

Torino, 18 febbraio 2020.

**Oggetto: Osservazioni dell'INU Sezione Piemonte e Valle d'Aosta al Pdl 70/19 (Marin) "Norme di semplificazione in materia urbanistica e modifiche alla legge regionale n. 16 del 4 ottobre 2018" e al PdL 74/20 (Valle) "Norme urbanistiche e ambientali per il contenimento del consumo di suolo".**  
(a cura di Carlo Alberto Barbieri, Presidente INU Piemonte e Valle d'Aosta)

### **Premessa**

*Il Consiglio Direttivo allargato dell'INU Sezione Piemonte e Valle d'Aosta nella seduta del 13.2.20 ha discusso del PdL 74/20 (Valle), del Pdl 70/19 (Marin), mettendone in evidenza alcuni caratteri generali e contenuti critici o altri da considerare come interessanti e qui di seguito riportati.*

### **1) PdL 70/19 (MARIN) "NORME DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA URBANISTICA E MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE N. 16 DEL 4 OTTOBRE 2018"**

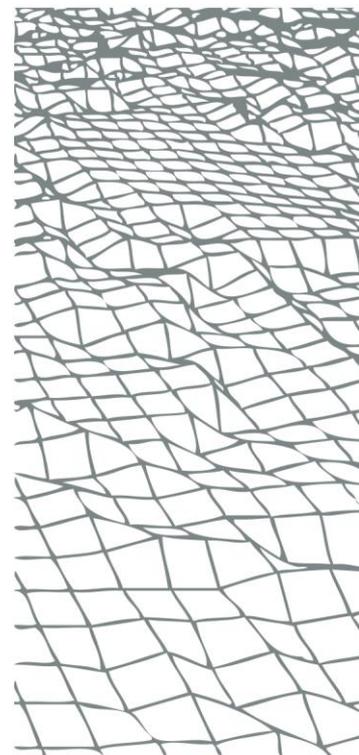
**Il Pdl 70/19** si presenta come costituito da tre parti.

La **I Parte** (I primi 2 articoli) riguarda:

- norme di semplificazione delle procedure, da sostenere da parte della Regione nei confronti dei Comuni e l'attivazione (con particolare riferimento ai SUAP) di incarichi diretti esterni per sopperire alle mancanze di organico;
- la disciplina (ed una, sia pur limitata, estensione) della casistica delle cosiddette *Tolleranze esecutive* che si aggiungono (non senza qualche problema, almeno di coordinamento) alle "Variazioni non essenziali", così come definite nel DPR 380/01 (DPR peraltro in fase di rilevante revisione a livello nazionale).

La **II Parte** del PdL (prevalente) è dedicata ad una forte modifica, quasi una riscrittura, della Lr 16/2018 (senza che peraltro sia stata attivata o proposta una preventiva valutazione degli esiti del suo primo anno di vigenza, anno che è stato anche accompagnato da Dgr e Circolare regionale).

Si tratta dunque di una consistente revisione della legge, nel senso di aumentarne la rapida applicabilità e la sua dilatazione ad una più ampia platea di interventi disciplinati per legge e ciò nell'ambito di un impianto



esplicitamente in deroga (di fatto “automatica”), alla pianificazione e regolamentazione urbanistica, rispetto al testo vigente della Lr 16/2018; ciò insieme a diffuse modifiche puntuali, alcune ragionevoli, volte a semplificare ed aumentare l’operatività della legge.

Inoltre, l’inserimento nella Lr 16/18 anche delle deroghe di cui alla LN. 106/2011, fanno assumere alla proposta quasi un carattere di “testo unico di deroga” in materia di riuso e riqualificazione dell’edificato (rustici inclusi), utilizzo e il recupero dei sottotetti.

In altri termini, il PdL 70 è come se rendesse di fatto stabile (ampliato e messo a sistema), il cosiddetto “piano casa “di cui alla legge regionale 14 luglio 2009, n. 20, nata però, come è noto, con carattere di straordinarietà “anticongiunturale” e soprattutto a termine (giunto a scadenza definitiva e su cui ha operato in termini nuovi ed ordinari la Lr 16/18).

La normativa proposta dal PdL 70 è tesa infatti a sostituire l’impostazione, meno in deroga e più ordinaria (sia pur semplificata) della Lr 16/18, che riconduceva i suoi interventi sul costruito: sia alla individuazione da parte del Comune (con Deliberazione Comunale che, ai sensi dell’art. 3 comma 3, individua singoli edifici o gruppi di edifici, di qualunque tipologia edilizia, sui quali promuovere interventi di riuso e di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente attraverso interventi di ristrutturazione con ampliamento, di demolizione e successiva ricostruzione con ampliamento e di sostituzione edilizia con ampliamento) di ambiti o interventi di applicazione della Lr 16/18; sia all’istituto di “variante non variante”, disciplinato dalla legge urbanistica 56/1977 all’art 17, comma 12, all’uopo modificato..

Il PdL esclude così entrambi i passaggi deliberativi del Comune, che sarebbero invece opportuni/necessari per una consapevole attivazione di interventi (visto che sono in difformità del PRGC) di ristrutturazione, sostituzione con ampliamento (che, inoltre, il PdL rende cumulabili con gli eventuali ampliamenti già ammessi dal PRG vigente) e cambi d’uso su **quasi tutto il sistema costruito**.

Tali delibere sono sostituite con la semplice (e dovuta) concessione e ritiro del Titolo abilitativo da parte del proponente il progetto ai sensi della “nuova” Lr 16/18: una sorta di “super deroga”, dal momento che, in materia di istituto normativo nazionale della Deroga, dovrebbe sempre essere obbligatoria la deliberazione comunale che evidenzi l’interesse pubblico o generale, come peraltro richiede la stessa Ln 106/2011).

In conclusione, Non appare né opportuno, né probabilmente legittimo, introdurre la possibilità di assentire mediante una mera pratica edilizia interventi di trasformazione del patrimonio edilizio esistente, senza alcuna possibilità di intervento da parte del Consiglio comunale e senza alcuna

verifica di compatibilità con le previsioni dello Strumento urbanistico generale.

Il Direttivo dell'INU si è soffermato su alcuni elementi critici, evidenziando fra questi, soprattutto:

- l'“alleggerimento” delle limitazioni attualmente vigenti all'aumento di **carico antropico in presenza** di classi di pericolosità geomorfologica **IIIB** per gli interventi consentiti dalla Lr 16/18; ciò mediante la modifica operata dal PdL dell'art 2 della Lr 16/18 con il comma 1 bis: *“Non costituiscono incremento del carico antropico per gli edifici a destinazione residenziale o con essa compatibile, a destinazione turistico-ricettiva e per i rustici, gli interventi per il recupero di volumi esistenti o preesistenti storicamente o architettonicamente documentati, anche a seguito di crolli e demolizioni; per i medesimi edifici sono ammessi mutamenti di destinazione d'uso compatibile con lo strumento urbanistico vigente e aumento del numero delle unità immobiliari; sono fatte salve le limitazioni, di cui alla lettera b) del comma 2 dell'art. 11 della presente legge.”*
- La possibilità di intervenire in deroga e ai sensi della nuova Lr 16/18 (sia pur con alcune limitazioni e compatibilità), anche in parti del sistema costruito con caratteristiche storiche o documentarie (ai sensi **dell'art. 24 della Lur 56/77**) o in **Aree protette**; ciò a fronte della Lr 16/18 vigente che non esclude tali interventi, ma richiede: nel primo caso, una Variante di PRG ex art 17bis Lur 56/77 (mentre per il PdL 70 è sufficiente una delibera comunale); per le Aree protette una previa Deliberazione del Consiglio comunale oltre al parere favorevole dell'Ente, (mentre per il Pdl è sufficiente il solo parere).

Inoltre **INU** osserva che il PdL 70 non ha trattato (lasciandoli invariati) due articoli ed oggetti della Lr 16/18 (per l'INU molto significativi): l'art 8 (*Norme per la decostruzione*) e l'art Art. 12. (*Interventi di rigenerazione urbana*) entrambi (soprattutto l'art 12) molto importanti per il rilievo che rivestono, rispetto alla riduzione del consumo di suolo (l'art. 8) e, soprattutto, rispetto al nuovo necessario paradigma della pianificazione urbanistica contemporanea e futura, costituito dalla *Rigenerazione urbana*. Se, da un lato, si ritiene positivo il fatto che, evidentemente, tali articoli sono condivisi dal Pdl 70, dall'altro si osserva che poteva invece essere proposto un loro miglioramento in chiave operativa (per la *decostruzione*) o in chiave di programmazione e pianificazione innovativa (*la rigenerazione urbana*); in questo caso magari spostando la *rigenerazione urbana* nell'alveo più idoneo della Legge urbanistica regionale e collegandola alla sperimentazione di innovazioni necessarie del PRGC, (per esempio

proponendo una modifica per rendere praticabile l'art 14bis della Lur 56/77 *"Elaborazione del piano regolatore generale nelle componenti strutturale e operativa"*),

Infine si sottolinea che il PDL lascia (positivamente) invariato anche l'art 1 contenete i *Principi e finalità* della LR 16/18 *"1 La promozione della bellezza, intesa come qualità urbanistica, del paesaggio, urbana e del costruito, è uno dei principi ispiratori delle politiche regionali e territoriali. 2. Al fine di limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato, la Regione promuove interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici"*.

Tuttavia l'**INU** non può non sottolineare, con preoccupazione, come il PdL sembri pensare che tali complessi principi e finalità di qualità e bellezza, possano essere conseguiti (meglio?) in deroga (anzi in *super deroga* si è prima commentato) alla Pianificazione urbanistica e senza neanche almeno mantenere procedure un po' più consapevoli, basate anche solo su deliberazioni di Consiglio comunale.

Il Direttivo **INU** ha invece considerato come interessante l'ammettere "modifiche della destinazione d'uso degli edifici interessati dagli interventi della Lr 16/18, nei limiti delle destinazioni d'uso compatibili o complementari, ancorchè non previste dalla pianificazione urbanistica, purchè ne sia verificata la complementarietà e la compatibilità". Tale interesse concerne il profilo di aprire (con opportune cautele e limitazioni) a modalità più adatte alla Città contemporanea ed ai suoi riusi, usi (anche temporanei) e riqualificazioni dell'edificato esistente

La **III Parte** del PdL 70 (artt 3, 12, 13 e 14) tratta di modifiche ("semplificazioni" urbanistiche) agli artt. 8bis e 17 della LUR 56/77, anche oltre il coordinamento con le modifiche di semplificazione e forte revisione della Lr 16/18 di cui alla II Parte del PdL 70.

L'**INU** mette in evidenza due aspetti in questa III Parte del PdL 70.

**Il primo aspetto** concerne la modifica volta a rendere più agevole l'adeguamento della pianificazione locale (i PRGC) alla pianificazione territoriale e soprattutto al Piano paesaggistico regionale (PPR), considerando favorevolmente (ma da rendere più esplicita nel PdL) la possibile non obbligatorietà del procedimento VAS delle Varianti di solo adeguamento al PPR dei PRGC degli oltre 1200 comuni piemontesi (purchè strettamente limitate a tale finalità e non riguardino anche altri oggetti di modifica del Piano); ciò analogamente a quanto previsto in materia di

adeguamento dei PRGC al PAI ed a Piani sovraordinati, è possibile meglio esplicitarlo al comma 9 della Lur 56/77, verificandone la praticabilità rispetto ai contenuti dell'accordo Regione MIBACT e alle norme di attuazione del PPR (peraltro dotato lui stesso di VAS).

Inoltre si è ritenuto non necessario e forse foriero di "complicazione" l'aggiunta con l'inserimento del comma 4 bis all'art 17 della Lur 56/77 operata dal PdL, di una non necessaria "nuova specie di Variante" (non rientrante fra quelle individuate dagli artt. 17 e 17-bis LUR) né generale né strutturale, né semplificata, ecc. ma con tempi di copianificazione ridotti. Meglio, si è ritenuto, mantenere il profilo di Variante generale (l'adeguamento PPR non può che esserlo) ma, come detto, senza l'obbligo di VAS.

Il **secondo aspetto** riguarda la possibilità, da considerare favorevolmente (anche perché sarebbe sottoposta a deliberazione del Consiglio comunale per una opportuna valutazione), di poter sostituire previsioni di Strumenti urbanistici attuativi dei PRGC con **Permessi di costruire convenzionati** (PdC); dovendosi però, secondo l'INU, precisare che, oltre a non costituire interventi di ristrutturazione urbanistica, riguardino situazioni urbanizzative non complesse e risolvibili, appunto con un PdC

Il Pdl, al comma 12 dell'articolo 17 della Lr 56/1977 inserisce la seguente lettera: "e bis) *“le determinazioni volte ad assoggettare porzioni di territorio a permesso di costruire convenzionato in sostituzione di strumenti urbanistici esecutivi di iniziativa pubblica o privata, purché non si pervenga ad interventi di ristrutturazione urbanistica; le determinazioni possono essere assunte anche per gruppi di interventi”*”.

## **2) PdL 74 (VALLE) “NORME URBANISTICHE E AMBIENTALI PER IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO”**

Il **Direttivo INU**, Sezione Piemonte e Valle d'Aosta, considerato che si tratta, di fatto, della riproposizione, nella attuale legislatura regionale del Piemonte, del DDL della Giunta regionale n. 302/2018, di analogo contenuto, ha confermato gli orientamenti di perplessità generale già a suo tempo evidenziati, che valgono anche per il PdL 74, cui se ne aggiunge uno ulteriore riguardante la esclusione del riferimento ad aspetti innovativi relativi agli standard urbanistici (art 21 e 22 della Lur 56/77) presenti invece nel DDL 302/18.

Essi consistono:

- a) nel poco condivisibile perdurante carattere di atto in parte settoriale e soprattutto, ancora una volta, separato dalla legge urbanistica 56/1977 e smi che ne dovrebbe costituire (viste le fortissime e multiformi implicazioni urbanistiche) l'alveo legislativo proprio e più organico ove operare una integrazione della disciplina sul consumo di suolo, con una parziale innovazione della Pianificazione urbanistica (ad esempio con il Piano strutturale intercomunale e modifiche del PRGC), da inserire nella Lr 56/77 e smi.
- b) nella prescrizione (in generale condivisa da tempo dall'INU, ma rischiosamente velleitaria se disciplinata solo con legge regionale<sup>1</sup>) della decadenza, dopo 10 anni, delle previsioni non attuate dei PRG (riguardanti gli interventi privati), in analogia con la decadenza, sancita dal 1968 da norma nazionale e Costituzionale, delle previsioni pubbliche (in questo caso dopo 5 anni); la perplessità risiede nella portata nazionale e costituzionale che riveste l'art. 5 del PdL 74, rispetto alla quale, se mai, la Regione dovrebbe esercitare una forte pressione per la ancora mancante legge nazionale di *Principi fondamentali del governo del territorio*).
- c) nella permanenza della modalità "quantitativa" e "progressiva" di riduzione del consumo di suolo su astratte basi percentuali rispetto all'"impronta urbanizzata dei Comuni;
- d) nella disciplina (art 4 del PdL) delle cosiddette *Varianti urbanistiche di conservazione delle superfici libere* (distinte ed ultronee rispetto alle tipologie di Variante individuate dagli artt. 17 e 17-bis LUR) che appaiono eccessivamente favorite da una loro semplificata e solo comunale procedura e che rischia una pericolosa superficialità rispetto a opportune verifiche di conseguenze ed esiti per il progetto urbanistico generale de PRGC.

Infine l'INU evidenzia, come anticipato, la **nuova criticità determinata dal PdL 74:**

essa consiste nella non spiegata (dunque inspiegabile!) eliminazione della parte del ex DDL 302 (art 8 di esso) consistente nella molto interessante (pur parziale) innovazione degli **standard urbanistici** per il Piemonte riferita soprattutto alle destinazioni a verde e parco, in chiave compensativa ambientale ed ecologica (calcolabile nei PRG e soprattutto le loro VAS).

---

<sup>1</sup> Infatti la norma incide radicalmente nella sfera privatistica della proprietà privata, che per la Corte Costituzionale rientra nella materia dell'"ordinamento civile" che l'art. 117 comma 1 lett. l) Cost. riserva alla esclusiva competenza legislativa statale.

Ciò desta stupore anche in considerazione dell'ampio spazio che il PdL 74/2020 dà all'importante ruolo e paradigma dei *servizi ecosistemici* ed alla disciplina delle compensazioni e mitigazioni ambientali.

Cordiali saluti

Il Presidente INU Piemonte e Valle d'Aosta

  
Carlo Alberto Barbieri