



CITTÀ DI TORINO

PROPOSTA DI MOZIONE

OGGETTO: "ATTUAZIONE PROCEDURE PER PERMESSI DI COSTRUIRE IN DEROGA DI CUI ALL'ARTICOLO 5 LEGGE 106/2011" PRESENTATA DAL CONSIGLIERE TRONZANO IN DATA 2 DICEMBRE 2013.

Il Consiglio Comunale di Torino,

PREMESSO CHE

- la speciale disciplina relativa all'attivazione di cantieri finalizzati al recupero ed alla riqualificazione urbana mediante il ricorso a permessi di costruire in deroga formalizzata dall'articolo 5 commi 9-14 della Legge 106/2011 rappresenta un eccellente esempio di quelle "riforme a costo zero" che possono rappresentare un effettivo incentivo allo sviluppo: strada obbligata nel momento in cui la mancanza di risorse pubbliche impedisce il ricorso alla tradizionale politica di stimoli keynesiani;
- è stata molto opportuna e condivisibile quindi l'iniziativa assunta dall'Amministrazione di fornire specifiche disposizioni attuative, espresse nelle deliberazioni della Giunta del 26 febbraio e del 1 ottobre scorsi, finalizzate ad indirizzare, semplificandole, le procedure istruttorie da parte dei competenti uffici ed anche offrendo agli operatori potenzialmente interessati un quadro di riferimento che consente di valutare l'effettiva possibilità di ricorso a tale semplificata modalità di attivazione di nuovi cantieri; non è un caso che non solo sia già stato autorizzato in via definitiva dal Consiglio il primo intervento definito sulla base di tale speciale disciplina (il bowling di corso Unione Sovietica) ma risulta che diverse altre pratiche siano in corso di istruttoria;
- la pluralità di proposte presentate in tal senso, nonostante la ben nota stagnazione economica e la crisi profonda del settore edilizio, deve essere uno stimolo per favorire la più ampia e sollecita applicazione possibile di questa nuova modalità specifica di apertura di cantieri dal momento che solo facendo economia si contrasta non a parole ma con iniziative concrete la crisi, favorendo investimenti ed occupazione;

CONSIDERATO CHE

- l'iniziativa assunta lodevolmente con le due predette deliberazioni dall'Amministrazione, prima e finora probabilmente unica in Piemonte, ha positivamente definito un possibile raggio di applicazione della nuova disciplina in termini che faciliteranno il lavoro

istruttorio quindi l'apertura dei cantieri e probabilmente stimoleranno ulteriori imprenditori ad imboccare questa strada per l'attivazione dei pochi interventi che il mercato è in grado di sostenere;

- tuttavia, specie nel testo della deliberazione del 1 ottobre e nella prassi applicativa, si riscontrano elementi che potrebbero determinare problemi o ritardi applicativi;
- in particolare:
 - a) nel distinguere le istanze che sono relative a progetti che hanno una valenza essenzialmente edilizia (come quella del bowling) da quelle che presentano una valenza propriamente urbanistica, come tali assimilabili ad uno strumento urbanistico esecutivo, suggerisce l'opportunità della presentazione di una proposta preliminare (e fin qui l'indicazione può essere condivisa in quanto finalizzata a garantire che la complessa e costosa elaborazione di progetti esecutivi avvenga sulla base di una pre-verifica di fattibilità e condivisione) che richiede, oltre al progetto preliminare delle opere di urbanizzazione anche la "necessaria documentazione di carattere ambientale". Orbene, tale specificazione, per giunta accompagnata dalla qualificazione di necessaria, potrebbe indurre a ritenere che con tale documentazione si intenda quanto previsto per la VAS. Ove questo fosse l'intendimento dell'Amministrazione, tale richiesta si configurerebbe come palesemente in contrasto con una corretta lettura del procedimento dell'articolo 5 Legge 106/2011 e non a caso con le indicazioni fornite dalla circolare regionale 9 maggio 2012, n 7/UOL con la quale sono state fornite interpretazioni applicative del nuovo istituto. Nella stessa infatti si legge che "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". Il che sta a significare che tali procedure non si configurano come attività pianificatoria. Infatti poco oltre la stessa circolare precisa: "trattandosi di istanza edilizia e non di 'piano programma' non si configura la necessità di ricorso alla procedura di VAS";
 - b) poco dopo la medesima deliberazione prevede che "le opere di urbanizzazione connesse all'intervento costituiscono il presupposto di riqualificazione normativamente richiesto dalla Legge 106/2011; pertanto, le stesse dovranno essere realizzate a cura e spese del soggetto attuatore. La predetta riqualificazione potrà essere altresì garantita attraverso eventuali ulteriori opere aggiuntive o impegni economici da concordare con la Città, comunque finalizzati alla valorizzazione del contesto nel quale si realizza l'intervento". Tale disposizione attuativa sembra significare che gli interventi ex articolo 5 Legge 106/2011 non solo siano esclusi dalla facoltà di richiedere l'ammissione allo scomputo degli oneri di urbanizzazione, ma addirittura possano essere gravati da oneri aggiuntivi. Se questa

è la finalità effettiva della disposizione, la stessa configurerebbe un palese contrasto con le finalità della norma nazionale che prescrive la facoltà di procedere in deroga alle condizioni dette prevedendo addirittura una premialità volumetrica rispetto alle dotazioni edificate esistenti come elemento incentivante l'attivazione del maggior numero di cantieri nel più breve tempo possibile, ed in ogni caso porrebbe in essere una clamorosa penalizzazione rispetto agli interventi che, seguendo le vigenti disposizioni e procedure del PRGC possono fruire dello scomputo alle condizioni normative poste. La cosa è tanto più stridente quando si consideri che nelle indicazioni date dalla Regione con plurimi pareri richiesti da Amministrazioni locali si chiarisce come anche le stesse previsioni perequative eventualmente previste dal PRGC non siano un vincolo inderogabile ma possano essere derogate al fine di favorire l'attivazione dei possibili interventi di recupero. Salvo che si voglia esplicitare quale vera ratio di tale prescrizione la volontà di fare cassa, la motivazione addotta, secondo cui le opere di urbanizzazione costituirebbero "il presupposto di riqualificazione", è concettualmente e normativamente errata: infatti come si precisa successivamente nel testo della deliberazione, che quanto agli standard a servizi "il dimensionamento dei medesimi sia da riferirsi all'intervento proposto in applicazione della Legge 106/2011": gli standard e le opere di urbanizzazione sono quindi una delle condizioni che consentono il rilascio del permesso di costruire mentre il presupposto di riqualificazione richiesto dalla legge sta invece nel recupero dei fabbricati dismessi, nella bonifica e rifunzionalizzazione delle aree degradate. Il fatto che la norma ammetta deroghe, non significa che queste siano discrezionali ed una sorta di "concessione" che l'Amministrazione fa al richiedente che possa ed anzi addirittura debba essere "compensata" con controprestazioni economiche od in termini di investimenti aggiuntivi di pubblica utilità. La finalità di pubblico interesse prevista dalla norma nazionale infatti è rappresentata dal recupero, dalla riqualificazione ed anche dagli interventi attivati quale contributo alla crescita (non a caso la Legge 106/2011 è la conversione del Decreto cd "Sviluppo") ed all'occupazione. Infatti tale disciplina è stata introdotta nell'ordinamento come immediatamente applicabile. Peraltro, se fosse vero che la realizzazione delle urbanizzazioni è il presupposto normativamente richiesto, mai l'Amministrazione potrebbe ammettere la monetizzazione delle stesse, come invece si prevede espressamente, a meno di non voler appunto palesare una brutale finalità di cassa. Obiettivo politicamente non opponibile alla limitazione che in tal modo si frappone all'attivazione del maggior numero di cantieri, obiettivo dichiarato della legge, ma anche e soprattutto censurabile in termini di legittimità;

- c) nella parte conclusiva delle indicazioni si precisa "negli interventi di riqualificazione di aree urbane degradate, in cui è prevista la demolizione dei

fabbricati esistenti con conseguente realizzazione di una nuova costruzione, gli stessi dovranno avvenire prendendo come riferimento del costruito la SLP esistente regolarmente autorizzata". Questo è il parametro indicato dalla legge per conteggiare la premialità volumetrica prevista. Tuttavia non è detto che ciò impedisca che si applichi invece l'indice edificatorio previsto dal PRGC ove questo fosse ad esempio più conveniente per il titolare delle aree. La ratio dell'articolo 5 infatti è quella di incentivare i cantieri riconoscendo, in deroga, la ricostruzione con o senza premialità, di quanto esistente anche quando tale valore sia superiore agli indici di piano, non certo di impedire l'attuazione di quanto il PRGC prevede in via ordinaria. D'altronde, può una deroga prevista per agevolare, inibire la realizzazione di quanto assentibile in via ordinaria e quindi riconosciuto come un diritto conforme a pubblico interesse?

- d) sotto il profilo procedurale, mentre con riguardo alla pratica del bowling si è dapprima indicato in sede di comunicazione dell'avvio del procedimento quale norma disciplinante l'iter istruttorio l'articolo 7 del D.P.R. n. 160/2010 applicabile al SUAP, risulta che successivamente si sia specificato che i termini i previsti da tale articolo decorrerebbero solo dal momento dell'assunzione della deliberazione del Consiglio. Ciò in quanto tale deliberazione avrebbe natura discrezionale. Senza voler entrare nel merito in questa sede di cosa significhi tale discrezionalità, è evidente come, essendo il procedimento istruttorio preventivo all'esame in consiglio, sia del tutto incompatibile con i principi della Legge 241/1990 che detta fase non sia disciplinata quanto al termine di esplicazione visto che discrezionale non è; senza dire che anche la fase dell'esame della proposta preliminare non ha indicazione temporale alcuna per l'espletamento. Dunque, una norma nata per consentire l'attivazione nel minor tempo possibile del maggior numero di cantieri anche a prezzo della deroga della pianificazione vigente e delle ordinarie procedure potrebbe essere del tutto vanificata da una fase istruttoria che, essendo senza termine di espletamento alcuno, diventerebbe essa sì del tutto discrezionale almeno con riguardo al QUANDO. Con ogni evidenza una posizione non conforme alle norme in materia di giusto procedimento.

IMPEGNA

Il Sindaco e la Giunta a chiarire le indicazioni fornite con la precitata deliberazione del 1 ottobre scorso nel senso di:

- a) esplicitare, in conformità con quanto previsto dalla stessa circolare regionale, che la procedura di VAS non sia mai richiesta;

- b) rivedere la disciplina relativa alle urbanizzazioni, intanto riconoscendo, per elementari ragioni di par condicio, che anche gli interventi ex articolo 5 Legge 106/2011 possono fruire, sulla base delle norme applicate in via ordinaria, della possibilità di scomputo degli oneri e soprattutto specificare che l'ipotesi di contribuzioni aggiuntive può essere legittimamente presa in considerazione solo in funzione dell'entità delle premialità eventualmente riconosciute ma non come un'obbligazione sistematica;
- c) ammettere che possa essere adottato anche l'indice previsto dal PRGC vigente e non solo il dato dell'edificato rilevato;
- d) introdurre un termine anche per l'espletamento della disamina delle proposte preliminari nonché dell'istruttoria, non potendo esistere alcun procedimento amministrativo che non sia disciplinato a con un tempo predefinito per l'espletamento.

F.to Andrea Tronzano