In primo luogo fornendo una chiara definizione che rispetti la distinzione tra compatibili o complementari adottato dalla norma. Sono due fattispecie diverse e quindi devono avere un'applicazione che non le assimili. A tal fine, il solo riferimento alla lr 19 non sembra essere adeguato; tale normativa infatti ha una finalità radicalmente diversa, relativa alla distinzione tra le diverse destinazioni d'uso anche ai fini della definizione del diverso importo degli oneri tabellari. Dunque occorrerà 'lavorare' su questa tematica.
- c) Vale la pena anche precisare quale sia l'effettivo significato della dizione “**aree ad inedificabilità assoluta**” contenuta al comma 10° laddove sono definiti gli ambiti che sono sottratti all'applicabilità dell'art 5. Da alcuni infatti si è ritenuto che possano essere ricomprese le aree destinate a servizi. Tale interpretazione però suscita forti e motivate perplessità. Per due ordini di motivi: intanto perché le aree a servizi sono tutt'altro che inedificabili, dal momento che la gran parte delle urbanizzazioni secondarie sono edifici; in secondo luogo soprattutto perché, così opinando, sarebbe violata la condizione espressa dall'aggettivo “**inedificabilità assoluta**”: in tale fattispecie infatti la inedificabilità per funzioni private discende da una scelta pianificatoria discrezionale e quindi non è incondizionata. Appunto non è assoluta. Peraltro tale lettura ignora del tutto il delicatissimo caso dei vincoli decaduti che possono caratterizzare i PRGC di prima generazione: gli



ambiti che la dottrina qualifica come ‘aree bianche’ sono infatti una situazione molto delicata in cui appare avventato ipotizzare che siano esclusi dall’applicabilità dell’art 5. La delicatezza della questione non deve giustificare l’elusione del problema. Perché poi nella pratica qualche Amministrazione si troverà sicuramente a dover gestire questa situazione.

- d) Un problema è rappresentato dalla esatta interpretazione dell’inciso “ **Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici** “ che si legge al comma 11°. Chiaramente tale disposizione impone di garantire la presenza di tutte le dotazioni a servizi previste dalle norme in relazione all’intervento autorizzato in deroga. Ma legittima anche la conferma del previsioni ‘perequative’ che specie i PRGC di nuova generazione spesso prevedono in termini anche superiori a quanto dovuto ai sensi degli articoli 21 e 22 della l.r. 56/1977? E se la “pretesa” dell’amministrazione determinasse la rinuncia da parte dell’operatore privato ciò sarebbe conforme alla finalità di pubblico interesse che all’attivazione di tale cantiere è giuridicamente connessa? La questione assume rilevanza ancora maggiore quando il contenuto della disposizione perequativa non sia relativo a sole cessioni a servizi ma anche alla richiesta di ottenere parte della dotazione edificabile privata conseguente. In tal caso infatti occorre considerare se ciò sia compatibile con il principio giuridico secondo cui la libertà di iniziativa economica non possa essere soggetta a limitazioni che non siano strettamente funzionali alla salvaguardia delle finalità imperative di pubblico interesse tra le quali è difficile, per usare un eufemismo, ritenere che possa essere ricompresa la partecipazione al valore economico dell’operazione. Anche in merito occorre fare delle puntuali riflessioni, specie nel caso che ci si trovi a dover decidere su pratiche che configurano anche l’attivazione di una qualsivoglia attività economica commerciale, di servizio alla persona, artigianale o produttiva in genere.

L’articolo 5 legge 106 con la previsione dell’immediata applicabilità dello stesso anche in deroga rappresenta forse una lesione delle prerogative della Pubblica Amministrazione e del suo diritto/dovere di salvaguardare l’equa ed ordinata applicazione della disciplina pianificatoria? Sarebbe un atteggiamento sbagliato il pensarlo. Non solo perché da tale convincimento non deriverebbe comunque il ‘diritto’ a disapplicare o applicare parzialmente quanto la legge dispone sia immediatamente operativo.

Ma è nel merito che va rivendicato appieno il ruolo del Comune. Considerando che si tratta di procedure negoziali, quasi sempre soggette a convenzionamento ex art 49 l.r. 56/1977. Spetta al Comune valutare che l’intervento proposto sia effettivamente di riqualificazione urbanistica ed edilizia, chiedere se necessario migliorie ed ottimizzazioni. Se questa capacità ‘di rilancio’ sarà utilizzata non per defatigare (il che sarebbe palesemente illegittimo) o per ottenere extra oneri non dovuti in base alle norme bensì per ottimizzare il risultato progettuale e funzionale ivi compresa la garanzia che interventi puntuali non siano pregiudizievoli per un assetto complessivo, a regime, degli ambiti in cui i progetti sono presentati, potrà essere svolta una funzione rilevante, effettivamente rispettosa della competenza specifica di tutelare l’interesse complessivo, pur senza comprimere indebitamente il diritto del privato.

Proprio la modalità con cui è stato organizzato il convegno odierno è un esempio di come ci si debba rapportare a questa sfida dell’applicazione dell’art. 5: superando contrapposizioni astratte e pregiudiziali ma nel confronto tra mano pubblica e soggetto privato, con l’avallo ed il supporto della qualificata ‘consulenza’ regionale, che comunque, oltre all’apporto tecnico, assicurare anche il presupposto della buona fede che, di questi tempi, non è elemento secondario. Solo così sarà possibile operare in modo da evitare che alcuno degli investimenti possibili in termini economici e di opportuno impatto vada perso o sia anche solo indebitamente ritardato.