

CONTRIBUTO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA – SEZIONE TOSCANA
alla definizione del testo di legge di modifica alla legge regionale
3 gennaio 2005, n. 1 sul governo del territorio
in discussione presso la VI Commissione (**p.d.l. 90/2011**)

Audizione del 28 giugno 2011

La Sezione toscana dell'Istituto nazionale di urbanistica intende, da prima, esprimere il proprio apprezzamento - nei confronti della Giunta e dell'Assessore in particolare - per la celerità dell'intervento regionale, tale da scongiurare l'operatività, *in parte qua*, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. decreto sviluppo): l'entrata in vigore della disciplina di modifica della legge regionale 1/05 consentirà, difatti, di ottemperare al termine bimestrale concesso dal Legislatore statale per l'emanazione delle normative regionali in difetto delle quali sarebbero state operanti le inadeguate disposizioni del decreto sviluppo.

La Sezione toscana dell'INU esprime, in particolare, **ampio apprezzamento** per la qualità redazionale dell'intervento di modifica prospettato, con riferimento al recepimento della **segnalazione certificata di inizio attività e del nuovo procedimento del permesso** di costruire con silenzio assenso e silenzio rigetto. La proposta di modifica del Titolo VI della l.r. 3 gennaio 2005, n. 1, appare, oltre che di alta qualità redazionale, migliorativa dello stesso sistema statale vigente (quale risultante dal combinato disposto dell'art. 19 della legge 17 agosto 1990, n. 241 e dall'art. 5 d.l. 13 maggio 2011, n. 70): l'eliminazione "definitiva" della denuncia di inizio attività, la puntuale disciplina degli interventi soggetti a scia e permesso, delle varianti, del momento di versamento degli oneri, e l'articolazione dei poteri sanzionatori appaiono, senza ombra di dubbio, frutto di attenta e non banale riflessione sui nuovi istituti.

Più articolata, invece, è la posizione della Sezione toscana dell'INU sulla prospettata introduzione, nel seno della legge regionale, del **capo IVbis** (*Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate*).

Un primo dubbio concerne l'**art. 74 quater della proposta** ("*interventi su edifici a destinazione d'uso non residenziale*"). La previsione - che consegue al c.d. "secondo piano casa" contenuto nel d.l. 70/11 - si caratterizza per l'eccezionalità e la natura derogatoria rispetto alle previsioni degli strumenti

comunali: si rivela quindi impropria all'interno della legge regionale 1/05 (che costituisce un corpus organico, un testo unico regionale sul governo del territorio), mentre potrebbe trovare **utile e più opportuna collocazione entro la legge regionale 8 maggio 2009, n. 24** specifica, appunto, sul c.d. piano casa. Inoltre - e soprattutto - dovrebbe prevedersi una **predeterminazione temporale di efficacia della deroga**: non è certo possibile, né comunque costituzionalmente legittimo, prevedere un intervento edilizio *ex lege*, in deroga agli strumenti urbanistici comunali e cogente per i prossimi Regolamenti, che non abbia limite temporale di efficacia. La Sezione toscana dell'Istituto nazionale di urbanistica richiede quindi di inserire un esplicito termine finale di efficacia della misura straordinaria, sulla falsariga di quanto attualmente previsto dalla legge regionale 24/09¹.

La proposta di inserimento degli **artt. 74 quinquies e 74 sexies** necessita invece di un'ulteriore approfondimento, in quanto appare del tutto **condivisibile negli obiettivi perseguiti** (riqualificazione di ambiti degradati attraverso un procedimento pianificatorio aperto alla partecipazione ed esito di selezioni qualitative) ma assai incerta sul piano tecnico-redazionale e, per ciò che più rileva, della concreta attuabilità.

Occorre chiarire nell'articolato, tra l'altro:

- a) se l'approvazione del piano di riqualificazione comporti, o meno, **variante allo strumento operativo** vigente: in caso affermativo, è necessario anche prevedere un coordinamento con gli ordinari *iter* di variante (doppio *step* consiliare; valutazioni; etc.); ove, invece, il piano di rigenerazione non abbia idoneità a variare lo strumento non è comprensibile l'utilità pratica del nuovo istituto (i cui obiettivi potrebbero essere perseguiti attraverso meri correttivi ai Piani attuativi già previsti - con la dovuta flessibilità di contenuti - dalla legge regionale 1/05);
- b) quale maggioranza proprietaria sia **legittimata alla proposizione**: allo stato non pare applicabile la previsione dell'art. 66 della legge regionale 1/05 sui consorzi per la proposizione dei piani attuativi (norma eccezionale non suscettibile di interpretazione analogica o estensiva), né - certo - è invocabile la legge 457/78 sui piani di recupero (la cui proposizione è ammessa, come noto, con il 75% dell'imponibile): la

¹ Con l'occasione l'INU intende manifestare la propria **preoccupazione per la tendenza, sempre più diffusa, di fattispecie normative integranti disciplina edilizie "per legge"**: il c.d. primo piano casa, la legge regionale sui sottotetti (l.r. 8 febbraio 2010, n. 5) ed ora il secondo piano casa integrano tutte ipotesi di disciplina *ex lege* degli interventi ammessi. Tale *modus operandi*, il più delle volte imposto dal Legislatore statale, concretizza non solo un'indebita compressione delle prerogative dei consigli comunali (titolari in via esclusiva della potestà conformativa), ma anche un'inefficace strumento di gestione del patrimonio esistente: non è difatti plausibile prevedere, in via generale ed astratta, fattispecie di interventi edilizi "avulsi" - per così dire - dalla concreta situazione dei luoghi (in concreto difettano, il più delle volte, distanze minime ed altri parametri per l'edificazione: gli scarsi numeri del primo piano casa sono la migliore riprova di quanto affermato).

necessità della condivisione della proposta da parte di tutti i proprietari ricompresi nella perimetrazione rende assai ardua la concreta fattibilità dell'intervento;

- c) appare inoltre di dubbia legittimità la previsione nella parte in cui **demanda ad una commissione nominata dall'Amministrazione la selezione delle proposte private**: è discrezionalità del privato proprietario *quale* proposta in concreto offrire all'Amministrazione, mentre rientra nella discrezionalità tecnica del Consiglio l'approvazione, o meno, del piano proposto²);
- d) appare - ancora - di dubbia legittimità la previsione nella parte in cui **demanda ad una commissione nominata dall'Amministrazione il contraddittorio con i proponenti le osservazioni**, indefettibile funzione del Consiglio comunale, organo espressivo della comunità locale;
- e) dovrebbe, inoltre, chiarirsi l'ampiezza della potestà consiliare di approvazione del Piano: secondo i principi, **il consiglio comunale è del tutto libero di rigettare, approvare ovvero modificare la proposta del privato, come "filtrata" dalla Commissione**, frustrandosi così ogni finalità del nuovo istituto (il concreto assetto urbanistico da rigenerare è demandato, ancora, alla potestà tecnico discrezionale del Consiglio).

L'INU Toscana, nell'offrire il proprio contributo attivo, richiede quindi di chiarire nel corpo del testo proposto le problematiche sopra evidenziate al fine di scongiurare consistenti dubbi di legittimità e, comunque, di non pregiudicare sin dalla nascita l'utilità del nuovo istituto.

Firenze, 28 giugno 2011

Enrico Amante
Presidente INUToscana

² Secondo i principi, l'Amministrazione in sede di pianificazione attuativa è titolare di un potere di impulso ove si tratti di piani ad iniziativa pubblica (rimessi, quindi all'*an* ed al *quando* dell'Ente); invece, ove si tratti - come nella fattispecie - di piani ad iniziativa privata, l'Amministrazione può solamente approvare, modificare o rigettare lo strumento proposto, ma non certo imporre la selezione di diverse soluzioni, attraverso una Commissione ad hoc istituita, nella fase antecedente alla formalizzazione della proposta.