

Appunti per il seminario del 19 dicembre 2014  
organizzato dall'Ordine degli Architetti di Venezia

## **PARTE I: CONTRIBUTO STRAORDINARIO**

Una delle novità più rilevanti del decreto legge n. 133/2014, come risultante dopo la conversione da parte della legge 164/2014, è il contributo straordinario previsto dall'articolo 16 del DPR 380, comma 4, lettera d- ter

L'articolo 16 del DPR 380 finora era noto perché disciplinava solo il contributo per il rilascio del permesso di costruire, contributo che, per spiegarci tra di noi, a questo punto ci conviene chiamare "contributo ordinario". Tale articolo, al comma 1, stabiliva e stabilisce ancora che il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. L'articolo 16 stabilisce come vanno determinati e quantificati sia il costo di costruzione sia gli oneri di urbanizzazione.

In particolare, il comma 4 dell'articolo 16 prima della riforma stabiliva che l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale, in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:

- a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni;
- b) alle caratteristiche geografiche dei comuni;
- c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;
- d) ai limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione della legge 1150 del 1942.

Oggi, dopo la riforma, per stabilire il contributo ordinario, le tabelle della regione e le deliberazioni del consiglio comunale, oltre ai quattro criteri che c'erano prima, devono tenere conto anche della differenziazione degli interventi, in base al criterio previsto alla lettera d-bis, vale a dire della finalità di incentivare, nelle aree di maggiore densità del costruito, gli interventi di ristrutturazione edilizia, anziché quelli di nuova costruzione.

Poiché è evidente che le tabelle regionali e le deliberazioni consiliari non sono oggi adeguate al criterio appena visto della lettera d-bis, ritengo che i comuni potrebbero intervenire sul contributo ordinario con una propria deliberazione, invocando l'applicazione del comma 5 dell'articolo 16, il quale stabilisce che *“Nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione e fino alla definizione delle tabelle stesse, i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale”*.

Questo di cui abbiamo fatto cenno è il contributo ordinario. Quello che è stato introdotto al comma 4 lettera d-ter, invece, dalla stessa legge è chiamato *“contributo straordinario”*, che evidentemente si aggiunge a quello ordinario. Fino a qualche settimana fa e almeno da 15 anni in qua abbiamo chiamato con il termine *“perequazione”* quello che oggi si chiama *“contributo straordinario”*.

A questo punto può essere utile una breve digressione sul concetto di perequazione. La parola *“perequazione”* deriva dal tardo latino *peraequatio-onis*, col significato di *“pareggiare”*, che sottintende, peraltro, il significato di *“distribuire in modo più equo”*. In verità, però, la parola perequazione ha assunto connotati vari. In particolare, per quanto riguarda l'urbanistica, è stata usata con due significati molto diversi tra di loro.

Il primo significato è quello di cui parla l'articolo 35 della legge regionale veneta n. 11/2004, che contiene le norme per il governo del

territorio, e consiste nella equa ripartizione dei diritti edificatori tra i proprietari di un'area che viene trasformata dal punto di vista urbanistico.

Il secondo significato è quello di un contributo straordinario che deve essere pagato al comune da parte del soggetto che intende operare una trasformazione urbanistica del territorio.

Per quanto riguarda il primo significato (quello dell'articolo 35 della legge regionale 11), si tratta di un istituto del tutto condivisibile, perché prevede che il PAT, il PI e i piani attuativi debbano trovare il modo di ripartire tra i vari proprietari di un'area edificabile i diritti edificatori e i costi per urbanizzare un'area. Dicevamo che questo istituto è condivisibile, perché mira a eliminare le gravi e profonde ingiustizie che la pianificazione urbanistica creava in passato, quando accadeva che su due aree confinanti, su una venivano collocate solo opere di urbanizzazione (strade, parcheggi e verde pubblico), mentre sull'area del vicino veniva concessa tutta la cubatura. In questi casi rimaneva sempre il dubbio filosofico di quale dei due proprietari fosse amico del sindaco e quale no.

L'articolo 35 della legge regionale che abbiamo appena visto in nessun modo si occupa dell'altra figura di perequazione, quella intesa come contributo straordinario che il privato deve pagare al comune per trasformare un'area.

Prima della recente riforma che oggi stiamo commentando, la cosa curiosa della perequazione di tipo 2 era che non solo essa non era disciplinata dall'articolo 35 della legge regionale 11, ma non era disciplinata neppure da altri articoli della stessa legge regionale, ma non era disciplinata neanche da altre leggi regionali e, cosa ancor più interessante, non era disciplinata neanche da una legge statale.

Insomma si trattava di un contributo straordinario che veniva imposto dal comune senza che ci fosse alcuna copertura legislativa regionale o statale.

Finora come e quando veniva chiesta la perequazione intesa come contributo straordinario? In linea di massima se ne occupavano il PAT e il PI, ma di solito i comuni la chiedevano anche quando dovevano approvare una variante, anche con sportello unico per le attività produttive, e anche quando sottoscrivevano accordi ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 11/2004. Su questa questione abbiamo assistito a un braccio di ferro tra i comuni e le associazioni di categoria (per esempio quella degli industriali di Vicenza, col dott. Roberto Travaglini), le quali sostenevano l'incompatibilità logico-giuridica tra la perequazione e lo sportello unico per le attività produttive.

Con quale logica i comuni finora hanno chiesto la perequazione come contributo straordinario? L'esigenza pratica è sempre stata quella di fare cassa, mentre la giustificazione ideologica è che "è giusto" (in forza anche dei principi di solidarietà sociale e di funzione sociale della proprietà, che si rinvergono nella Costituzione) che la collettività prende parte ai benefici economici che riceve il privato al quale viene attribuita dagli strumenti urbanistici la possibilità di trasformare il territorio dal punto di vista urbanistico. E' noto che non sempre quello che è considerato giusto da chi comanda è percepito come tale da chi è suddito.

Il contributo perequativo finora è stato chiesto applicando formule matematiche elementari: per esempio, Tizio è proprietario di un'area agricola che vale 100; il comune la rende edificabile, cosicché l'area assume valore 1000; in questo modo il proprietario ha un "tornaconto" di 900 (la parola "tornaconto" è davvero usata da alcuni PRG per descrivere questo effetto di aumento di valore delle aree). Il comune partecipa a questo tornaconto, chiedendo una percentuale, che, a seconda della bontà del sindaco, varia dal 20% fino anche al 60%. Questa

partecipazione può avvenire o con il versamento al comune di somme di denaro, oppure trasferendogli la proprietà di aree, o cedendogli diritti edificatori oppure ancora realizzando opere pubbliche. Qualche volta le opere pubbliche sono state chieste e realizzate in prossimità dell'area oggetto dell'intervento urbanistico, anche se al di fuori di esse, altre volte le opere sono state collocate in altre parti del territorio comunale, anche lontane. Per esempio si poteva realizzare un intervento urbanistico a Padova alla Stanga e realizzare un qualche intervento di sistemazione in Prato della Valle. Voi ricorderete però che questo tipo di perequazione con opere fuori ambito è stato stroncato dal Consiglio di Stato (si veda la sentenza n. 616 del 10 febbraio 2014, relativa al Comune di Oderzo).

Sulla perequazione come contributo straordinario erano sorti grossi dubbi di legittimità rispetto alla Costituzione e, in particolare, rispetto all'articolo 23, che stabilisce che nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. Siccome la perequazione appariva come una prestazione patrimoniale imposta e mancava una legge statale di supporto, i giuristi ne traevano la conclusione che le previsioni dei PRG in materia di perequazione fossero illegittime per violazione dell'articolo 23 della Costituzione. Però il Consiglio di Stato aveva fatto salve le disposizioni sulla perequazione contenute nei PRG di Padova e di Roma, dicendo che non erano prestazioni patrimoniali imposte, perché il comune non obbligava a urbanizzare le aree ed era chi liberamente voleva farlo che volontariamente sottoscriveva un accordo perequativo col comune. Il sottoscritto all'epoca di queste sentenze le aveva commentate con una frase icastica: "se respiri paghi, ma nessuno ti obbliga a respirare". In effetti lo spessore giuridico di questo ragionamento faceva davvero piangere, ma così è andata e le disposizioni sulla perequazione hanno dilagato nei PRG di tutta Italia.

Nonostante le sentenze del Consiglio di Stato, i giuristi continuavano però a mettere in discussione la legittimità delle disposizioni sulla perequazione: per esempio, sulla Rivista di Diritto Tributario, fasc. 5 del 2013, è stato pubblicato un articolo degli avvocati Stefano Bigolaro e Giuseppe Piva di Padova, intitolato: “*Perequazione urbanistica e art. 23 della Costituzione: la necessità di una norma di legge statale*” (reperibile anche sul sito Venetoius in data 5 novembre 2013). A questo punto è intervenuto il Parlamento, che ha cercato di risolvere il problema, introducendo il contributo straordinario.

Il contributo straordinario è stato collocato in una sede impropria, perché lo hanno mescolato col contributo ordinario (articolo 16, comma 4, lettera d-ter) del DPR 380: quindi anche per il contributo straordinario è previsto il meccanismo della deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce.

Chi deve pagarlo? Chi effettua interventi su aree o immobili *in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso*. Insomma, molti.

Il legislatore parte dalla presunzione che questi tipi di intervento generino un maggior valore e dice che spetta al comune calcolarlo. Vedremo in futuro come i comuni si orienteranno per calcolarlo, ma penso che dovrà essere considerata la differenza del valore fondiario.

Il maggior valore va suddiviso in misura non inferiore al 50% tra il comune e la parte privata. La disposizione è scritta male, ma è ragionevole ipotizzare che il legislatore volesse dire che al comune spetta non meno del 50% del maggior valore (che, a mio parere è una enormità, idonea a paralizzare la maggior parte degli interventi). Per la verità, scritta così si potrebbe anche leggere che la quota che va divisa tra il privato e il comune non può essere inferiore al 50% del maggior valore (ma, se così fosse, non saprei come applicare poi in concreto la disposizione).

Ma la confusione non è finita qui, perché il comma 4-bis stabilisce: “*Con riferimento a quanto previsto dal secondo periodo della lettera d-ter) del comma 4, sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali*”. Ovviamente non si capisce se siano fatte salve le solo le future diverse previsioni della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici generali dei comuni o anche di quelle che esistono già. Poi non si capisce se i comuni possano prevedere qualcosa di diverso a prescindere da quello che dice la regione. Non lo si capisce perché è vero che il comma 5 dice che, in attesa della regione, il comune si arrangia in casa con una deliberazione, ma il legislatore ha ritenuto di aggiungere al comma 5 che è fatto salvo quanto previsto al comma 4 bis e, quindi, potrebbe anche essere che il comune possa continuare a fare quello che vuole anche dopo che la regione ha approvato le tabelle.

Se la disposizione non verrà migliorata dal legislatore, è presumibile che sorgeranno numerose controversie sulla quantificazione del contributo straordinario.

Il contributo straordinario va versato o in denaro vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento (e qui si sente l'eco della sentenza del Consiglio di Stato relativa al comune di Oderzo, che abbiamo citato prima), oppure con cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.

Mentre il versamento in denaro è vincolato a realizzare opere pubbliche e servizi nel contesto in cui ricade l'intervento, sembra di capire che questo nesso non ci sia per la cessione di aree e altri beni immobili.

## **PARTE II: IL MUTAMENTO D'USO URBANISTICAMENTE RILEVANTE**

L'argomento "mutamento d'uso urbanisticamente rilevante" ha una ragione di essere solo se si parte dalla premessa che gli immobili (edifici e aree) abbiano una precisa destinazione d'uso dal punto di vista urbanistico. Oggi è ovvio per tutti noi che sia così, ma non lo era in passato. Allora è utile porsi una domanda: da quando gli immobili in Italia hanno una destinazione d'uso dal punto di vista urbanistico?

In verità la legge urbanistica fondamentale, la n. 1150 del 1942, non diceva nulla a questo riguardo, ma ciononostante la dottrina e la giurisprudenza ritenevano che il mutamento di destinazione d'uso andasse sempre e comunque autorizzato con una licenza di costruzione, anche quando non comportava trasformazioni edilizie, perché in ogni caso incideva sull'assetto del territorio: il nucleo fondamentale di questo ragionamento consisteva nel fatto che il mutamento d'uso comportava una variazione del rapporto tra insediamenti e servizi.

Successivamente la legge 10 del 1977 ha stabilito che fosse soggetta a concessione edilizia onerosa la ristrutturazione edilizia che comportasse anche il mutamento di destinazione d'uso.

All'epoca si aprì il dibattito se questo riguardasse solo il cambio d'uso con opere o anche quello senza opere.

Interveniva quindi la legge sul condono edilizio, la legge 47 del 1985, il cui articolo 25, ultimo comma, disciplinava il mutamento di destinazione d'uso. Dalla interpretazione sistematica della legge sul condono, emergeva un doppio regime: se il mutamento d'uso era effettuato con opere, esso era assoggettato alla concessione edilizia, con tutte le conseguenze in tema di oneri e di sanzioni, anche penali. Per il mutamento d'uso senza opere, invece, era previsto un meccanismo farraginoso: con legge regionale si sarebbero dovuti stabilire criteri e



modalità ai quali si sarebbero poi dovuti attenere i comuni, in sede di predisposizione degli strumenti urbanistici, per l'eventuale regolamentazione del mutamento d'uso senza opere in ambiti determinati del proprio territorio, stabilendo anche i casi nei quali occorreva la preventiva autorizzazione del sindaco. Quindi non era previsto un controllo generalizzato sul cambio di destinazione d'uso senza opere, ma un controllo deciso dal comune in sede di pianificazione e in ambiti determinati del territorio comunale. Se voi prendete l'articolo 76 della legge regionale veneta n. 61 del 1985 e leggete l'articolo 76, vedrete che la regione Veneto aveva interpretato l'articolo 25 della legge sul condono nel senso di sottoporre in via generale il cambio d'uso senza opere a una autorizzazione onerosa. Però la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 73 del 1991 aveva dichiarato incostituzionale questa previsione, perché non rispettava il meccanismo della pianificazione in ambiti determinati del territorio. Allora il legislatore, con la legge n. 662 del 1996 ha modificato modificò l'ultimo comma dell'articolo 25 della legge sul condono, prevedendo che spettasse alla legge regionale stabilire quali mutamenti di destinazione d'uso, con o senza opere edilizie, dovessero essere subordinati a concessione edilizia e quali, invece, a autorizzazione.

Poco dopo è stato emanato il testo unico dell'edilizia (DPR 380 del 2001) e il tema è stato ripreso e collocato nell'articolo 10, comma 2, del Testo Unico dell'Edilizia, il quale stabilisce che: *“Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, del'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività”*.

In verità la regione Veneto è rimasta latitante sul tema e allora cosa è successo in concreto? È successo che la giurisprudenza è passata da una posizione iniziale molto libera a una posizione finale molto rigida. Io mi ricordo di avere presentato un ricorso al TAR negli anni '90, sostenendo che in mancanza di norme regionali il cambio d'uso senza opere doveva

ritenersi del tutto libero (in pratica era una pura manifestazione del diritto di proprietà) e il TAR accolse il ricorso (si trattava di un uso come artigianale di un edificio residenziale). Successivamente la giurisprudenza si è orientata progressivamente nel senso di equiparare il cambio d'uso senza opere a quello con opere e a sottoporlo al pagamento degli oneri. L'unica differenza era che per il cambio d'uso senza opere si riteneva sufficiente la DIA.

A questo punto, dopo 13 anni, adesso è intervenuto il legislatore con l'introduzione nel DPR 380 dell'articolo 23 ter, che disciplina il mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante. Il comma 1 individua 5 categorie funzionali:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale

E il comma 2 precisa opportunamente che nel caso di edifici misti la destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile.

Come potete vedere, queste 5 categorie funzionali sono piuttosto insoddisfacenti, perché non risulta chiaro dove collocare soggetti come le parrucchiere, che sono considerate artigiani, e perché mancano gli edifici destinati a servizi (in particolare quelli delle zone F). Probabilmente il caso delle parrucchiere si risolverà ragionando su che cosa voglia dire funzione produttiva e funzione commerciale, mentre per gli edifici pubblici il comune continuerà a provvedere usando gli ampi poteri di cui gode.

Comunque sia, il comma 1 stabilisce come regola generale che *“costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria,*

*ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale”.*

Come vedete, ormai ha perso ogni rilievo la distinzione tra il cambio d'uso con opere e quello senza opere.

L'altra regola molto importante introdotta da questo articolo è quella contenuta nella parte finale del comma 3, il quale stabilisce che *“Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito”.*

Anche qui si pone un interessante problema interpretativo: questa ultima regola, nella parte in cui fa salve le diverse previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, riguarda solo le norme che verranno emanate in futuro in relazione a questa specifica questione oppure già adesso bisogna spulciare le leggi regionali e i PRG già in vigore per capire se essi impediscono il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale? Per andare proprio sul pratico, per quanto riguarda la categoria rurale, penso sia ragionevole pensare che comprenda sia gli annessi rustici sia l'abitazione dell'imprenditore agricolo: ma allora, la stalla può diventare abitazione?

La faccenda si fa molto interessante, se si considera anche che il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre ammesso, perché il comma 1 stabilisce che non è urbanisticamente rilevante. Dal che si dovrebbe altresì arguire che tale mutamento di destinazione d'uso si fa liberamente, senza titolo edilizio?

La questione è veramente importante, perché il comma 3 stabilisce anche che *“Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo”.*

Se il cambio d'uso non urbanisticamente rilevante si fa senza titolo, dovremmo ipotizzare una categoria logica ancora precedente alla attività edilizia libera di cui all'articolo 6 del DPR 380, ma insomma cambia poco a chiamarla attività

edilizia del tutto libera. Se è così, peraltro, segnalo uno scoordinamento con quanto prevede il comma 2, lettera e-bis dell'articolo 6 del DPR 380, il quale, all'interno della più ampia categoria dell'attività edilizia libera, prevede che possono essere eseguiti senza titolo, ma previa comunicazione, anche per via telematica, alcuni interventi, tra i quali *“le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, ((sempre che non riguardino le parti strutturali,)) ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa”*.

### **PARTE III: IL PERMESSO IN DEROGA**

#### **AGLI STRUMENTI URBANISTICI**

L'articolo 14 del DPR 380 ha sempre disciplinato il permesso di costruire in deroga, stabilendo che *“Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale”*.

Quindi la deroga riguardava una categoria molto limitata di edifici, quelli pubblici e di interesse pubblico.

Il comma 3 precisava che la deroga poteva riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi.

Voi ricorderete che tre anni fa è stato emanato il decreto legge 13 maggio 2011 n. 70, il quale all'articolo 5, comma 9, conteneva una complicata e farraginoso normativa, dettata *“Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonche' di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonche' di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare”*.

Il comma 9 stabilisce che *“le Regioni, approvano entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto specifiche leggi per incentivare*

*tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:*

*a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;*

*b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;*

*c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;*

*d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti”.*

Il comma 11 aggiungeva che *“Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso”.*

Queste disposizioni del decreto legge 70 del 2011 hanno trovato scarsa applicazione per quanto riguarda i permessi in deroga, perché suonava male il rinvio all'articolo 14 del DPR 380, che prevedeva la possibilità del permesso in deroga solo per gli edifici pubblici e di interesse pubblico. Quindi il problema che si ponevano gli operatori e i giuristi era come estendere agli edifici sicuramente privati una disposizione nata per gli edifici pubblici o di interesse pubblico. Peraltro è utile ricordare che già il TAR Piemonte, con la sentenza 28 novembre 2013, n. 1287 già aveva confermato che il permesso in deroga di cui all'articolo 14 del DPR (quindi già nel testo precedente l'attuale riforma) poteva essere applicato ai casi previsti dal d.l. 70 del 2011, quando esista un bilanciamento tra interessi pubblici e la convenienza del privato a riqualificare.

In particolare, il TAR si era pronunciato sul ricorso contro una delibera comunale, con cui era stato rilasciato il Permesso di Costruire, in deroga

alle disposizioni urbanistiche, per la razionalizzazione di un fabbricato a uso terziario di quattordici piani rimasto incompiuto e abbandonato. L'autorizzazione prevedeva anche il cambio di destinazione d'uso da terziario a residenziale, a condizione che parte dell'edificio fosse destinato all'edilizia convenzionata. I Giudici avevano confermato la legittimità del Permesso di Costruire in deroga, in quanto compatibile con il rilancio dell'edilizia e con gli obiettivi di razionalizzazione e riqualificazione delle aree degradate. Però probabilmente il legislatore si è accorto che il meccanismo così non funzionava tanto bene, perché l'interesse pubblico veniva pur sempre individuato in un qualche vantaggio per il Comune (per esempio, l'edilizia convenzionata, nel caso appena citato).

Adesso all'articolo 14 è stato aggiunto il comma 1 bis, il quale stabilisce che *“Per gli interventi di **ristrutturazione edilizia**, **attuati anche in aree industriali dismesse**, è ammessa la richiesta di **permesso di costruire anche in deroga** alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione”*.

Quindi con questa aggiunta ormai è non dubitabile che il permesso in deroga sia rilasciabile anche per gli edifici privati, quando sussista l'interesse pubblico non dell'edificio in quanto tale, ma dell'intervento edilizio. In pratica il legislatore dice che il recupero del patrimonio edilizio e la riqualificazione delle aree sono interventi di pubblico interesse, che deve però essere riconosciuto come tale dal consiglio comunale. Sembra di capire insomma che possa essere riconosciuto l'interesse pubblico anche senza un qualche vantaggio patrimoniale diretto per il comune. Se vogliamo essere proprio espliciti, chi opera in comune non potrà essere accusato di abuso d'ufficio per avere favorito il privato, se gli accorda un permesso in deroga per un edificio che era e rimarrà privato.

Peraltro, i campi di applicazione dell'articolo 5, comma 9, del d.l. 70 del 2011 e del nuovo comma 1 bis dell'articolo 14 del DPR 380 non sono né esattamente coincidenti né del tutto eterogenei: possiamo dire il comma 1 bis ha una portata

più ristretta rispetto all'articolo 5, comma 9, del d.l. 70 del 2011 e che il loro ambito di applicazione si sovrappone, quindi, solo in parte, nel senso che ci sono alcune previsioni del d.l. 70 che non sono coperte in modo diretto dal nuovo comma 1 bis dell'articolo 14. In particolare il comma 1 bis si riferisce solo alla ristrutturazione edilizia con il cambio di destinazione d'uso e non alla ristrutturazione urbanistica. A mio giudizio, peraltro, il comma 1 bis dell'articolo 14 non può non avere un effetto riflesso sull'intera portata delle previsioni del d.l. 70, perché oggi non si può più tentare di ostacolare l'applicazione del d.l. 70, eccettuando che il permesso in deroga si applicherebbe solo agli edifici pubblici o di interesse pubblico. A mio giudizio bisogna insomma rileggere l'articolo 5, comma 9, del d.l. 70 del 2011 alla luce del nuovo articolo 14, comma 1 bis e accettare l'idea che il permesso in deroga sia diventato uno strumento ordinario di gestione del territorio e non più un episodio eccezionale.

#### **PARTE IV: INTERVENTI DI CONSERVAZIONE (ART. 3 BIS)**

Un'altra novità introdotta dalla riforma è l'articolo 3-bis del DPR 380, che porta in rubrica "*Interventi di conservazione*".

A una prima lettura tale articolo potrebbe anche apparire di rilevante interesse, ma, se poi andiamo a leggerlo con attenzione, ci rendiamo conto che in verità dice davvero molto poco.

Allora, l'articolo è così formulato: "*Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. In tal caso l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario.)*"

Dunque, la prima parte dell'articolo non dice niente che non sapessimo già e che non fosse possibile fare anche prima che venisse emanato l'articolo. Perlomeno nel Veneto la compensazione è già prevista dalla legge regionale 11/2004. A mio parere la parte che presenta un certo interesse è la seconda, che precisa quali interventi si possono fare sugli edifici incompatibili con la pianificazione. Dalla lettura si capisce che si possono fare gli interventi di manutenzione, anche straordinaria, e di ristrutturazione. Si può arrivare anche alla demolizione e alla ricostruzione, ma solo se ci sono obbiettive e improrogabili ragioni di ordine statico o igienico sanitario.

A mio giudizio è ragionevole pensare che tale disposizione possa prevalere su previsioni più restrittive contenute nelle norme tecniche comunali. Posso portare l'esempio di un caso che conosco: il piano particolareggiato del centro storico di Schio stabilisce che per gli edifici da eliminare è ammessa solo la manutenzione ordinaria. Premesso che la legittimità di tale disposizione appariva dubbia anche prima, perché la Corte Costituzionale qualche anno fa aveva emanato una sentenza dalla quale si poteva arguire che come minimo la manutenzione straordinaria deve sempre essere consentita, oggi si può provare a sostenere che la previsione restrittiva del p. p. è stata sostituita d'imperio dalla parte precettiva dal nuovo articolo 3 bis.

In ogni caso, per chi fosse interessato, ricordo che la Corte Costituzionale, con la sentenza 529 del 1995, aveva precisato che *“il divieto di quegli interventi di manutenzione straordinaria, e persino ordinaria nelle zone di maggior pregio, volti non alla trasformazione del territorio attraverso un ulteriore incremento edilizio, ma esclusivamente alla conservazione (manutenzione) del patrimonio già esistente, si configura come una illegittima compressione del diritto di proprietà, quale riconosciuto e garantito dall'art. 42 della Costituzione”*.

Dario Meneguzzo