



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO
STORICO ARTISTICO
E NATURALE DELLA NAZIONE
www.italianostra.org



ICOMOS
consiglio internazionale dei monumenti e dei siti
Comitato scientifico Iclafi



ASSOCIAZIONE
RANUCCIO
BIANCHI BANDINELLI

Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan

Consiglio Regionale delle Sezioni della Campania

OSSERVAZIONI AL DISEGNO DI LEGGE REGIONALE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA, DI RIGENERAZIONE URBANA E PER LA RIQUALIFICAZIONE DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE” DI CUI ALLA DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N.314 DEL 21.06.2022

1. Premessa

Con il Disegno di Legge regionale “*Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*” di cui alla Delibera di Giunta regionale n.314 del 21.06.2022, la Regione Campania reitera la volontà di sancire l’annullamento di ogni attività di pianificazione urbanistica in favore di un regime edilizio esclusivamente derogatorio, a esclusivo sostegno della libera iniziativa privata, nella più totale anarchia paradossalmente garantita da una legge, sotto la spinta incentivante di premialità volumetriche e/o di superficie del 20% o 35% del patrimonio edilizio attuale.

La prospettiva che ne deriva non è affatto quella del contrasto al consumo del suolo, come proditoriamente dichiarato nelle finalità, ma quella dell’ulteriore consumo di suolo: indiscriminato sia sotto il profilo quantitativo che sotto il profilo qualitativo, del tutto al di fuori di qualsiasi programmazione anche sottratto ai processi di partecipazione democratica alle scelte, e all’esercizio della tutela paesaggistica.

2. Osservazione pregiudiziale

Occorre premettere un argomento pregiudiziale ed assorbente, che impone una riflessione profonda sui possibili profili di incostituzionalità del Disegno di Legge in esame.

Ci si riferisce alla giurisprudenza costituzionale oramai consolidata contraria alla definitiva stabilizzazione di un regime derogatorio che verrebbe sostanzialmente ripreso, confermato e ampliato col presente Disegno di Legge ddl in discussione, in pendenza dell’approvazione del Piano Paesaggistico Regionale previsto dal D. lgs 42/2004, in base al quale il Piano stesso è elaborato concordemente tra Stato e Regioni, secondo precisi meccanismi, come accaduto per le proroghe dei cosiddetti Piani Casa, anche in Campania protrattisi sin dal lontano 2009.

Vale la pena pure ricordare che sui regimi derogatori, per propria natura ancorati a situazioni circoscritte nel tempo e legati a motivazioni puntuali e d’emergenza, sussiste, una consolidata giurisprudenza che ne censura la protrazione e il consolidamento, quali che siano l’origine e la necessità del provvedimento derogatorio, per il solo fatto che il venir meno della pianificazione prevista dalle Leggi risulta elusivo del principio dell’interesse pubblico all’ordinato sviluppo del territorio.

La questione pregiudiziale che qui si pone è di estremo rilievo perché concerne l’istituzionalizzazione di regimi derogatori in pendenza della pianificazione paesaggistica in atto, avviata dalla stessa Regione Campania.

A titolo di esempio si cita la sentenza della Corte Costituzionale n.219/2021, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge Regione Calabria n.10/2020. La Corte ha infatti rilevato che la regione Calabria “*ha avviato, fin dal 2012, un virtuoso itinerario di collaborazione con il Ministero per i Beni e le attività culturali...in vista della elaborazione congiunta del Piano Paesaggistico*”



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO
STORICO ARTISTICO
E NATURALE DELLA NAZIONE
www.italianostra.org



ICOMOS
consiglio internazionale dei monumenti e dei siti
Comitato scientifico Iclafi



ASSOCIAZIONE
RANUCCIO
BIANCHI BANDINELLI

Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan

Consiglio Regionale delle Sezioni della Campania

Regionale...” (pianificazione paesaggistica in atto), evidenziando che la Legge regionale impugnata concerne *“deroghe alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali”* (si tratta di ennesime proroghe al regime derogatorio del Piano Casa), autorizzando interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti *“anche con riposizionamento dell’edificio all’interno delle aree di pertinenza catastale dell’unità immobiliare interessata”* con ampliamenti di volumetrie e deroghe all’altezza massima di edificazione. Si tratta di un sistema di deroghe del tutto similari a quelle previste dalla Regione Campania che, non bastando, si spinge ben oltre, con il criterio della delocalizzazione incontrollata dei volumi e con relative premialità.

Viene sancito dalla Corte che *“Nel consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito (...) le citate previsioni finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, di violazione dell’art 9 Cost. Tale lesione è resa più evidente dalla circostanza che, in questo lasso di tempo, non si è ancora proceduto all’approvazione del piano paesaggistico regionale”*. Circostanza altrettanto persistente nel caso della Regione Campania.

Sulla incostituzionalità dei regimi di proroga del sistema derogatorio in materia edilizia, si potrebbe ancora rimandare al caso della Legge regionale Sardegna n.1/2021 e della relativa Sentenza Corte Cost. n. 24/2022, di cui è utile rileggere i seguenti passi:

“La legge regionale, consentendo interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l’interesse all’ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così danneggia «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale» (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto)».

D’altro canto, tale proroga, disposta in pendenza del procedimento, condiviso con lo Stato, di adeguamento del piano paesaggistico relativo alle aree costiere e di elaborazione di quello relativo alle aree interne, peraltro in corso da lungo tempo, finisce per compromettere la stessa pianificazione paesaggistica, deputata a indicare le linee fondamentali della tutela del paesaggio.

La disciplina impugnata contrasta dunque con la normativa codicistica posta a tutela del paesaggio, che costituisce limite anche alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell’urbanistica e dell’edilizia.”

Non risulta dirimente -ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale- il richiamo contenuto al comma 7 dell’art. 4 del ddl in esame alla (ovvia) subordinazione degli interventi previsti nel testo ai piani paesistici oggi vigenti: PUT area sorrentino-amalfitana e piani paesistici *“in genere”* (sic! questa l’espressione usata nel Disegno di legge).

La giurisprudenza costituzionale citata affronta invece un problema ulteriore, prendendo in considerazione la pianificazione paesaggistica non ancora conclusa nonostante le avviate intese, che verrebbe compromessa dagli esiti delle deroghe consentite (danni al territorio *“in tutte le sue connesse componenti”*), atteso che la pianificazione paesaggistica in itinere, ai sensi del Codice, è com’è noto ben diversa da quella prodotta nei precedenti regimi di tutela antecedenti al D.lgs 42/2004 e alle novità introdotte dal D. Lgs. n. 63/2008, e deve prendere in considerazione tutto il territorio nella sua interezza, sia in ossequio alla Convenzione europea del paesaggio sia, in coerenza con essa, ai sensi e per gli effetti dell’art.135 del Codice stesso.

In altri termini, le deroghe concesse dal ddl agirebbero, anche con effetti devastanti, sui territori oggi oggetto di pianificazione paesaggistica in atto, impedendo l’esercizio di tutela riservato allo Stato.



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO
STORICO ARTISTICO
E NATURALE DELLA NAZIONE
www.italianostra.org



ICOMOS
consiglio internazionale dei monumenti e dei siti
Comitato scientifico Iclafi



ASSOCIAZIONE
RANUCCIO
BIANCHI BANDINELLI

Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan

Consiglio Regionale delle Sezioni della Campania

Altro possibile profilo di incostituzionalità del Disegno di Legge concerne poi l'art. 2, per il quale si rimanda all'ultimo paragrafo del presente documento.

3. In merito all'applicazione degli artt. 3 e 4 nella prospettiva temporale.

Per cogliere l'impatto sul territorio generato dal Disegno di legge, va fatta una riflessione sulla concatenazione temporale degli effetti dell'applicazione dei meccanismi ipotizzati negli artt. 3 e 4.

L'art. 4 (interventi di rigenerazione urbana) contiene il sistema derogatorio, rispetto al quadro normativo attuale, così da determinare gli incontrollati aumenti volumetrici conseguenti alle premialità incentivanti, prospettate sul solco della logica dei Piani Casa e in vista di una loro definitiva stabilizzazione. Tale stabilizzazione, con esiti di moltiplicazione degli effetti e con caratteri di ancor più accentuato impatto sul territorio, anche in termini di mera cementificazione, viene sancita nell'art. 3, dove (comma 1, 9 ter, 9 quater e seguenti) le forme di premialità volumetrica o di superficie divengono disciplina consentita, anzi auspicata, nei Puc. Sicché quello che si costruisce in deroga nelle more dell'adeguamento dei Puc a tale logica, diviene -senza soluzione di continuità- Piano urbanistico.

Quanto appena detto chiarisce ancor meglio l'importanza della prima osservazione in merito alla compromissione del territorio in pendenza dell'approvazione del Piano Paesaggistico. Infatti questo, una volta approvato, può senza dubbio limitare le possibilità edificatorie dei Puc anche con riferimento alle misure premiali: prova che il perpetuarsi dei meccanismi premiali in regime derogatorio, nelle more della pianificazione ordinaria e nel corso dell'iter di pianificazione paesaggistica, non può rientrare unilateralmente nell'esercizio della potestà legislativa regionale, comprimendo l'esercizio di tutela riservata allo Stato, in contrasto con l'art 117 comma 2 lettera s) Cost..

A tal punto è utile esaminare l'art. 3 del Disegno di Legge

4. Osservazioni sull'art. 3

Esso costituisce una integrazione della Legge Regione Campania n. 16 /2004 di Governo del territorio, e s.m.i., senza con ciò provvedere al necessario raccordo con l'intero testo della Legge stessa.

Gli aspetti di coerenza che ne risultano compromessi sono molteplici, a cominciare dallo snaturamento dei piani di area vasta, nella misura in cui -ad esempio- il Piano di coordinamento provinciale previsto dalla stessa legge 16, all'art.18 comma 2 *"fissa i carichi ammissibili nel territorio, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile della provincia in coerenza con il Ptr"* e le sue disposizioni strutturali, di cui all'art.18 comma 5 contengono *"gli indirizzi e i criteri per il dimensionamento dei piani urbanistici comunali"*. Analogo discorso, se non più complesso, si ha per gli aspetti di incoerenza che appaiono sussistere rispetto al ruolo del Piano Territoriale Metropolitano.

Rispetto a questi necessari riferimenti, per restare nell'ambito dei soli indirizzi strategici e del mero dimensionamento, le previsioni del Disegno di Legge, in particolare quelle contenute nei proposti commi 9 ter, 9 quater, 9 septies e 9 octies, aggiuntivi all'art. 23 della legge 16/2004, configurano un incremento delle volumetrie con conseguenti incontrollati carichi urbanistici, che ciascun comune andrebbe ad operare autonomamente in un quadro di sempre più labile armonia delle scelte di area vasta. Il meccanismo, tra



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO
STORICO ARTISTICO
E NATURALE DELLA NAZIONE
www.italianostra.org



ICOMOS
consiglio internazionale dei monumenti e dei siti
Comitato scientifico Iclafi



ASSOCIAZIONE
RANUCCIO
BIANCHI BANDINELLI

Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan

Consiglio Regionale delle Sezioni della Campania

l'altro, sembra riproporre l'annoso tema della occupazione/saturazione del territorio ineditato interstiziale, dove, com'è noto, risiede ancora un cospicuo patrimonio di pregiati ambienti rurali, irrinunciabili sotto il profilo ambientale e paesaggistico, quanto produttivo.

A questo proposito, non sfugge che – a differenza di precedenti tentativi di riforma della legge urbanistica regionale, purtroppo altrettanto improntati a misure premiali e compensative, che esponevano parimenti il territorio all'impatto con nuova cementificazione, questo disegno di legge non sembra porsi per nulla il problema di come individuare e delimitare le parti del territorio che possano essere oggetto di cosiddetta densificazione o "accogliere" volumetrie provenienti dai meccanismi di delocalizzazione (con premialità). L'articolo 3 del Disegno di legge, comma 1, aggiunge al testo della legge 16/2004, tra le azioni prioritarie della rigenerazione urbana, la *"limitazione dell'espansione e della dispersione degli insediamenti urbani favorendo processi di densificazione dell'edificato esistente"*. A tale concetto, ormai da lungo tempo presente nel dibattito urbanistico, si è sempre associata una conseguente attenzione a normare quale fosse il limite fisico - anche in termini di zonizzazione urbanistica- entro il quale operare, destinato a favorire il processo e di contro, specularmente, atto a favorire la salvaguardia dell'ambiente esterno al territorio urbanizzato: una sorta di discussione sull'atavico tema della protezione del non costruito e dell'ambiente rurale, tema trattato infatti nei testi di molte leggi regionali e in parte introdotto, appunto, in altri momenti della riforma urbanistica annunciata dalla Regione Campania. Il presente Disegno di Legge, invece, ignora del tutto il problema, col risultato di "stendere" indifferentemente gli esiti dei processi di "rigenerazione", con le conseguenti quantità volumetriche incrementate ed eventualmente delocalizzate, su tutto il territorio.

Altra importante osservazione va formulata in merito al fatto che risulta minato uno dei principi fondanti della pianificazione urbanistica, relativo all'obbligatorietà della riserva di aree pubbliche o ad uso pubblico (standard), proporzionali agli abitanti insediabili, a garanzia dei diritti essenziali delle comunità. Non risulta in alcun modo chiaro, nel Disegno di legge proposto, quali obblighi facciano capo ai privati beneficiari degli incentivi, risultando invece ben comprensibili sostanziali criticità e in particolare:

- Il danno materiale alla comunità, dovuto alla riduzione degli oneri concessori espressamente menzionata;
- il rischio di perdita irreversibile del patrimonio edilizio storico consolidato, indiscriminatamente compreso nel *"patrimonio edilizio esistente"* e minacciato dal miraggio dell'incentivazione urbanistica.

Desta sconcerto il comma 9 quinquies per altro e ulteriore aspetto: la *ratio* della proposta sembra configurare l'incentivazione e la premialità volumetrica e/o di superficie pressoché come regola, rispetto alla quale ai Comuni sarebbe riservata (solo) l'individuazione (si immagina "motivata") delle aree in cui *"non è possibile applicare tali incentivi"*. E' solo il caso di soffermarsi sul progressivo snaturamento del processo di pianificazione, disancorato dall'obbligo di analisi dell'andamento demografico, disconnesso dalla reale disamina delle dinamiche del diritto alla casa, in un processo sempre più spinto di abbandono delle politiche per l'edilizia pubblica. Ma c'è da aggiungere che l'esito complessivo del Disegno di legge lascia anche forti perplessità in ordine alla evidente compressione delle prerogative comunali.

Con la proposta di modifica dell'art. 31 comma 2 della legge regionale 16/2004, il testo del disegno di legge in esame lascia, viceversa, autonomia alle amministrazioni comunali che vogliano "conformarsi" ai comportamenti derogatori procedendo liberamente alle eventuali deroghe in materia di distacchi altezze e densità rispetto a quanto previsto dagli articoli 7, 8 e 9 del Dm 1444/1968. C'è da dire che il dpr 380/2001,



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO
STORICO ARTISTICO
E NATURALE DELLA NAZIONE
www.italianostra.org



ICOMOS
consiglio internazionale dei monumenti e dei siti
Comitato scientifico Iclafi



ASSOCIAZIONE
RANUCCIO
BIANCHI BANDINELLI

Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan

Consiglio Regionale delle Sezioni della Campania

come ormai progressivamente innovato, prevede -all'art.2bis comma 1bis - che siano le regioni a orientare i comuni nella definizione di densità edilizia, altezza e distanze, ove simili deroghe si volessero praticare. L'improprietà di concedere, tramite legge regionale che dovrebbe invece disciplinare le deroghe stesse, la possibilità di comportamenti comunali del tutto disuniformi e disallineati appare funzionale al dichiarare che tali deroghe non costituiscono variante allo strumento di pianificazione urbanistica, lasciandone ai singoli comuni la mera discussione in Consiglio. E' il caso di rilevare che, trattandosi di materia derogatoria di forte impatto (basti pensare alla questione delle altezze), si eludono gli specifici procedimenti di confronto con la disciplina paesaggistica richiesti dall'ordinamento per tutti gli atti di pianificazione urbanistica e loro varianti, venendo nuovamente meno ai principi di tutela.

Altrettanto va evidenziato l'annullamento della Valutazione Ambientale Strategica preventiva, contraddicendo almeno due principi basilari che ne hanno sempre sostenuto la necessità: il primo quello che essa sia svolta contestualmente al procedimento di pianificazione, costituendo di essa una verifica di sostenibilità ambientale (principio tradito dalla possibilità di introdurre ex post sostanziali variazioni all'atto di pianificazione, proprio sotto il profilo dell'impatto della densità edilizia, senza che ciò costituisca variante urbanistica e come tale da rivalutare sotto il profilo ambientale); il secondo quello dell'intento unitario della valutazione, che impone anche l'eventuale valutazione di una pluralità di varianti puntuali, che invece verrebbero sottratte alla procedura in ragione della loro presunta episodicità (deroghe plurime e reiterate non costituenti variante urbanistica).

Ultima considerazione, infine, va fatta per l'introduzione dei "*Piani programmatici per il PNRR*", che il Disegno di legge istituisce, introducendone la previsione nell'art. 33bis così aggiunto nella legge 16/2004 di Governo del territorio. Tali piani sono definiti, appunto, "programmatici" senza che ne sia precisata l'operatività in funzione del sistema di Piani attuativi compresi nella medesima Legge 16. Ne consegue che non risultano chiari né i contenuti tecnici né le procedure di formazione, fatto salvo quanto precisato in merito all'iniziativa che ammette anche l'iniziativa privata. Dunque, occorre ancora una volta evidenziare l'elusione delle procedure di Variante urbanistica, che vedrebbero sottratte iniziative di intervento, anche di grande rilevanza, sia alle procedure di verifica di impatto ambientale, sia all'iter di valutazione paesaggistica.

5. Osservazioni sull'art.4

Esso costituisce- come già detto- una sostanziale riproposizione dei meccanismi originati e perpetrati dal cosiddetto Piano Casa con incontenibili disposizioni derogatorie estese all'intero territorio "*fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali*".

Va quindi ribadito il contenuto dell'osservazione sviluppata in premessa, circa i profili di incostituzionalità che si individuano nella proroga dei regimi derogatori in questione, in pendenza dell'approvazione dei Piani Paesaggistici.

Ciò detto e con riferimento al comma1 dell'art. 4 del Disegno di legge in esame, va sottolineato che scompare qui ogni tentativo di definire e/o descrivere il concetto di aree degradate, almeno velatamente presente nel testo della legge sul Piano Casa; così come cambia, anche, la casistica delle esclusioni delle possibili deroghe, col risultato che non si tratta di proroga di un regime derogatorio (si ripete, già di per sé censurabile per i motivi già detti), ma di una notevole estensione del regime derogatorio, nelle more dei Puc e, si ripete, dei Piani Paesaggistici.



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO
STORICO ARTISTICO
E NATURALE DELLA NAZIONE
www.italianostra.org



ICOMOS
consiglio internazionale dei monumenti e dei siti
Comitato scientifico Iclafi



ASSOCIAZIONE
RANUCCIO
BIANCHI BANDINELLI

Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan

Consiglio Regionale delle Sezioni della Campania

Come nel caso dell'art.3 concernente la pianificazione "a regime", anche nell'art. 4, concernente le misure incentivanti nelle more dell'adeguamento dei Puc, va rimarcato che al comma 5, si prevede che le Amministrazioni comunali individuino, con delibere di Consiglio comunale, *"le aree e gli edifici dove non sono consentiti gli interventi con incentivi volumetrici"*: ancora una volta facendo assurgere a rango di "regola" la deroga, e ad eccezione la regola stessa.

Ma c'è di più. Al comma 6 viene proposto un elenco (anche diverso da quello previsto dal Piano Casa) dei casi in cui gli interventi di cui al comma 4 (incrementi volumetrici) non possono comunque essere realizzati. E, a ben vedere, in palese contrasto con gli obiettivi di tutela sia dei centri storici sia del paesaggio rurale, si apre il campo a ulteriori possibilità derogatorie, con molte criticità, tra le quali, a titolo non esaustivo, si segnala quanto segue:

-alla lettera c), nell'escludere, com'è indispensabile, dall'applicabilità degli incrementi volumetrici le zone A degli strumenti urbanistici vigenti, si fa eccezione (e quindi si re-includono) *"gli edifici realizzati, ampliati o ristrutturati, anche parzialmente, dopo il 6 agosto 1967"*. La previsione, originariamente presente anche nel Piano Casa, si avvale dell'espressione *"anche parzialmente"*, espandendo così a dismisura e in modo equivoco la gamma degli edifici potenzialmente oggetto di incrementi volumetrici. In ogni caso tale previsione appare confliggente con altra norma nazionale, espressamente invocata al comma 1 dello stesso articolo 4 del Disegno di legge regionale, ovvero la legge 12 luglio 2011 n.106, ai sensi della quale si dichiara di consentire tali interventi in deroga. Ebbene, proprio la legge 106/2011 (*"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011 n.30-prime disposizioni urgenti per l'economia"*), nel regolare al comma 9 le misure incentivanti che le regioni promuovono per la riqualificazione del patrimonio edilizio, anche con premialità, esclude al comma 10 che detti interventi possano riferirsi a edifici siti nei centri storici nel loro complesso, rendendo così non praticabile tanto la previsione del Piano Casa quanto la sua riproposizione e applicabilità agli edifici del centro storico ove già interessati da precedenti ristrutturazioni, totali o parziali che siano.

- alla lettera d), il Disegno di legge regionale in esame, nell'escludere dall'applicabilità degli incrementi volumetrici le zone E, agricole, degli strumenti urbanistici vigenti, fa un'eccezione (quindi re-includendoli) per *"gli ambiti urbanizzati ovvero per edifici con prevalente destinazione residenziale"*. La definizione di ambiti urbanizzati in zona agricola resta qui del tutto priva di contorni definitivi e dimensionali, rischiando un'interpretazione estensiva, indiscriminatamente derogatoria, a danno dei paesaggi rurali, incoraggiando l'espansione edilizia in aree esterne al tessuto urbano consolidato in palese contraddizione con le finalità di contrasto del consumo di suolo, vanamente enfatizzate al primo articolo del ddl.

Infine, vale la pena soffermarsi sui gravi esiti del comma 15, relativo all'assunto che *"Gli interventi previsti dal presente articolo non costituiscono variante allo strumento urbanistico comunale sempre che le aree di sedime dei nuovi fabbricati siano pari o inferiori a quelle occupate dall'edificio da demolire e che, nel caso di localizzazione, le nuove aree abbiano destinazione conforme a quella prevista dallo strumento vigente"*. Il comma introduce l'ennesima semplificazione che risulta elusiva delle procedure di variante e come tale a discapito di ogni verifica di impatto ambientale nonché di ogni valutazione paesaggistica, come se la mera quantificazione della parità di occupazione di suolo costituisse la misura di adeguata garanzia. Allo stesso tempo il comma mette in luce l'ulteriore rischio, costituito dal fatto che quella misura può essere maggiore, e in tal caso evidentemente ammessa ma con variante urbanistica, riportando in evidenza che tutti gli incrementi previsti dalle misure incentivanti di fatto possono tradursi quanto meno in ulteriore impermeabilizzazione di suolo.



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO
STORICO ARTISTICO
E NATURALE DELLA NAZIONE
www.italianostra.org



ICOMOS
consiglio internazionale dei monumenti e dei siti
Comitato scientifico Iclafi



ASSOCIAZIONE
RANUCCIO
BIANCHI BANDINELLI

Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan

Consiglio Regionale delle Sezioni della Campania

6. Osservazioni alle disposizioni di semplificazione in materia edilizia di cui all'art.2.

Si è inteso posporre le osservazioni all'art. 2 al gruppo costituito dall'osservazione pregiudiziale e da quelle relative agli artt. 3 e 4, in quanto gruppo indissolubilmente legato dall'inaccettabilità dell'intero impianto derogatorio del Disegno di legge e dei suoi esiti; come si è visto, esiti palesemente contrastanti con i superiori principi di tutela del territorio e non praticabili nella sfera di autonomia legislativa regionale in assenza dell'approvazione del piano paesaggistico previsto dal Codice, in relazione alla prevista considerazione dell'intero territorio regionale.

L'art. 2, che contiene disposizioni di semplificazione in materia edilizia in relazione alle procedure da adottare per la realizzazione degli interventi, si colloca *a latere* di questo complesso impianto derogatorio, perché, almeno in teoria, intende esercitare una facoltà in parte data alle regioni dal DPR n. 380/2001, ovvero quella di poter ampliare la gamma degli interventi attuabili in "*edilizia libera*", o in CILA, o in SCIA.

Tuttavia, pur in riferimento a tale facoltà, il Disegno di legge regionale presenta criticità diffuse, che a titolo non esaustivo, si rilevano qui di seguito:

-al comma 2 risulta di notevole portata l'entità delle azioni rese possibili nella procedura della cosiddetta "*edilizia libera*", ovvero priva di qualunque comunicazione alle autorità competenti e di qualunque possibilità di controllo, tra le quali rientrerebbero: i cambi di destinazione d'uso non urbanisticamente rilevanti, ad eccezione delle zone A (centri storici); la liberalizzazione di impianti solari fotovoltaici e termici, ma questa volta includendo i centri storici e consentendone qualunque modalità di installazione. Non c'è bisogno di spiegare come e perché si determinerebbe una sostanziale modifica dei nostri centri storici.

-al comma 3, in relazione all'ampliamento degli interventi edilizi eseguibili previa CILA, si liberalizzano i movimenti di terra con sbancamenti!, come pure gli impianti agrovoltai e "*le opere di demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi di qualsiasi consistenza*". Ed è superfluo sottolineare a cosa si va incontro: rischi evidenti, sotto il profilo della sicurezza anche idrogeologica, nelle incontrollate attività di modificazione dei suoli; perdita incontrollata di manufatti storici di cui è cosperso il territorio, dal momento che le attività di demolizione non si confronterebbero con alcun obbligo di verifica nei confronti di vincoli di tutela culturale e paesaggistica, in quanto le semplificazioni procedurali in questione agirebbero, nel presente Disegno di legge, contestualmente al complessivo sistema derogatorio che scatterebbe prima della approvazione del Piano paesaggistico.

E' lecito pensare che la Regione non abbia ampia facoltà di intervenire "*ad libitum*" sugli ulteriori elenchi di opere realizzabili in edilizia libera, CILA, ecc. trovando invece limiti nell'ordinamento statale di riferimento.

Ed infatti, a questo proposito, salta agli occhi (art.2 comma 2 del Disegno di legge), che la Regione Campania intenderebbe definire "*gli ulteriori interventi edilizi attuati liberamente, rispetto sia a quelli previsti dal comma 1 dell'articolo 6 del DPR n.380/2001 sia a quelli individuati nel Glossario edilizia libera approvato con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti del 2 Marzo 2018, ai sensi del comma 6 dello stesso DPR n.380/2001*". Ora, è vero che il DPR 380 prevede all'art.6 (attività edilizia libera) al comma 6, che le regioni possano estendere la disciplina dell'attività edilizia libera a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti, ma è anche vero che proprio nel "Glossario di edilizia libera" è stato delineato un indirizzo limitante. Infatti il Glossario è approvato, acquisita l'intesa della Conferenza unificata, con Dm 2



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO
STORICO ARTISTICO
E NATURALE DELLA NAZIONE
www.italianostra.org



ICOMOS
consiglio internazionale dei monumenti e dei siti
Comitato scientifico Iclafi



ASSOCIAZIONE
RANUCCIO
BIANCHI BANDINELLI

Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan

Consiglio Regionale delle Sezioni della Campania

marzo 2018 del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, in prima attuazione del Dlgs 25 .11 2016 n.222 che a sua volta ne richiedeva l'emanazione *"al fine di garantire omogeneità del regime giuridico in tutto il territorio nazionale"*, sicché tali riferimenti normativi risultano essere determinazione di principi fondamentali , ovvero quelli riservati alla competenza statale nell'ambito delle competenze legislative in materia concorrente , tra le quali rientra il governo del territorio, come da art.117 comma 3 Cost.

Al di là del caso dell'estensione del portato dell' edilizia libera, caso più specifico perché da confrontarsi con le ulteriori analitiche determinazioni statali citate, il principio vale per l'intero corpo del DPR 380/2001, che alle regioni non è dato di riscrivere, come previsto dall'art.2 dello stesso DPR 380: *"Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico"*.

Si profila pertanto la necessità di una riflessione sull'ulteriore profilo di incostituzionalità della riforma proposta dalla Regione Campania, oltre a quella illustrata in sintesi nella premessa a questo documento.

7. Alcune considerazioni finali.

I forti motivi di perplessità legati ai possibili profili di incostituzionalità dell'intero Disegno di legge in esame sono talmente fondati che si intravedono paradossalmente nello stesso provvedimento. La delibera di Giunta regionale n. 314/2022, infatti, approva e propone al Consiglio regionale *"l'allegato disegno di legge recante Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, che in uno alla relazione tecnico-descrittiva , AIR e ATN, formano parte integrante e sostanziale del presente provvedimento"*. Nell'ATN (scheda ATN Analisi Tecnico Normativa) , alla sezione 2 *"Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali e con il quadro normativo nazionale"*, si leggono alcuni passaggi che danno conto di quanto sia evidente tanto il problema del procrastinare misure di rigenerazione urbana premiali in pendenza dell'approvazione dei piani paesaggistici, tanto la labilità dei margini di modificazione delle misure del DPR 380 al di fuori degli indirizzi statali. Si ripercorrono alcuni di questi passaggi, contenuti, si ripete, nella stessa delibera regionale in esame.

- In relazione alla prima questione: *"L'attività edilizia, anche attraverso interventi di rigenerazione urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, è rimessa alla disciplina concorrente di Stato e Regioni ma le ricadute che il suo esercizio determina sul territorio coinvolgono anche aspetti e "beni" certamente rimessi alla esclusiva tutela statale, quali l'ambiente e la tutela dei beni culturali e del paesaggio (articoli 9 e 117, secondo comma, lett. S della Costituzione), rispetto ai quali è precluso alle regioni introdurre un minor rigore di protezione, secondo un costante orientamento della Corte Cost. (...)"*.

"Per quanto concerne (...) la rigenerazione urbana, correlata alle premialità volumetriche e all'ammissibilità delle deroghe ai parametri urbanistici, il quadro di riferimento statale, in attesa dell'approvazione di una disciplina organica statale in materia (...) è stato ricondotto inizialmente nel c. d. Piano casa, misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio (...) Successivamente, il legislatore statale ha progressivamente allargato l'ambito degli interventi di ristrutturazione (...) ma sempre con misure temporanee, cui le regioni hanno dato attuazione attraverso proroghe dei meccanismi incentivanti (come anche la Regione Campania che ha procrastinato l'applicazione della legge regionale n.19/2009), ovvero attraverso l'introduzione di misure stabili, nel rispetto della pianificazione urbanistica, di cui sono stati conseguentemente implementati i contenuti e della pianificazione paesaggistica, in applicazione del DLgs



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO
STORICO ARTISTICO
E NATURALE DELLA NAZIONE
www.italianostra.org



ICOMOS
consiglio internazionale dei monumenti e dei siti
Comitato scientifico Iclafi



ASSOCIAZIONE
RANUCCIO
BIANCHI BANDINELLI

Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan

Consiglio Regionale delle Sezioni della Campania

n.42/2004. Su tale ultimo aspetto, il mancato completamento della procedura di approvazione del Piano Paesaggistico regionale è suscettibile di incidere sulla compatibilità degli interventi premiali con le previsioni statali di tutela del paesaggio e dei beni culturali (C.Cost. 24/2022)''

- In relazione alla seconda questione: *“In particolare il DPR 6 Giugno 2001, n.380/2001 (...) fornisce un appiglio per le ipotesi di ampliamento regionale degli ambiti applicativi di edilizia libera (art6 comma 6), Cila (art.6bis, comma4, e SCIA (art.22, comma4) cui la proposta normativa si aggancia”.*

E infine, pure scrive la Regione: “Su entrambi gli ambiti operativi (titoli edilizi e interventi di rigenerazione urbana/riqualificazione edilizia) esiste, comunque, un corposo contenzioso costituzionale concernente la limitazione delle facoltà regionali”.

E dunque la Regione stessa, ammettendo, la forte esposizione del proprio provvedimento a giudizio di incostituzionalità, nel frattempo espone il territorio regionale a danni inevitabilmente irreversibili.

In definitiva, per tutte le motivazioni sin qui espresse, è parere delle scriventi ass. ITALIA NOSTRA (Consiglio regionale delle sezioni della Campania) ATTUARE LA COSTITUZIONE aps, BIANCHI BANDINELLI e ICOMOS Italia (Comitato Scientifico Nazionale ICLAFI), che il testo in discussione del Disegno di legge regionale recante “disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente” di cui alla Delibera di Giunta Regionale n.314 del 21.06.2022 debba essere respinto dalle Commissioni Consiliari esaminanti o dal Consiglio Regionale.

ITALIA NOSTRA

Consiglio regionale delle sezioni della Campania

ICOMOS Italia

Comitato Scientifico Nazionale ICLAFI

ATTUARE LA COSTITUZIONE aps

ass.ne **BIANCHI BANDINELLI**

Napoli, 19.07.2022