

urbanistica

INFORMAZIONI

PROGETTI INTEGRATI PER TERRITORI E AMBIENTE.

In Italia sono attive delle esperienze che evidenziano come un *territorio accessibile* sia anche un territorio più vitale. **CICLOVIE E CAMMINI.** La Legge di Stabilità 2016 ha avviato la realizzazione del sistema delle *ciclovie turistiche nazionali*. Una infrastruttura inedita per l'Italia che integra lo sviluppo della *mobilità dolce* con la valorizzazione del *patrimonio* culturale e naturale. Gli *effetti* controversi dei **Piani Casa. Viaggio in Italia: PIEMONTE**, per una regione "green". *Una finestra su: Suzhou.* Innovazione urbana e continuità urbano-rurale.

272

Rivista bimestrale
Anno XXXIV
Marzo-Aprile
2017
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXIV
Marzo-Aprile 2017
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Emanuela Coppola,
Enrica Papa,
Anna Laura Palazzo,
Sandra Vecchiatti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
G. De Luca (presidente),
G. Cristoforetti (consigliere),
D. Di Ludovico (consigliere),
C. Gasparri (consigliere),
L. Pogliani (consigliere),
F. Sbetti (consigliere).
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06/47124341 / 335-5487645
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
Inu: Alberti Francesco, Amante Enrico, Arcidiacono
Andrea, Barbieri Carlo Alberto, Bruni Alessandro,
Capurro Silvia, Cecchini Domenico, Cantanni Claudio,
Dalla Betta Eddi, De Luca Giuseppe, Fantin Marisa,
Gasparri Carlo, Giaino Carolina, Giannino Carmen,
Giudice Mauro, Imberti Luca, La Greca Paolo, Licheri
Francesco, Lo Giudice Roberto, Masciarucci Roberto,
Moccia Francesco Domenico, Oliva Federico, Ombuen
Simone, Pagano Fortunato, Passarelli Domenico,
Pignitore Luigi, Porcu Roberta, Properzi Pierluigi,
Rossi Iginio, Rumor Andrea, Sepe Marichela,
Stanghellini Stefano, Stramandinoli Michele, Tondelli
Simona, Torre Carmelo, Torricelli Andrea, Ulrici
Giovanna, Vecchiatti Sandra, Viviani Silvia.

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radoccia R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it
Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)
Basilicata: Lorenzo Rota (coord.) aclarot@tin.it
Calabria: Sante Foresta (coord.) sante.foresta@unirc.it
Campania: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@unina.it
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) simona.tondelli@unibo.it
Liguria: Balletti F. (coord.) francaballetti@libero.it
Lombardia: Rossi I. (coord.) iginiorossi@teletu.it
Marche: Angelini R. (coord.) robarch@hotmail.com
Piazzini M., Vitati G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) silvia.sacomani@polito.it
Puglia: Rotondo F. (coord.) f.rotondo@poliba.it
Puglia: Durante S., Grittani A., Mastrovito G.
Sardegna: Barracu R. (coord.)
Veneto: Basso M. (coord.) mbasso@iuvait

Foto in IV di copertina:
Sardina Grand Tour, *Il sistema di mobilità ciclistica della Sardegna*. L'originale è a colori.

Progetto grafico: Francesco Sbetti

Impaginazione: Elena Giusti



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n.122/1997

Abbonamento annuale Euro 30,00
Versamento sul c/c n. 410286007, intestato a
INU Edizioni srl, Via Roma n. 9/b, 00161 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.



Daniele Rallo, Luca Rampado Edilizia VS (contro) Urbanistica

Tra gli strumenti che permettono di costruire in deroga ai piani urbanistici vi è all'interno del Testo Unico Edilizia (Dpr 380/01) un particolare permesso di costruire (art.14)¹. Essendo in deroga al piano è uno di quegli strumenti (assieme al Suap, all'Aia, ai cd Piani Casa, ecc.) che stanno erodendo potere e credibilità alla materia urbanistica. La motivazione implicita è sempre la stessa: togliere "lacci e laccioli" e andare verso la *de-regulation* spinta. Ognuno fa quello che vuole a casa sua ovvero ogni comune fa quello che vuole nel suo territorio. La proliferazione di piani, la complessità di gerarchia degli strumenti urbanistici, l'enorme importanza data al piano "burocratico" contro il piano dei "contenuti", al piano "conforme" contro il piano delle regole disegnate, ha prodotto una overdose di norme spesso di difficile lettura o in contraddizione tra loro. E forse noi urbanisti (cultori della materia, professionisti, vidimatori dei piani, suggeritori del legislatore) ne abbiamo una certa responsabilità. Ed ecco che ri-spunta la "deroga".

L'articolo di riferimento inserito nel TUE nasce con una nobile origine. Viene regolamentata (art.14, comma 1) la possibilità di rilasciare un permesso di costruire in deroga al piano vigente "esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico". La deroga ha un senso perché fa riferimento alla pubblica utilità. Per maggiore garanzia inoltre si specifica che la stessa può essere data "previa deliberazione del consiglio comunale". I provvedimenti che riguardano la materia urbanistica sono infatti di competenza consiliare e non giuntale, anche se non sempre viene rispettata questa regola. Ulteriore garanzia è data dal prosieguo della norma che specifica che la deroga deve essere anche "nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo" riguardante i Beni Ambientali (n. 490 del 29.10.1999 ora D.Lgs. 42/2004). Ma oltre a ciò l'articolo

aggiunge che tale deroga deve rispettare "le altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina della attività edilizia".

La deroga alla deroga

Successivamente con il "decreto Renzi" del 2014 (L. 164/2014) viene aggiunto un comma bis (art.14, c.1 bis) che amplia la possibilità di ricorrere allo strumento della deroga. La possibilità viene estesa al cambio di destinazione d'uso degli edifici soggetti agli "interventi di ristrutturazione edilizia" in tutte le zone urbanistiche comprese le "aree industriali dismesse". La deroga è ammessa sempre attraverso una deliberazione comunale e "a condizione che il mutamento della destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione". Non sono presi in considerazione solo gli edifici o gli impianti pubblici ma anche gli interventi su edifici privati che attuano la "ristrutturazione edilizia". Quale sia il rimando temporale al "prima" dell'intervento non è esplicitato e quindi è interpretabile. Deve essere però sempre garantita la valenza pubblica del progetto.

La modifica aggiunta fa anche un riferimento agli "insediamenti commerciali" di cui alla legge del 2014 (articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214). La deroga vale anche per "la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali ... senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli ..." in ottemperanza della disciplina dell'Unione Europea in materia di concorrenza e libertà di stabilimento. Per sapere cosa significa "ristrutturazione edilizia" bisogna invece far riferimento ad un altro articolo (art. 3, lettera d)², ancorché non citato, del TUE.

Gli interventi di ristrutturazione edilizia sono quelli "rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente."

Ma in tali interventi sono ricompresi anche "quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione (dell'edificio) con la stessa volumetria di quello preesistente".

Gli interventi di demolizione-ricostruzione possono essere assentiti anche negli edifici vincolati ai sensi del decreto dei beni ambientali purché "sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente" (lettera così modificata dal d.lgs. n. 301 del 2002, poi dall'art. 30, comma 1, lettera a), legge n. 98 del 2013).

Anche in questo con progressive modifiche al testo originario (quello della legge 457 del 1978) entro tale definizione è possibile inserire qualsiasi tipo di intervento edilizio esclusa la nuova edificazione.

Al termine della lettura della legge o, (come si suol dire) del combinato disposto, la conclusione è che facendo riferimento all'art. 14 del TUE si possono attuare tutte le operazioni di permesso di costruire sul patrimonio edilizio esistente con cambio di destinazione d'uso, anche per le aree dismesse e anche per il settore del commercio, in variante al piano regolatore vigente.

Pubblica utilità

Rimane un ultimo passaggio: la valenza pubblica del progetto.

Se originariamente il riferimento era esclusivamente agli edifici o impianti pubblici, l'utilizzo di questi termini nella pratica quotidiana è andato verso uno slittamento progressivo di "pubblica utilità". Per pubblica utilità si intendono ormai tutte quelle operazioni che hanno un tornaconto per la collettività e cioè per l'Ente pubblico. Va da sé che la realizzazione di un qualsiasi standard a verde o a parcheggio ha una valenza pubblica perché contribuisce a dotare la città di un ulteriore servizio pubblico. In ultima analisi anche un ufficio postale, una banca, un teatro, ecc. o un albergo hanno una pubblica utilità, tant'è che spesso sono inseriti tra gli standard ma anche qualsiasi intervento che preveda anche solo il convenzionamento per l'uso pubblico, magari limitato a pochi giorni l'anno. L'importante è passare attraverso il consiglio comunale.

Ed ecco che la *deregulation* è completata. Il piano non serve più e, facilmente, per legge, è *by-passabile*.

1. Art. 14 (L) - Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici
 1. 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, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora decreto legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.) e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.
 - 1-bis. 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, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni. (comma introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera e), legge n. 164 del 2014)
 2. Dell'avvio del procedimento viene data comunicazione agli interessati ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
 3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può 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 nonché, nei casi di cui al comma 1-bis, le destinazioni d'uso, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. (comma così modificato dall'art. 17, comma 1, lettera e), legge n. 164 del 2014).
2. Art. 3 (L) - Definizioni degli interventi edilizi
 1. Ai fini del presente testo unico si intendono per: (...) d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati

- o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente; (lettera così modificata dal d.lgs. n. 301 del 2002, poi dall'art. 30, comma 1, lettera a), legge n. 98 del 2013)(...).
3. Art. 31. Esercizi commerciali
 1. In materia di esercizi commerciali, all'articolo 3, comma 1, lettera d-bis, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono soppresse le parole: "in via sperimentale" e dopo le parole "dell'esercizio" sono soppresse le seguenti "ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte".
 2. Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. (comma così modificato dall'art. 30, comma 5-ter, legge n. 98 del 2013, poi dall'art. 22-ter della legge n. 116 del 2014).

urbanistica **INFORMAZIONI**
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA
semestrale

157
(gennaio - giugno 2016)

URBANISTICA
semestrale

158
(luglio - dicembre 2016)

urbanistica **INFORMAZIONI**
bimestrale

272
(marzo-aprile 2017)

INU
Edizioni

X Giornata di Studio INU

**Crisi e rinascita
delle città**

Napoli, 15 dicembre 2017

10th Study Day of INU

**Crisis and rebirth
of cities**

Naples, 15 December 2017

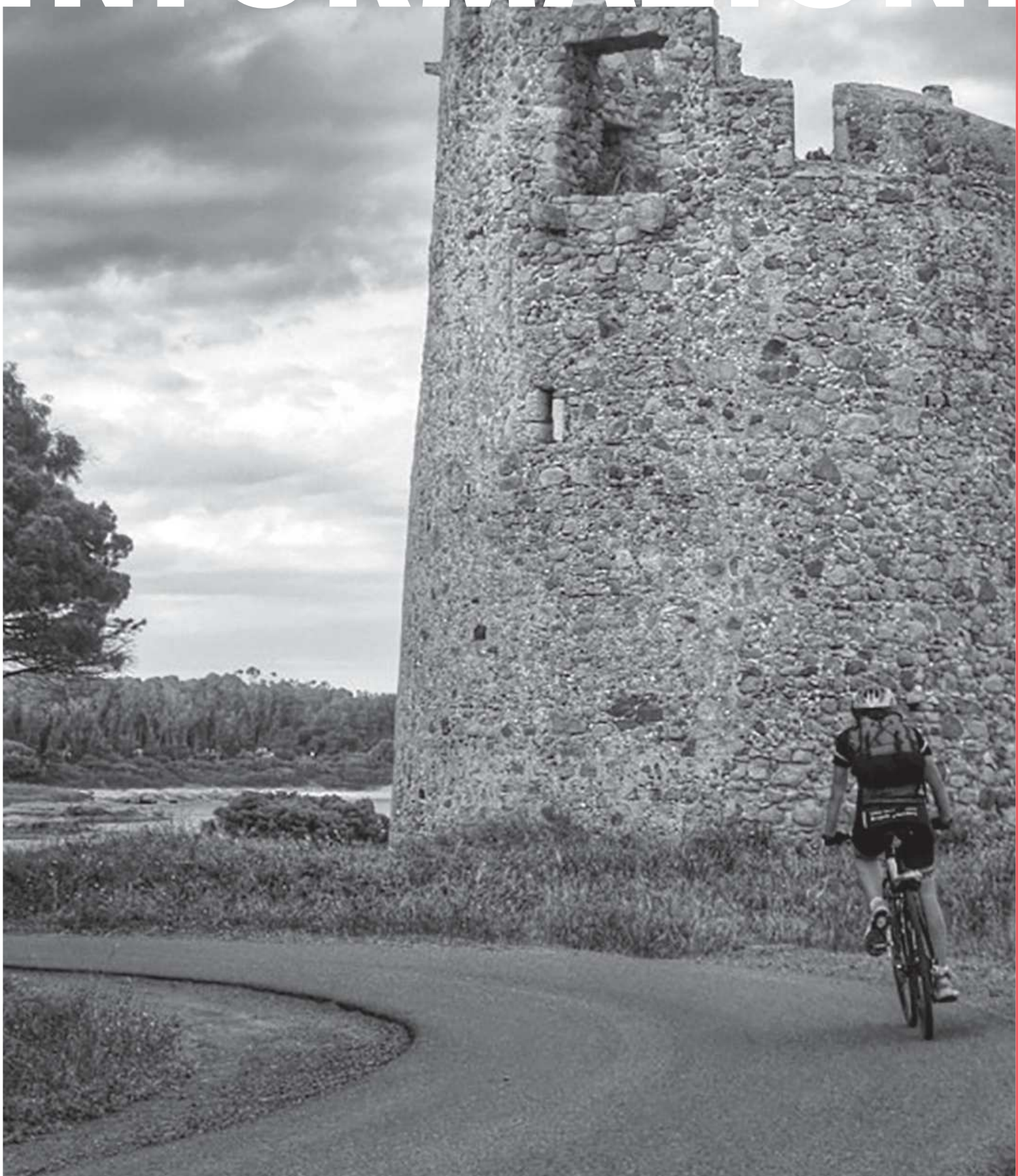
“Crisi e rinascita delle città” è il titolo della decima Giornata di Studio dell’Istituto Nazionale di Urbanistica, che si terrà il 15 dicembre prossimo presso la sede del Dipartimento di Architettura dell’Università di Napoli Federico II di via Forno Vecchio 36. Si parte da un call for paper lanciato al mondo scientifico, accademico, delle professioni e dell’amministrazione nei mesi scorsi che ha visto una risposta costituita da oltre 320 contributi, di cui il 30 per cento dall’estero.

La discussione ruoterà attorno alla crescenti tensioni e pressioni che investono la dimensione urbana nell’odierna fase storica, tensioni e pressioni a cui la disciplina urbanistica si deve far carico di dare una risposta in termini di mediazione e risoluzione dei conflitti. E’ una missione nel solco del Progetto Paese che l’Inu ha presentato in occasione del suo XXIX Congresso, che si è tenuto a Cagliari nell’aprile del 2016, quando ha sottolineato l’urgenza per la disciplina di ricostruirsi e rigenerarsi in un’ottica più vicina alle esigenze e ai bisogni dei cittadini e dei territori.

A completare la X Giornata di Studio Inu il 16 dicembre, sempre presso il DiARC, si terrà la cerimonia di consegna del Premio Letteratura Urbanistica dell’Inu giunto alla sua V Edizione. Lo study tour al centro storico di Napoli curato dall’arch. Bernardino Stangherlin chiuderà la due giorni napoletana.

urbanistica

INFORMAZIONI



Sardinia Grand Tour, *Il sistema di mobilità ciclistica della Sardegna*