



IL PERMESSO DI COSTRUIRE IN DEROGA AGLI STRUMENTI URBANISTICI PER RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE

Avv.^{to}

Antonio Chierichetti

Avvocato amministrativista

Docente al Politecnico di Milano



Il legislatore statale, mediante il decreto legge n.76/2020, convertito dalla legge n.120/220, tra le numerose modifiche alla normativa in tema di semplificazione, ha innovato anche la disciplina in merito al permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, contenuta nel nuovo comma 1-bis dell'articolo 14 del testo unico dell'edilizia. Non è stata modificata la normativa generale e procedurale di questo particolare titolo abilitativo derogatorio ma è stata introdotta una particolare possibilità di deroga alle vigenti previsioni pianificatorie al fine di consentire alcuni specifici interventi ristrutturativi.

1. Il nuovo comma 1 bis del citato articolo 14 del D.P.R. 380 ora stabilisce, infatti, che per gli interventi di ristrutturazione edilizia,

la richiesta di permesso di costruire in deroga agli strumenti è ammessa previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge n.201/2011, convertito con legge n.214/2011 (che garantisce, fatte salve alcune limitazioni, il principio generale di libertà di insediamento delle attività commerciali). Di fronte a sempre più pressanti esigenze di riqualificazione e rigenerazione urbana, gestibili talvolta mediante singoli interventi ristrutturativi che però talvolta obsolete norme di piano non consentono e in un contesto in cui la pianificazione comunale per altro tarda ad adeguarsi alle norme regionali sulla rigenerazione non v'è dubbio che risulteranno utili le nuove possibilità di ricorrere a permessi di costruire in deroga ai piani urbanistici, rendendo così più flessibili le possibilità di intervento per molti versi bloccate da talune previsioni rigide e anacronistiche dei p.g.t.. Il p.d.c. in deroga può diventare dunque un atto abilitativo dalle potenzialità molto rilevanti, anche al servizio specifico delle ristrutturazioni finalizzate alla rigenerazione urbana. Del resto l'articolo 14 del

D.P.R. n.380/2001 veicola un principio fondamentale della materia edilizia e quindi prevale sulla legislazione regionale con esso eventualmente contrastante. Inoltre, l'interesse pubblico, che deve sempre essere attestato dalla delibera consiliare che precede il rilascio del p.d.c. in deroga, può risiedere nella ristrutturazione di un fabbricato per finalità anche di rigenerazione urbana, così evitando



che esso diventi, ad esempio, un detrattore ambientale in una zona nevralgica della città.

2. Sul piano generale la disciplina dei presupposti per il rilascio del permesso di costruire in deroga rimane dunque invariata.

L'articolo 14 del D.P.R. n.380/2001, come già in precedenza, consente il rilascio del p.d.c. in deroga agli strumenti urbanistici generali esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 490/1999 (testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali) e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia. Va qui sottolineato che la necessaria delibera consiliare, secondo la novella del D.L. n.76/2020, attesta appunto l'interesse pubblico limitatamente alle tre suddette finalità della rigenerazione urbana, del contenimento del consumo di suolo e, in terzo luogo, del

recupero sociale e urbano dell'insediamento oggetto dell'intervento di ristrutturazione.

La nozione di interesse pubblico prescinde infatti dalla proprietà pubblica o privata dell'immobile oggetto di ristrutturazione edilizia ed ha come riferimento l'esistenza di una fruibilità collettiva ritenuta meritevole di tutela particolare, attraverso appunto il p.d.c. in deroga. La giurisprudenza ha già pacificamente chiarito che, infatti, anche edifici di proprietà privata possono costituire oggetto di permesso di costruire in deroga, quando tali interventi privati costituiscono, ad avviso del consiglio comunale,

una fonte di promozione e di sviluppo economico sociale con conseguenti ricadute economiche favorevoli per l'intera comunità. A tal proposito, insieme a quelle della rigenerazione urbana, anche le suddette altre due finalità del contenimento del consumo di suolo e del recupero sociale e urbano dell'insediamento offrono alle delibere del consiglio comunale possibilità di individuare profili di interesse pubblico molto ampi a conforto dell'ammissibilità degli interventi ristrutturativi in deroga.

3. Così pure, sul piano procedurale, rimane confermata la disposizione che già stabilisce l'obbligo per il Comune precedente di dare comunicazione dell'avvio del procedimento di permesso in deroga a tutti i soggetti interessati dal medesimo, così come già prevede l'articolo 7 della legge n.241 del 1990 in materia di procedimenti amministrativi. Se non sussistono ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento di deroga è infatti comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il p.d.c. in deroga è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Parimenti quando non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora dal p.d.c. possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, il Comune deve fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento di deroga. Analogamente rimane fermo il fatto che il p.d.c. in deroga, pur dopo la prevista delibera consiliare, non determina una variante dello strumento urbanistico dato che la deroga sospende gli effetti dell'ordinaria normativa regolamentare del piano soltanto e unicamente per quel dato caso concreto determinando una sorta



di regolamentazione speciale unicamente per quella data singola pratica edilizia.

4. Anche in merito all'individuazione delle norme di piano urbanistico che sono derogabili con il p.d.c. viene confermato il terzo comma dell'articolo 16 dove stabilisce che 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 (p.g.t. e i vari piani di attuazione o programmi integrati di intervento), nonché le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 7 (limiti di densità edilizia), all'articolo 8 (limiti di altezza degli edifici) ed all'articolo 9 (limiti di distanza tra fabbricati) riportati nel decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Sta di fatto che oggi il p.d.c. in deroga ha la possibilità di far convergere l'interesse pubblico con quello privato, di contrarre enormemente i tempi di un procedimento di rigenerazione urbana, saltando la necessità di ricorrere a lunghe procedure di variante al piano urbanistico, di evitare in tempi rapidi il consumo di suolo attraverso la rigenerazione ristrutturativa, rimediando rigidità o errori di pianificazione che hanno indotto negli anni taluni compendi immobiliari ad un progressivo degrado.

5. La rigenerazione urbana, in funzione per altro del prioritario obiettivo della riduzione del consumo di suolo, è ormai diventata giustamente la questione centrale del governo del territorio. In

realtà, da un lato, la suddetta norma speciale ora inserita nel nuovo comma 1-bis dell'articolo 14 estende notevolmente, per agevolare le ristrutturazioni di rigenerazione urbana, le strette maglie del p.d.c. in deroga mentre però, da un altro lato, va osservato che in parlamento non è ancora stata approvata una normativa generale di riferimento proprio sulla rigenerazione urbana medesima e, nel contempo, la legislazione regionale formatasi in questi ultimi anni non ha ancora dispiegato, a livello amministrativo comunale, le proprie potenzialità sul piano attuativo. Anzi, importanti norme regionali sulla rigenerazione urbana, come l'articolo 40-bis (disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità) della L.R. lombarda n.12/2005 (introdotto dalla L.R. n.18/2019 recante norme di incentivazione per la rigenerazione ed il recupero del patrimonio edilizio), sono state rinviate dall'ordinanza n.373/2021 del T.A.R. di Milano al giudizio della Corte Costituzionale per rilevanti questioni di legittimità e già è in vista l'approvazione di modifiche, proposte nel progetto di legge n.168/2021, alla stessa normativa regionale sottoposta all'esame della Consulta..

