

AVV. PIER PAOLO GOLINELLI
AVV. ALESSANDRA GOLINELLI

AVV. GIOVANNI MARTINO
AVV. PIERLUIGI MONETTO
AVV. ALESSANDRA VANNINI
DR. FABIO PONZIO

■ MONDOVI' (12084)
CORSO EUROPA, 14
TEL. 0174 43.436 - 40.768
FAX 0174 44.205

AVV. GIOVANNI MARTINO
AVV. YLENIA BARBAN
info@studiolegalemartino.it

■ TORINO (10121)
VIA GIUSEPPE GIUSTI, 3
TEL. 011 77.13.142
FAX 011 74.19.944

**Stim.
COLLEGIO GEOMETRI MONDOVI'**

Mondovì, 31 marzo 2021

Applicazione della vigente disciplina della ristrutturazione edilizia dei fabbricati nel territorio del Comune di Mondovì, oggetto del relativo piano regolatore generale.

Si fa seguito agli incontri e ai colloqui intervenuti con il Presidente del Collegio a cui sono indirizzate le presenti note, nonché – ovviamente – alla disamina della situazione normativa come derivante dall'attuale assetto delle varie fonti delle norme da applicare nel caso del tema di cui all'oggetto, per riferire quanto segue.

E' opportuno considerare in primo luogo il piano regolatore generale vigente nel Comune di Mondovì.

Il PRG monregalese non è strumento recente, né per quanto attiene alla sua datazione, né per il suo rapporto con l'evoluzione culturale e legislativa intervenuta in campo urbanistico.

Esso è stato approvato – dopo quattro anni e mezzo di percorso procedimentale, a decorrere dall'adozione del progetto preliminare e quindi dall'avvio della salvaguardia – con DGR del 2 novembre 2004; dunque, vari anni prima non solo del formarsi dell'odierno quadro legislativo in materia, ma anche della riforma della storica legge urbanistica regionale piemontese n. 56/1977 (la "legge Astengo"), riforma intervenuta con la legge regionale del Piemonte n. 3 del 2013; ed alcuni anni prima sia della legge regionale n. 1/2007 che ha modificato radicalmente il procedimento formativo dei piani regolatori generali urbanistici e delle loro varianti, sia dell'innovazione attinente al rapporto della pianificazione urbanistica con la tutela dell'ambiente.

Il piano regolatore generale vigente nel Comune di Mondovì risale a tempi in cui, in più sedi determinanti, di carattere culturale e politico, si riteneva che tanto migliore era il PRG quanto più abbondava in regolamentazioni, specie se minuziose.

Naturalmente, il PRG monregalese è stato interessato da varianti, non tali però da incidere sulla sua identità di cui dianzi si è detto, tant'è che la scelta operata alcuni anni fa, e ancora in campo, è stata quella di formare un nuovo piano regolatore generale.

Così, il piano vigente manifesta al lettore la permanente sua fedeltà alla linea dianzi indicata, differenziandosi, nella produzione degli effetti concreti, dalla generalità dei PRG in vigore nel territorio circostante.

Ovviamente, la cristallizzazione dell'idea di pianificazione urbanistica generale a cui si è fatto cenno non è fatto avvenuto solo in sede monregalese; viene spontaneo ricordare che al PRG di Torino sono state apportate - per inseguire in qualche modo la realtà - 325 varianti (segnala il sito informatico comunale torinese), naturalmente molte delle quali - ma non tutte - parziali. E' difficile non pensare che anche una tale componente può aver contribuito alla non brillante evoluzione attuale del capoluogo piemontese.

Il PRG locale produce anch'esso numeri ragguardevoli: salvo errore, le norme di attuazione riempiono 166 pagine di fitta scrittura.

A tale manifestazione di intento di disciplinare "tutto" in sede di pianificazione **generale** urbanistica, si affianca (è l'inevitabile conseguenza della pandemia normativa) il fatto, fortemente presente in alcuni tipi di situazioni, costituito dalla presenza nel piano di disposizioni proprie di altri livelli di normazione, quale quella della pianificazione esecutiva (PEC e piani di recupero) e quella addirittura edilizia.

Ciò avviene, in modo particolarmente forte, nel caso degli articoli 29 e 30 delle norme di attuazione, che recano disposizioni rivolte a situazioni già esse stesse individuate isolatamente, considerate in modo puntuale, denominate BR III e BR IV, all'interno della zona territoriale agricola, arrivando a normare, a d esempio, in tema di inclinazione massima del tetto (art. 29, terzo comma, lettera d) così come di movimentazione delle falde (art. 30, seconda parte - i commi non sono numerati né graficamente evidenziati - lettera a), terzo periodo), ma anche a porre limitazioni e prescrizioni che vanno oltre il campo di legittima azione normativa in materia urbanistica.

Non solo il livello della disciplina, ma la presenza stessa, nel PRG monregalese in vigore, delle situazioni contrassegnate con le sigle BR III e BR IV, genera una considerazione critica.

Le situazioni BR predette, infatti, vengono qualificate nelle norme di attuazione del piano come autonome "*zone urbanistiche*", (non viene detto "territoriali". z.t.o.), cioè parti del territorio comunale dotate di omogeneità al loro interno e nella disciplina del piano, come se fossero organiche parti del territorio aventi un'identità diversa da quella delle parti circostanti o confinanti: la zona urbanistica artigianale rispetto a quella, confinante, commerciale.

La realtà è invece altra: si tratta di edifici propri dell'agricoltura - anche dell'agricoltura piemontese ricca, in cui era presente la casa "civile" dei proprietari, spesso casa di villeggiatura, accanto al "rustico" del quale faceva parte la residenza del mezzadro come il fienile, la stalla ed in genere i fabbricati tecnico agricoli - facenti dunque parte della zona stessa urbanistica (z.t.o.) - zona territoriale omogenea - nello schema del D.M. 1444/1968.

Si tratta cioè delle varie realtà che compongono la stessa zona urbanistica (per il DM, zona territoriale omogenea agricola): non solo una delle varie realtà che sono presenti nella zona agricola, ma che **compongono** la zona agricola; questa non può - neppure nella considerazione urbanistica - essere solo un'estensione di prati e di campi, nella realtà del territorio piemontese e - certamente - del territorio monregalese: essa è tale per la presenza dei prati e dei campi ma anche delle opere, da quelle per irrigare o per transitare ai fabbricati per viverci, lavorarci ed anche villeggiare, magari.

Non a caso, a brevissima distanza dalle BR III e BR IV del PRG

monregalese, nel territorio dei Comuni circostanti, ciò che costituisce il contenuto delle BR predette è ricompreso nella zona agricola; il che non impedisce alla regolamentazione urbanistica locale di determinare destinazioni d'uso ammesse, tipi di intervento edilizio consentiti ed anche, se occorre, qualche puntuale statuizione relativa ad edifici e ad architetture presenti nella zona stessa.

Chiaramente ed univocamente individuati sono, nel PRG vigente nel Comune di Mondovì, i tipi di intervento edilizio utilizzabili nelle aree BR III e BR IV di cui dianzi si è detto: vi è prevista anche la **ristrutturazione edilizia** dell'esistente.

Ed è proprio relativamente ad interventi di **ristrutturazione edilizia** che è stata manifestata perplessità, con riguardo alle aree **BR III** e **BR IV** del PRG di Mondovì di cui dianzi si è detto, in ordine all'applicazione della vigente normativa, perplessità capaci di impedire la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia prospettati dalla proprietà e dalla progettazione, interventi atti, tra il resto, a perseguire le finalità per cui sono previsti i "bonus" statali, oltre che a dare attuazione all'invocata rigenerazione del patrimonio edilizio esistente anche mediante la demolizione / ricostruzione prevista dalla recente legislazione.

In concreto, il tipo di casi a cui ci si riferisce è quello di edifici d'altri tempi esistenti nel territorio agricolo del PRG di Mondovì, ma costituenti una di quelle aree BR III e BR IV di cui or ora si è detto; tali immobili la proprietà intende fare oggetto di intervento di ristrutturazione edilizia, (intervento che è espressamente previsto dal piano regolatore generale vigente per gli immobili stessi), potendo la ristrutturazione intervenire anche attraverso la demolizione e ricostruzione e potendo quest'ultima avere "diverso sedime" secondo l'espressa statuizione della legge (art. 3, comma, 1 lettera d) del testo unico dell'edilizia DPR 380/2001, come modificato dall'articolo 10, comma 1, lettera b) del d.l. 76/2020 convertito nella legge 120/2020), la proprietà intende ricostruire in luogo reputato più idoneo, a breve distanza dall'area BR III e BR IV (di PRG), e dunque dal sedime originario, ma non facente più parte dell'area BR (come già si è rilevato, tali ambiti hanno minime dimensioni) ricadendo peraltro nell'area agricola.

La condizione dianzi descritta ha rilievo e richiede risposte, nell'interesse generale, che non ostacolino gli intenti di chi vuole operare, perché si ripete nella realtà in modo consistente: ovviamente, il patrimonio edilizio da rigenerare e rigenerabile demolendo e ricostruendo, ed utilizzando i nuovi disposti della legge statale, è proprio quello appunto molto consistente, che proviene dal primo intorno agricolo d'altri tempi rispetto alla città e alla sua realtà periferica.

Il quadro giuridico in cui si colloca una risposta positiva alla richiesta di non disapplicare la norma di legge di cui dianzi si è detto non manifesta forzature. Esso presenta i seguenti contenuti.

a) L'articolo 13, primo comma, della vigente legge regionale piemontese 56/1977 e succ. mod. impone ai PRG del Piemonte di disciplinare l'uso del suolo anche indicando "i tipi di intervento "(edilizio)" previsti"; il terzo comma dello stesso articolo elenca tali tipi d'intervento ed enuncia una definizione per ciascuno di essi; la lettera

d) del comma medesimo è dedicata alla ristrutturazione edilizia; essa, conclusivamente, precisa che tale intervento comprende “quanto ulteriormente previsto dall’articolo 3, comma 1, lettera **d)** del DPR 380/2001, recante il testo unico dell’edilizia (questa enunciazione normativa è stata introdotta nella “56” dall’art. 43, comma 6, della l.reg. 3/2015, estendendo come dianzi indicato il testo precedente, che rimanda solo “all’ultimo periodo” del testo statale).

Come già si è ricordato, la lettera **d)** del comma 1 dell’articolo 3 del DPR 380/2001 dispone che “nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione altresì di edifici esistenti con **diversi** sagoma, prospetti, **sedime** e caratteristiche planovolumetriche e tipologiche, ecc.”; ciò, in seguito alla sostituzione del testo dell’articolo 3, comma 1, lettera **d)**, terzo e quarto periodo, operata dall’articolo 10, comma 1, lettera b), n. 2) del d.l. 76/2020 convertito nella legge 11.09.2020, n. 120.

Non vi è quindi dubbio in ordine al fatto che gli edifici della aree BR III BR IV del PRG del Comune di Mondovì passibili, in virtù dei disposti del piano medesimo, di ristrutturazione edilizia possono legittimamente essere demoliti e ricostruiti, **anche con le diversità dianzi richiamate**: tra queste, il “**sedime**” insieme a sagoma, prospetti, caratteri planovolumetrici e tipologici.

Già, di per sé, è la “*gerarchia delle fonti*” del diritto (elemento fondamentale dell’ordinamento: da ultimo, in termini specificatamente, TAR Trento, 26.7.2020, n. 126, del resto rispetto ad una giurisprudenza assolutamente costante, ricorda che il frutto dell’esercizio del potere regolamentare – in cui ricade quello pianificatorio – è gerarchicamente subordinato alla legge: il principio è pur sempre una delle basi elementari del sistema) a far sì che la diversità del sedime sia ammessa avendolo ora stabilito la legge; ma – nel caso della ristrutturazione edilizia – la possibilità di ricostruire su diverso sedime proviene anche nella specie, dalla concatenazione esplicita delle norme dei vari livelli: PRG – legge regionale – legge statale (rafforzata quest’ultima, come è noto) dalla “circolare” 2. 12.2020 dei Ministeri MIT e PA.

b) La scelta operata dal legislatore, nella specie, è stata quella di nulla aggiungere alla legittimazione della diversità di sedime (ben avrebbero potuto essere enunciate limitazioni quali “*purchè all’interno della zona urbanistica*”, o – come avvenuto in altri casi – addirittura “*purchè nel lotto*”; la norma introdotta recentemente nulla aggiunge invece alla ricomprensione anche della diversità di sedime nei possibili contenuti della ricostruzione.

Ciò non consente certo di operare in radicale odio al p.r.g. o generando situazioni di palese pregiudizio dell’uso del territorio che il p.r.g. pianifica, inaccettabili anche alla luce dei principi (comunitari) di adeguatezza e proporzionalità, ma del tutto illegittimo sarebbe l’attribuire ad un testo di legge un disposto – tanto più se limitativo dell’esercizio di facoltà che esso non ha in alcun modo(per quanto “a fin di bene” esso possa essere) pensato; è chiaro che un tale comportamento, oltre tutto, ben potrebbe generare concreti rischi risarcitori.

L’ordinamento giuridico in vigore fissa peraltro le regole sull’interpretazione e sull’applicazione delle leggi.

L’articolo 12 delle “*preleggi*” (“*Disposizioni sulla legge in generale*”, R.D. 16.3.1942, N. 262, tuttora fondamentale) evidenzia nell’articolo 12 (“interpretazione della legge”) che “*nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello palese dal significato*

proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.””

Né l'uno né l'altro elemento conducono ad attribuire alla norma del T.U. edilizia di che trattasi contenuti limitativi non espressi.

(Vale la pena di ricordare che – di contro - tuttora opera, nel vigente ordinamento, il principio (art. 1, comma 2, l. 24.3.2012, n. 27) secondo cui le disposizioni che pongono restrizioni o condizioni all'esercizio delle attività aventi rilievo economico devono sempre essere interpretate ed applicate senza mai dilatarne la portata ed anzi in senso *“ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale”*, quali sono quelle per cui sono istituiti i *“bonus”*).

Meno che mai è possibile escludere la ricostruzione in zona agricola del demolito in area BR III o BR IV, se si considerano i caratteri sostanziali degli ambiti BR III e BR IV di cui precedentemente si è detto: non è dato – nonostante il vocabolo usato dal PRG – di attribuire a tali aree il carattere ed il livello di **“zona territoriale urbanistica”** pari a quella agricola e da questa distinta.

Non può dunque – ritiene lo scrivente – essere legittimamente impedita la ricostruzione, del demolito in area BR III o BR IV del PRG del Comune di Mondovì, su fondi della circostante zona agricola di piano regolatore; ciò, sia per il tenore della disposizione legislativa in materia che consente di ricostruire su di un sedime *“diverso”* senza ulteriori precisazioni né limitazioni; sia per l'assenza di altre norme (di adeguato livello nella gerarchia delle fonti del diritto) che escludano o limitino la possibilità, derivante dalla disposizione predetta, di ricostruire su di un sedime diverso – nelle enunciazioni del piano regolatore – da quello su cui è intervenuta la demolizione.

Il *“passare da una zona all'altra”* non incontra, allo stato, divieti normativamente statuiti, come già si è detto, nella ristrutturazione edilizia per demolizione / ricostruzione; invero, nessuno proporrà di ricostruire – usando come esempio luoghi della realtà locale – a Carassone quanto demolito al Ferrone; né di demolire la vecchia *“cascina”* per realizzare un volume in zona industriale o commerciale; e – se lo facesse – si troverebbe il modo di impedirlo.

Ma non si può ritenere esistente una limitazione della *“diversità”* del *“sedime”* di cui alla legge, che non c'è in alcun modo.

E' del resto ragionevole ritenere che sia una precisa scelta del legislatore, quella di non porre tale limitazione, stante gli obiettivi che la normativa si propone, di rigenerazione dell'edificato e di realizzazione di un ricostruito che soddisfi il bisogno di perseguire tutti gli obiettivi di una edilizia avanzata a livello sismico, di consumo energetico, e così via, fino al punto di prevedere *“bonus”*, che non devono essere vanificati.

Si resta a disposizione ove occorra e si porgono i migliori saluti.


avv. Pier Paolo Golinelli