

Torino, 8 febbraio 2021.

Oggetto: Osservazioni del Consiglio Direttivo INU Sezione Piemonte e Valle d'Aosta al Pdl 125/2020 "Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia"
(approvate all'unanimità dal Consiglio Direttivo nella seduta dell'8 febbraio 2021)

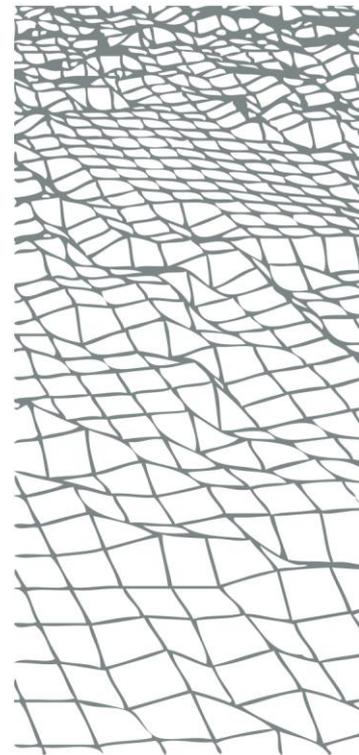
Premessa

*Il Consiglio Direttivo allargato dell'INU Sezione Piemonte e Valle d'Aosta nella seduta del 8.2.2021 ha discusso del **Pdl 125/2020**, concentrandosi sulla evidenziazione di alcune criticità di carattere generale e di contenuto urbanistico.*

La prima considerazione critica generale riguarda la conferma di una non condivisibile attitudine (da troppi anni largamente prevalente) del legislatore, sia statale (soprattutto) che regionale (Piemonte incluso), per uno "stile legislativo" caratterizzato da settorialismo, episodicità, parzialità normativa ed emergenzialità (molto spesso di tipo derogatorio).

Infatti, con particolare riferimento alla tematica urbanistica, con il Pdl 125 permane fortemente l'aspetto critico costituito da settorialità, episodicità, parzialità, sovrapposizione e moltiplicazioni di norme; aspetto che, per la natura interrelata e densa di nessi e implicazioni, in una complessa materia come il governo del territorio ed in essa della disciplina della pianificazione e della gestione urbanistica, dovrebbe essere più consapevolmente assunto dal legislatore.

Una seconda considerazione generale evidenzia come desti preoccupazione (e richieda una riflessione) la ricorrente individuazione di una materia in particolare da "semplificare" o "derogare" (per sveltire interventi ed investimenti); tale materia è inesorabilmente individuata nella pianificazione del territorio e nella regolazione urbanistico-edilizia così come disciplinate in Piemonte dalla legge regionale 56/1977 e smi, senza peraltro saperne affrontare una necessaria ed organica riforma (di cui peraltro in Piemonte, da almeno 15 anni si discute infruttuosamente) e per la quale l'INU apprezza l'annunciata intenzione programmatica e l'avvio di un lavoro per una sua riforma da parte della Giunta regionale in carica.



Osservazioni

Di seguito si richiamano alcuni contenuti normativi ritenuti critici sia nel merito che con riferimento alle considerazioni generali sopra esplicitate.

Il Pdl 125/20 (primo firmatario il consigliere regionale V. Marin, Lega) si presenta come sostitutivo e fortemente estensivo del Pdl n.70/2019 (medesimo primo firmatario e su cui l'INU aveva presentato Osservazioni al Consiglio regionale, in data 18.2.2020), nonché del Pdl 93/20.

Il Pdl 125 è costituito da **cinque Capi** e ben **42 articoli**.

La **I Parte** (Capo I, con 2 articoli) riguarda: norme di semplificazione delle procedure nei confronti dei Comuni e l'attivazione (con particolare riferimento ai SUAP); l'adeguamento della pianificazione locale alla pianificazione territoriale e paesaggistica con modifiche all'articolo 17 della legge regionale 56/1977 (art 2).

Sull'**art. 2** l'**INU** mette in evidenza due aspetti:

- a) la contrarietà al "declassamento" a *variante strutturale* del procedimento di adeguamento del PRG al PPR (l'adeguamento al PPR non può che essere, giustamente ed opportunamente come stabilito dal PPR stesso, una *variante generale*);
- b) la ragionevolezza della non obbligatorietà della VAS (analogamente a quanto già vigente per l'adeguamento del PRG al PAI) per la procedura di adeguamento dei PRGC al PPR (peraltro dotato lui stesso di VAS), se limitata all'esclusivo adeguamento del PRGC al PPR (e non riguardino anche altri oggetti di modifica del PRG)

La **II Parte** del PdL (il Capo II, di 13 articoli) è dedicata ad una forte modifica, di fatto una "riscrittura", della Lr 16/2018 (senza che peraltro sia stata attivata dalla Regione una preventiva valutazione degli esiti del suo primo biennio di vigenza, che è stato accompagnato da DGR e Circolare regionale applicative).

Si tratta di una radicale revisione della legge nel senso, così dichiarato dal Pdl, sia di aumentarne la rapida applicabilità, sia di dilatarne ampiamente la platea di interventi disciplinati per legge.

Quello che appare non condivisibile, rispetto al vigente testo della Lr 16/2018, è il prevalente perseguimento di tali finalità nell'ambito di un impianto esplicitamente in deroga "automatica" alla pianificazione e regolamentazione urbanistico-edilizia; ciò insieme a modifiche puntuali (alcune di esse da ritenersi anche ragionevoli) volte a semplificare ed aumentare l'operatività della legge.

Inoltre. Il Pdl, con una ricognizione di tutti gli strumenti normativi, nazionali e regionali, che possano essere utilizzati per attuare il riuso e la

rigenerazione del patrimonio edilizio esistente mediante il ricorso al *permesso di costruire in deroga*, fa assumere al PdL 125 quasi un carattere di *"testo unico di deroga"* in materia di riuso e riqualificazione dell'edificato *tout court* (interrati e seminterrati inclusi ai quali è in particolare dedicato il Capo III).

In altri termini il PdL 125, modificando la Lr 16/18 intende di fatto riproporre (ampliata e messa a sistema) il cosiddetto "piano casa" di cui alla Lr n. 20/2009 (legge nata però, come è noto, con carattere di straordinarietà ed a scadenza, giunta definitivamente nel 2018).

La normativa proposta dal PdL vuole infatti sostituire l'impostazione, meno in deroga e più ordinaria (sia pur semplificata) della Lr 16/2018, che riconduceva i suoi interventi sul costruito sia alla individuazione da parte del Comune 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 invece ogni passaggio deliberativo del Comune, che sarebbe invece opportuno/necessario per una consapevole attivazione (vista la difformità con il PRGC) su quasi tutto il sistema costruito di interventi di ristrutturazione, sostituzione con ampliamento e cambi d'uso; interventi che, inoltre, il PdL rende completamente cumulabili con gli eventuali ampliamenti già ammessi dal PRG vigente.

L'attività deliberativa comunale è così sostituita con il semplice (e dovuto) rilascio o comunicazione del Titolo abilitativo da parte del proponente il progetto: una sorta di *"super deroga"*, dal momento che, in materia di istituto normativo nazionale della Deroga, dovrebbe sempre essere obbligatoria la deliberazione comunale che evidenzia 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 rilevante e diffusa trasformazione del patrimonio edilizio esistente, senza alcuna possibilità di intervento da parte del Consiglio comunale e senza alcuna pur minima verifica di compatibilità con le previsioni dello strumento urbanistico generale.

Il Direttivo dell'INU si è inoltre soffermato sulla criticità dell'**articolo 4** del PdL 125 laddove, agendo sulla definizione di "carico urbanistico", consente il recupero integrale degli edifici, anche tramite la loro ricostruzione congetturale, sulla base di serie documentazioni storiche e/o tipologiche; ma fa ciò senza escludere, con la necessaria e dovuta chiarezza, le limitazioni attualmente vigenti all'aumento di carico antropico in presenza di classi di pericolosità geomorfologica IIB.

L' INU osserva altresì che il PdL 125 all'**art 14** tratta parzialmente dell'art. 12. (*Interventi di rigenerazione urbana*) della Lr 16/18, non cogliendo affatto la necessità, rispetto al nuovo necessario paradigma della

pianificazione urbanistica contemporanea e futura costituito dalla *Rigenerazione urbana*, di trattarla nell'alveo più idoneo della Legge urbanistica regionale e della necessaria riforma di essa e del Piano.

La **III Parte** (il Capo III, "Norme in materia di altezza minima interna ed utilizzo di vani e locali interrati e seminterrati dei fabbricati esistenti", con 5 articoli) è finalizzata a completare ed estendere a tutto il costruito la normativa (in deroga e semplificazione) del riuso. Sul Capo III si rimanda alle considerazioni critiche prima riferite al Capo II.

La **IV parte** (il Capo IV, con 9 articoli) contiene norme di coordinamento ed integrazione della Lr 13/2020 cosiddetta "riparti Piemonte", della Lr 22/2020 (con alcune abrogazioni di articoli della Lr 13/20) e della Legge nazionale 120/2020 di conversione con modifiche del Decreto legge "liberalizzazioni" n 76.

Qui il PdL non appare del tutto convincente e rischia, pendente il pronunciamento della Corte Costituzionale, proprio sugli articoli attinenti norme urbanistiche ed edilizie della Lr 13/20 impugnati dal Governo il 22 luglio 2020, un possibile ulteriore contrasto con lo Stato (o rischia di interferire con eventuali modifiche che la Regione potrà fare, oltre quelle di abrogazione di alcune parti della Lr 13/20 già operate con la Lr 22 del 2020).

La **V parte** del Pdl (il Capo V, di 11 articoli) intende introdurre "Norme in materia di competitività" per far (parzialmente) fronte ad una gravissima crisi economica in cui poter favorire (sotto i profili dei tempi e della semplificazione della complessità e onerosità dei provvedimenti autorizzativi) tutte le possibili iniziative del mondo produttivo e degli investimenti.

L'**INU** ha considerato alcuni articoli del Capo V su cui si sollevano perplessità in coerenza con le criticità generali sintetizzate nella Premessa.

L'**Art. 30** (*Norme per la cantierabilità di progetti di rilevante interesse*) aggiunge all'art. 10 della Lr 56 il PPR ed i Piani d'Area delle Aree protette agli atti di pianificazione sovracomunale che possono essere modificati mediante *Accordo di programma* per l'approvazione di progetti ritenuti di rilevante interesse.

A ciò si aggiunge l'**Art 32** (Introduzione dell'articolo 17 ter alla Lr 56/1977) che inserisce nella legge urbanistica una nuova tipologia di Variante "accelerata" al PRG, a sostegno della possibilità di rendere compatibile con il PRG un progetto, esito di una concertazione preventiva privato-pubblico tra soggetto proponente e l'Ente territoriale interessato, mediante l'adozione della procedura dell'accordo di programma (se c'è

l'intesa dei soggetti, la norma dispone il ricorso *all'accordo di programma* come modalità specifica più rapida per rendere cantierabile il progetto).

Si ritiene che l'insieme delle due norme (sotto il profilo di merito ma soprattutto di metodo), costituisca un non marginale percorso basato sulla accelerazione della compatibilità di progetti esito di concertazione-proposta dei proponenti, che sarebbe stato il caso di introdurre con maggiore coordinamento ed organicità con l'art 12 bis (*Perequazione urbanistica e accordi tra soggetti pubblici e privati*) e con l'art. 19 bis (*Perequazione e accordi territoriali*) della stessa Lur 56/77), peraltro nemmeno citati dal Pdl 125.

L'Art. 31 (*Norme in materia di compensazione del consumo di suolo*) è ancora una volta una norma parziale ed estemporanea (riferita alla sola applicazione dell'art. 31 del PTR) e soprattutto separata dalla legge urbanistica 56/1977 che ne dovrebbe costituire (viste le fortissime e multiformi implicazioni urbanistiche) l'alveo legislativo specifico e più organico ove operare una integrazione della disciplina sul consumo di suolo.

L'Art. 36 (*Modifiche all'art.25 della Lr 19/2009*) introduce la possibilità di intervenire sul costruito ai sensi della Lr 16/18 così come modificata dal PdL, anche in aree inserite in zone protette di rilevanza regionale (sia pur con alcune limitazioni e compatibilità).

L'Art. 37 (*Norme in materia di Valutazione Ambientale strategica*) intende sostituire integralmente l'articolo 20 "Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione" della Lr 40 del 1998, intervenendo (episodicamente e parzialmente) su una disposizione legislativa peraltro alquanto obsoleta (era improntata sulla direttiva CEE degli anni '80) ed impostata sui criteri della VIA, ossia una procedura di *Authority* "terza".

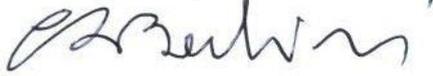
La VAS è invece uno strumento di supporto decisionale strategico della pianificazione e programmazione integrato endo-procedimentalmente con esse (e non uno strumento di concessione/controllo tipico della procedure di *authority*).

Piuttosto che intervenire su una parte della Lr 40/98, il Pdl 125 avrebbe dovuto e potuto meglio operare sull'art. 3 bis della Lr 56/1977 cioè sulla legge della pianificazione nel governo del territorio che, dal 2013, correttamente costituisce la norma legislativa sulla VAS del Piemonte.

Infine sull' **art 39** (*Norme sugli spazi di uso collettivo ed accessori alla residenza; incentivi per i nuovi format edilizi*), orientato ad affrontare (in deroga) alcune delle limitazioni che le condizioni di *lock down* hanno evidenziato rispetto allo stock abitativo esistente, l'**INU** ritiene che tale problematica non possa essere così minimalmente ed estemporaneamente affrontabile, auspicando una capacità legislativa non soltanto

limitatamente edilizio-privata, bensì più meditate e discussa della Città ed ai suoi spazi privati e pubblici.

Per il **Consiglio Direttivo INU Sezione Piemonte e Valle d'Aosta**



Carlo Alberto Barbieri

Presidente INU Piemonte e Valle d'Aosta