

Comunicato dell'Assessore all'Ambiente, Urbanistica, Programmazione territoriale e paesaggistica, Sviluppo della montagna, Foreste, Parchi, Protezione civile

Ulteriori chiarimenti in merito alla legge 12 luglio 2011, n. 106, interventi edilizi in deroga.

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

1. Introduzione:

Primo periodo di applicazione della Legge 106/2011.

Come è noto, l'applicazione delle disposizioni statali per il rinnovo urbano, contenute nell' articolo 5, commi dal 9 al 14, del 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, ha trovato non poche difficoltà, derivanti in parte significativa dalla forma stessa del testo legislativo nazionale. La Regione Piemonte aveva, a suo tempo, rinunciato alla formulazione di un proprio testo di legge, attuativo delle disposizioni nazionali, ed aveva optato per la formulazione della Circolare del Presidente della Giunta regionale 9 maggio 2012, n. 7/UOL, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 19 del 10 maggio 2012, a seguito di un primo dibattito con Enti Locali, tecnici, operatori e loro Associazioni.

A distanza di quasi due anni dalla pubblicazione della circolare predetta, la scelta allora effettuata si può ritenere felice, in quanto solo adesso si dispone di una casistica (oltre 20 casi di applicazione delle norme in questione in tutto il Piemonte) che può consentire una puntualizzazione di temi e problematiche. Tale casistica sta ora incrementandosi, testimoniando un persistente interesse ad interventi di recupero con caratteristiche "in deroga". Peraltro, al fine di mettere a fuoco le tematiche connesse alla legge n. 106/2011 e, a scala più generale, a tutte le tematiche del rinnovo urbano, è risultata fondamentale la promulgazione, a metà del 2013, della Nuova Legge Urbanistica Regionale (NLUR), che ha effettuato una decisa scelta a favore del recupero urbano e che ha individuato nuovi strumenti d'azione: strumenti che si sommano a quelli forniti dalla legge n. 106/2011, definendo un "quadro piemontese per il recupero urbano", che è particolarmente ricco di idee e di possibilità di concreta azione.

Si può anzi considerare che il citato "quadro piemontese per il recupero urbano" possa costituire – unitamente ai grandi atti di pianificazione territoriale regionale (PTR e PPR) ed alla pianificazione a scala provinciale – un sistema organico di norme ed azioni per il controllo dell'uso del suolo, al di là di ricorrenti ipotesi di soluzioni meccanicistiche, di apparente semplicità ma di problematica applicazione in contesti totalmente pianificati, come sono appunto il Piemonte ed i suoi 1206 Comuni.

Sono stati inoltre di grande aiuto i due convegni (tenutisi a Torino il 7 marzo 2013 e il 24 febbraio 2014, ambedue organizzati dalla Regione in collaborazione con le sezioni piemontesi di ANCI ed ANCE) che hanno dato vita ad un vasto ed articolato dibattito, facendo emergere momenti di dubbio ed interessanti proposte di soluzione. Inoltre, l'Assessorato Regionale all'Urbanistica e programmazione territoriale ha risposto ad una serie di quesiti sull'applicazione della legge n. 106/2011, tutti pubblicati alla sezione pareri della Direzione Programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia, che hanno consentito un ulteriore approfondimento delle "domande frequenti".

A valle del convegno del 24 febbraio scorso appare opportuno pubblicare il presente comunicato, tenendo conto del dibattito svoltosi, delle esperienze maturate e delle proposte risolutive che sono

progressivamente emerse. Resta inteso che si tratta di note integrative rispetto alla Circolare del maggio 2012, che conserva pertanto la sua piena validità.

2. Indicazioni operative

2.1 Finalità della legge e concetto di interesse pubblico

Anche alla luce delle prime esperienze applicative, sono confermati alcuni concetti di fondo, già trattati nella Circolare del maggio 2012: l'articolo 5 della legge n. 106/2011 ha come titolo "*edilizia privata*": nessun dubbio quindi sulla sua applicabilità a tutti i tipi di intervento privato.

E' stato sollevato il dubbio se la norma possa essere applicata anche ad edifici di proprietà pubblica. A tale proposito, va osservato che la legge n. 106/2011, ovviamente, non è riferita al caso degli interventi su "*edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico*" (in sostanza, *edifici destinati a pubblici servizi*) per i quali valgono le norme dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, norme ora applicabili anche al mutamento della destinazione d'uso, ipotesi in origine non prevista): si ritiene che la legge n. 106/2011 sia invece applicabile agli edifici di proprietà pubblica, non destinati a servizi; in pratica, ai beni del patrimonio pubblico disponibile.

Sul tema del concetto di "*interesse pubblico*", si ribadisce che il primo interesse pubblico sta nella eliminazione del degrado: la sussistenza di tale interesse deve pertanto emergere in maniera chiara ed esaustiva dal progetto presentato ed essere adeguatamente considerata ed illustrata nella deliberazione del Consiglio comunale. Altre forme di soddisfazione di interessi pubblici (quali dismissioni, erogazioni aggiuntive, interventi relativi ad edifici pubblici e così via) possono essere ricomprese nelle pattuizioni tra Comune e privati, ma non possono costituire la motivazione principale – meno che mai la sola – per l'applicazione della legge n. 106/2011 di che trattasi.

2.2. Chiarimenti terminologici e portata della norma.

La scarsissima produzione giurisprudenziale intervenuta (l'applicazione della legge n. 106/2011 non ha quasi dato luogo a contenzioso) ha chiarito:

a) che non vi è un legame di concatenazione tra le varie ipotesi di obiettivi ed azioni formulate nel primo periodo del comma 9, art. 5 (l. 106/2011 in questione): non vi è, cioè, concatenazione tra "*riqualificazione di aree urbane degradate*" e "*presenza*" di "*edifici (...) dismessi o in via di dismissione*"; ad esempio, il recupero di edifici dismessi o in via di dismissione può pertanto prescindere dal fatto che si operi all'interno di "un'area urbana degradata" (TAR Lombardia, Milano, sez. 2^a, 23.1.2013, n. 194). Le azioni e gli obiettivi leggibili nel primo periodo del comma 9 costituiscono quindi l'elenco dei casi (si è dunque in presenza di **più** casi) nei quali è applicabile la normativa in esame;

b) che l'intervento edilizio utilizzabile (strumento per raggiungere l'obiettivo) può giungere fino ("*anche con interventi di*") alla demolizione e ricostruzione, ma ciò non significa che siano impediti altri interventi di recupero meno radicali od invasivi;

c) che, in relazione al disposto dell'art. 5 (l. 106/2011), comma 9, lettera **d**), la norma non impone l'armonizzazione architettonica con il fabbricato preesistente, bensì con la realtà architettonica del luogo (TAR Lombardia, Milano, sez. 2^a, 30.5.2013, n. 1417) considerata nell'odierno progetto;

d) che analogo criterio vale per le destinazioni d'uso "*compatibili o complementari*": queste ultime **non** sono quelle dell'originaria realtà; sono invece le destinazioni che il piano regolatore generale riconosce come proprie di quell'ambito (ancora TAR Lombardia or ora citata); al più, quelle che soddisfano la "*ratio espressa dalla norma*" (sentenza citata) "*che è quella di razionalizzare il*

patrimonio edilizio esistente e di superare la presenza di funzioni eterogenee e di tessuti edilizi disorganici";

e) che i nuovi edifici e i servizi relativi debbano insistere sulle aree oggetto di riqualificazione.

Linearità di pensiero rispetto alle sottolineature interpretative dianzi riportate conduce inoltre a ritenere che:

f) i disposti della normativa statale in esame siano applicabili anche al solo fatto di destinare il patrimonio edilizio esistente, di cui consta il degrado, o la presenza di funzioni eterogenee, o la dismissione intervenuta o in corso (circa quest'ultima, va ricordato che essa è ritenuta sufficiente da TAR Lombardia, Milano, sez. 2^a, 30.5.2013, n. 1417), ad una nuova e diversa destinazione d'uso, purchè "*compatibile o complementare*" nel senso poc'anzi segnalato; appare evidente il fatto che, in tal caso, più pregnante deve essere la motivazione, emergente negli atti, della condizione negativa in cui versa quel patrimonio edilizio, del fatto che occorre mutare la destinazione d'uso per perseguire l'obiettivo proposto dalla legge, dell'idoneità della nuova destinazione a riqualificare, delle ragioni per cui va ritenuta tale idoneità;

g) così come la dismissione (vedasi ancora il convincimento del TAR lombardo al riguardo), anche il degrado – che ha uno sviluppo inevitabile nel tempo – deve essere almeno "*in corso*", deve dunque aver manifestato la sua esistenza anche se non ancora pervenuto a condizioni eclatanti. Il concetto di degrado può quindi riferirsi non solo ad un fenomeno di tipo fisico (danneggiamento di infrastrutture e/o strutture), ma anche ad uno stato di evidente abbandono, che priva il bene della sua funzionalità ed utilità nel contesto urbano. Deve essere chiaro il fatto che quanto più ci si allontana dalle situazioni evidenti ed indiscutibili, tanto più cresce la necessità di individuare ed **enunciare negli atti** le ragioni obiettive che conducono a far ricadere il caso nella griglia legislativamente definita;

h) il fatto che la deroga sia ammessa per le altezze conduce, ovviamente, a **non** escludere che una maggiore altezza consenta un aumento del numero dei piani: se così non fosse (cioè, se si potesse elevare l'altezza, ma non aumentare il numero di piani) si perseguirebbe l'irrazionalità, anziché la riqualificazione razionalizzante di cui al primo periodo del comma 9 art. 5 legge n. 106/2011.

Si ribadisce, inoltre, che non è ipotizzabile compatibilità o complementarità fra la destinazione d'uso agricola e le altre destinazioni d'uso; si ritiene quindi che non siano ammissibili trasformazioni – effettuate in applicazione della legge n. 106/2011 – nel territorio agricolo di piano regolatore generale, che determinino l'anzidetto mutamento.

2.3 Successiva gestione, certificato urbanistico.

Va ricordato che l'applicazione della legge n. 106/2011 ha come effetto l'approvazione di un "progetto in deroga", NON di una variante al piano regolatore.

Si ritiene pertanto opportuno che l'avvenuto impiego della legge n. 106/2011 nello specifico luogo del territorio comunale venga evidenziato con un simbolo negli atti del piano che consenta l'immediata percezione dell'avvenuta deroga; trattandosi di atto gestionale, ricognitivo di un indirizzo consiliare, a quanto dianzi indicato, si provvede mediante determinazione dirigenziale; il relativo certificato urbanistico darà atto dell'avvenuta applicazione della legge n. 106/2011, citando gli estremi della deliberazione consiliare comunale di approvazione.

In occasione di varianti urbanistiche interessanti i luoghi dell'intervento, spetta al Comune di recepire sotto il profilo della destinazione urbanistica quanto precedentemente assentito tramite la deroga.

Può anche sussistere il caso in cui la deroga ai sensi della legge n. 106/2011 sia concessa in relazione ad interventi che rientrano in varianti di livello strutturale o generale, già avviate dal

Comune ma ovviamente non ancora concluse: anche in questo caso, l'approvazione della relativa variante dovrà dare atto del provvedimento precedentemente assunto in deroga.

2.4 Tempi di istruttoria

I progetti di cui alla legge n. 106/2011 sono per definizione complessi e richiedono una disamina tecnica e considerazioni articolate, diverse per più aspetti da quella propria dell'articolo 20 del DPR 380/2001. Si ritiene pertanto che, alla fase precedente la pronuncia del Consiglio Comunale, **non** siano applicabili i termini e i tempi relativi all'assenso del titolo edilizio ordinario.

2.5 Traccia di deliberazione del Consiglio comunale, eventuale "deliberazione quadro"

Si riporta di seguito una serie di indicazioni sintetiche che possono costituire l'ossatura della deliberazione del Consiglio comunale di approvazione per un intervento in deroga ai sensi della legge n. 106/2011:

1. richiamo alla normativa;
2. descrizione del progetto;
3. richiamo alle tavole costituenti il progetto (le tavole possono anche non essere allegate tutte alla deliberazione, ma deve essere chiaro ed inequivocabile in che cosa consiste la deroga);
4. individuazione dell'interesse pubblico principale;
5. individuazione di altri eventuali interessi pubblici;
6. rapporto tra l'intervento e la casistica di cui all'articolo 5, comma 9, della legge;
7. definizione puntuale della deroga concessa;
8. approvazione di eventuali accordi che accompagnano il permesso di costruire.

Per quanto attiene all'eventuale adozione di una deliberazione di inquadramento, essa si rivela opportuna solo nel caso in cui esista - o sia attesa - una pluralità di interventi. Al momento attuale risultano assunte deliberazioni di consiglio comunale di tale tipo predisposte dai Comuni di Torino e di Alessandria: esse sono rintracciabili sui rispettivi siti informatici.

L'Assessore
Alberto Valmaggia