



Comune di Novi Ligure
Via Gramsci, 11
15067 NOVI LIGURE (AL)
tel. 0143772344
email:protocollo@comune.noviligure.al.it
<http://www.comune.noviligure.al.it>

DATI DEL PROTOCOLLO GENERALE



c_f965 - c_f965 - 1 - 2024-09-24 - 0030712

NOVI LIGURE

Codice Amministrazione: **c_f965**

Numero di Protocollo: **0030712**

Data del Protocollo: **martedì 24 settembre 2024**

Classificazione: **10 - 12 - 0**

Fascicolo:

Oggetto: **POSTA CERTIFICATA: PARERE FASCIA DI RISPETTO CIMITERIALE - VARIANTE N. 3 DEL P.I.R.U. EURONOVIS.P.A.**

MITTENTE:

AVV. SARZOTTI BRUNO

C.SO RE UMBERTO, 27

10100 TORINO

Note:

Studio Legale avv. Bruno Sarzotti

C.so Re Umberto, 27 - 10128 Torino - Tel. 011.5069755 r.a. - Fax 011.5612980

Partita IVA 12903190010

avv. Bruno Sarzotti

avv. Simona Dell'Oglio

avv. Daniele Labbate

A mezzo posta elettronica certificata

Torino, 24 settembre 2024

Gentilissimi
ing. Dario Grassi
arch. Giacomo Tofalo
dott.ssa Roberta Miglietta
c/o Comune di Novi Ligure
via Giacometti n. 22
15067 – Novi Ligure (AL)

Oggetto: parere relativo al regime giuridico della fascia di rispetto cimiteriale di cui alle attuali disposizioni di piano regolatore cimiteriale a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11 della legge regionale n. 10/2024 – Conseguenze in tema di procedura per l'approvazione della variante n. 3 del P.I.R.U. Euronovi S.p.A. di cui al Comparto “Z 1/2” - Area ex ILVA.

Facendo seguito al parere del 9.11.2023, mi avete chiesto di valutare l'impatto delle modifiche introdotte alla normativa in materia di fascia di rispetto cimiteriale dalla recente legge regionale 4.4.2024, n. 10 (pubblicata il giorno successivo sul BUR ed entrata immediatamente in vigore) e, in particolare, dall'art. 11 della medesima legge, che ha abrogato il regime transitorio di cui all'art. 27, comma 4, della legge regionale n. 56/1977, così come modificato dall'art. 44 della legge regionale n. 3/2013.

Vi espongo dunque il mio parere in merito a tale sopravvenienza normativa.

1. Merita innanzitutto osservare che l'abrogazione del regime transitorio che, in precedenza, regolava la disciplina della fascia di rispetto cimiteriale pone nel nulla le considerazioni sulle quali si fondava il mio parere sopra ricordato, secondo cui la perimetrazione di piano regolatore precedente all'entrata in vigore della citata legge regionale n. 3/2013 rimaneva valida ed efficace, unitamente alla riduzione a 50 metri della fascia di rispetto in discussione; e solo il nuovo piano regolatore poteva mutare la fascia di rispetto stabilita per il Comparto urbanistico di cui al P.I.R.U. in oggetto.

In estrema sintesi, in forza di tale abrogazione – in linea generale (e salvo quanto si preciserà più avanti) – ogni intervento edilizio che si trovi all'interno della fascia di rispetto *ex lege* dei 200 metri è da ritenersi in contrasto con le previsioni di cui all'art. 338 del Testo Unico delle Leggi sanitarie, a prescindere dalla normativa di piano regolatore esistente nei singoli comuni e – come tale – non può essere autorizzato (si vedano, a tale riguardo, anche gli atti preparatori della legge regionale n. 10/2024, contenenti le motivazioni per le quali il legislatore si è orientato in tal senso, aderendo alla giurisprudenza secondo cui sussiste un vincolo assoluto di inedificabilità nella fascia dei 200 metri dal muro di cinta del cimitero, da applicarsi anche in presenza di contrastanti previsioni urbanistiche comunali).

2. Sulla scorta della predetta nuova disciplina, gli atti relativi all'adozione della variante al P.I.R.U. Euronovi, risalente alla deliberazione di Giunta comunale del 28.2.2024, n. 37 (con termine per la presentazione delle osservazioni, peraltro non pervenute, in data 12.5.2024), vengono messi in discussione. In particolare, si tratta di valutare se la sopravvenienza della nuova normativa consenta di approvare definitivamente la predetta variante n. 3 e, più precisamente, quali possano essere le soluzioni utili per portare avanti le previsioni urbanistiche del P.I.R.U. in variante, ora che le medesime sono soggette alla sopravvenuta illegittimità per contrasto con le inderogabili prescrizioni di legge di cui alla fascia di rispetto dei 200 metri.

Occorre comprendere, in altre parole, se la disciplina contenuta nel Programma di riqualificazione urbanistica in questione possa essere comunque approvata alla luce della vigente legislazione, anche in considerazione – come meglio si vedrà in seguito – dei rilevanti interessi economici che sono “in ballo” nell’attuazione del Comparto di cui si tratta.

3. Proprio in questa prospettiva i rappresentanti del Comune di Novi Ligure e lo scrivente si sono confrontati in video-conferenza, lo scorso 24 luglio, con la Direzione Regionale del Settore Urbanistica, assistita dai funzionari del Settore giuridico (l’arch. Caterina Silva, accompagnata dalle dott.se Giovanna Palmieri e Daria Marzuoli). In questa occasione i predetti Uffici regionali si sono espressi favorevolmente in ordine alla possibilità di applicare al caso di specie la deroga sancita dall’art. 338, comma 5, del Testo Unico Leggi Sanitarie – e dal correlato art. 27, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, della legge regionale n. 56/1977 – i quali individuano le tassative ipotesi di legge concernenti la realizzazione di interventi edificatori all’interno della suddetta fascia di rispetto dei 200 metri.

Merita sottolineare come le norme appena citate contemplino, tra le varie ipotesi tassative di deroga alla fascia dei 200 metri, non solo la costruzione di nuovi cimiteri o l’ampliamento di quelli già esistenti (v. il comma 6-bis), ovvero la realizzazione di nuove opere pubbliche, ma anche interventi urbanistici privati di interesse pubblico (v. il comma 6-ter), oltre che la realizzazione di infrastrutture, parchi, giardini, parcheggi pubblici o di uso pubblico ed attrezzature di servizio all’impianto cimiteriale (v. il comma 6-quater). Più esattamente, ai fini che ci interessano, l’art. 27 comma 6-ter della legge regionale n. 56/1977 ha disposto che “Per consentire la previsione di opere pubbliche o interventi urbanistici, pubblici o privati di rilevante interesse pubblico, purché non ostino ragioni igienico-sanitarie, il consiglio comunale può approvare, previo parere favorevole della competente ASL, la riduzione della fascia di rispetto dei cimiteri, purché non oltre il limite di 50 metri, tenendo conto di eventuali elementi di pregio presenti nell’area.” (norma questa che ha meglio precisato ed individuato i presupposti per la riduzione della

fascia di rispetto cimiteriale fino a 50 metri, già consentita in base all'art. 338, comma 5, del Testo Unico Leggi Sanitarie, il quale si riferiva genericamente agli “interventi urbanistici” non meglio identificati).

Nel caso di specie, dunque, il punto essenziale è rappresentato dalla sussistenza o meno di un interesse pubblico “**rilevante**”, coniugato all’approvazione ed alla realizzazione degli interventi di cui al Programma di riqualificazione urbanistica Euronovi, oggetto da ultimo della deliberazione di Giunta comunale 28.2.2024, n. 37 (che ha adottato la sua variante n. 3). Tale valutazione, come prevede il sopra citato comma 6-ter, dovrà essere operata: **-a)** dal Consiglio comunale, al quale dovrà essere sottoposto l’intervento nel complesso; **-b)** previo parere favorevole della competente ASL in ordine ad eventuali ragioni igienico sanitari di carattere ostativo.

4. Fermo che si tratta di una valutazione di carattere prettamente discrezionale dell’organo politico, preceduta dall’istruttoria che gli uffici tecnici hanno già operato relativamente alla variante n. 3 di cui si è detto, sussistono – a mio sommesso avviso – due elementi che conducono nella direzione della sussistenza del “rilevante interesse pubblico” in questione.

4.1. Il primo elemento consiste nell’interesse pubblico a definire una volta per tutte, anche a seguito dell’entrata in vigore delle nuove previsioni della normativa regionale in materia di fasce di rispetto, l’assetto urbanistico complessivo del Comparto “Z 1/2” - Distretto urbanistico “2a” -, già oggetto della deliberazione di Consiglio comunale 22.12.2003, n. 81. Come già sottolineavo nel primo parere del novembre scorso, la lettura della “Relazione tecnico illustrativa”, allegata alla delibera di Consiglio n. 81/2003 evidenzia il fortissimo rilievo pubblicistico delle previsioni concernenti il “Programma degli interventi” della parte di territorio in discussione. L’intervento complessivo riguarda, invero, non soltanto gli operatori economici privati, ma anche il Comune di Novi Ligure, con le relative strutture pubbliche di carattere strategico (si tratta dell’area ex ILVA, con tutte le gravi criticità che essa comporta anche sotto l’aspetto ambientale).

A pag. 3 della “Relazione tecnico illustrativa” si legge, infatti, quanto segue: *“In considerazione del ruolo che l’area riveste nell’ambito urbano e vista l’importanza della trasformazione prevista sotto il profilo della qualificazione urbanistica di questa parte della città, gli spazi pubblici o di uso pubblico devono essere fortemente qualificati, in funzione delle attività insediabili. Già oggi la presenza di immobili per servizi di carattere polare rispetto alla città, come il polo scolastico ed il polo fieristico-museale, attribuisce all’area una caratterizzazione specifica all’interno della città. Pertanto la trasformazione dell’area comporta l’individuazione di una serie adeguata di spazi pubblici, di reti viarie, di una consistente dotazione di parcheggi pubblici e privati (principalmente connessi alle attività commerciali in progetto) le cui caratteristiche realizzative dovranno essere puntualmente definite dallo S.U.E. ed in fase esecutiva”.*

Mi pare perciò che, in questo contesto di pianificazione e programmazione, gli interventi edificatori pubblici e privati in questione – tanto quelli già realizzati, come pure quelli ad oggi solo ipotizzati dalla variante al P.I.R.U. – assumano un grande rilievo per la Città di Novi Ligure. Ed è proprio in tale contesto che il Consiglio comunale dovrà valutare se la decisione di derogare alla fascia di rispetto cimiteriale *ex lege* dei 200 metri assuma o meno un interesse pubblico “rilevante” (sul punto la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 5.12.2018, n. 6891, ha chiarito che “... i possibili interventi urbanistici ai quali il legislatore ha inteso far riferimento sono quelli pubblici o comunque aventi rilevanza almeno pari a quelli posti a base della fascia di rispetto di duecento metri (cfr. da ultimo Cons. Stati, sez. VI, n. 4108 del 2018, che ha riconosciuto la deroga per un parcheggio pubblico al servizio del cimitero”).

Del resto, non va dimenticato che la riduzione della fascia cimiteriale a 50 metri è stata disposta dal Comune nel 2003, in forza della normativa vigente all’epoca, (l’art. 338 comma 5 del Testo Unico Leggi Sanitarie) già sul presupposto che gli “interventi urbanistici” (come recitava la norma anzidetta), oggetto del P.I.R.U., avessero un interesse generale per la collettività. Oggi il Comune di Novi Ligure è

chiamato a rivalutare tale interesse, alla luce del nuovo quadro legislativo risultante dall’abrogazione della normativa transitoria regionale disposta nell’aprile scorso (con la pubblicazione della legge regionale n. 10/2024), allo scopo di scongiurare ogni rischio di possibili contestazioni circa la deroga alla fascia cimiteriale dei 200 metri: sotto questo profilo, infatti, la variante n. 3 al P.I.R.U. e la conseguente nuova convenzione urbanistica vengono approvati in un momento in cui, venuta meno la disciplina regionale transitoria, si potrebbe sostenere la sussistenza dell’anzidetta fascia di rispetto generale (200 metri), come rappresentato nella nota del Dirigente del Settore Giuridico della Regione Piemonte in data 18.3.2020, prot. 9026 (oggetto del mio primo parere).

Ciò detto, accertare nuovamente oggi – a seguito di una rinnovata istruttoria della competente ASL in ordine all’assenza di ragioni ostative di carattere igienico-sanitario – la sussistenza del “rilevante” interesse pubblico espressamente previsto dall’art. 27, comma 6-ter, della legge urbanistica n. 56/1977 – nel testo vigente – sancito dal Consiglio comunale ed inteso a consentire la riqualificazione di una zona molto importante della città, attraverso la realizzazione di un intervento urbanistico di dimensioni ragguardevoli e che risponde ad obiettivi ambiziosi, avrebbe il merito, a mio avviso, di far chiarezza sul P.I.R.U. e sull’ultima sua variante, spazzando via tutte le contestazioni che si potrebbero avere.

Così, se il Consiglio comunale condividerà il mio avviso e rinnoverà in maniera aperta la sua valutazione circa l’attuale sussistenza del “rilevante interesse pubblico” dell’intervento in questione, la deroga alla fascia di rispetto cimiteriale dei 200 metri (fino ai 50 metri previsti dalla variante al P.I.R.U.) potrà essere confermata una volta per tutte, anche alla luce delle mutate previsioni di legge succedutesi nel tempo e senza dubbi di sorta.

4.2. Il secondo elemento consiste, a mio parere - come convenuto nell’incontro in video-conferenza dello scorso 24 luglio con gli Uffici regionali - nell’interesse che ha l’Amministrazione comunale a scongiurare l’impatto economico negativo che

deriverebbe dall'abbandono delle previsioni urbanistiche già oggetto del P.I.R.U. Euronovi, così come modificate dalla variante n. 3 recentemente adottata.

Sotto questo aspetto vale *in primis* la pena di ricordare, come già rilevato nel mio parere del 9.11.2023, l'importanza – in sede di esercizio da parte del Consiglio comunale del potere riconosciutogli dall'art. 338, comma 5, del R.D. n. 1265/1934 (cioè quello di derogare al divieto di costruire all'interno della fascia di 200 metri) – di dare “*... evidenza della presenza di convenzioni urbanistiche o accordi che avessero consolidato, in relazione all'area RN31, la destinazione residenziale o il diritto all'attuazione di interventi edificatori, diversamente da quanto la stessa amministrazione ha segnalato con riferimento ad altre aree.*” (così T.A.R. Piemonte, sez. II, 17.1.2023, n. 66). Sul punto avevo già osservato:

- che la sentenza appena citata rammentava alle Amministrazioni comunali come la preesistenza di convenzioni urbanistiche – le quali già individuino e consolidino una determinata disciplina in tema di riduzione della fascia di rispetto cimiteriale – rappresenti un aspetto che non può essere tralasciato in occasione della modifica delle norme comunali in materia;

- e che le convenzioni urbanistiche costituiscono, ad ogni effetto, un contratto che crea in favore dei soggetti privati aspettative e diritti edificatori ben precisi, sicché la revisione di tali situazioni giuridiche soggettive non è impossibile, ma – da un lato – va giustificata con la sopravvenienza di interessi pubblici nuovi e preminenti rispetto a quelli privati, e – dall'altro lato – va indennizzata sotto il profilo economico, in forza dell'art. 21-*quinquies*, comma 2, della legge n. 241/1990.

Merita oggi sottolineare che, allo stato, secondo quanto mi è stato riferito, il dato quantitativo di attuazione del P.I.R.U. in oggetto evidenzia un forte squilibrio nel sinallagma contrattuale, come risultante dalla convenzione in essere fra le parti, nel testo concordato da ultimo nel 2015.

Più precisamente: - a fronte di una percentuale di attuazione dell’edificazione privata prevista a seguito della Variante n. 2 pari a circa il **60%**; - risulta invece una percentuale di realizzazione delle opere di urbanizzazione a carico del privato che è pari a circa il **93%**; - con un conseguente “credito” dell’operatore economico privato, nei confronti del Comune, relativo al già corrisposto contributo commisurato al costo di costruzione pari a 1,051 milioni di euro. E ciò nell’ambito di uno strumento attuativo, il P.I.R.U. Euronovi, che – a fronte di oneri di urbanizzazione per la completa attuazione dello strumento stesso pari a circa 4,1 milioni di euro – vede il soggetto attuatore privato aver già sostenuto spese di urbanizzazione per un importo pari a 15,38 milioni di euro.

In situazioni come queste, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che la sopravvenuta impossibilità di portare a compimento le previsioni urbanistiche in funzione delle quali è stata stipulata la convenzione originaria (ed è stato raggiunto il c.d. “equilibrio sinallagmatico”), comporta - a carico della parte pubblica che abbia beneficiato di un indebito arricchimento “oggettivo” - l’insorgere di un’obbligazione di carattere restitutorio ex art. 2033 cod. civ.; significativa, in tal senso, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 28.10.2021, n. 7237, la quale ha sottolineato che “a) «gli impegni assunti in sede convenzionale - *al contrario di quanto si verifica in caso di rilascio del singolo titolo edilizio, in cui gli oneri di urbanizzazione e di costruzione a carico del destinatario sono collegati alla specifica trasformazione del territorio oggetto del titolo, con la conseguenza che ove, in tutto o in parte, l’edificazione non ha luogo, può venire in essere un pagamento indebito fonte di un obbligo restitutorio - non vanno riguardati isolatamente, ma vanno rapportati alla complessiva remuneratività dell’operazione, che costituisce il reale parametro per valutare l’equilibrio del sinallagma a base dell’accordo e, quindi, la sostanziale licetità degli impegni assunti*»; b) «la causa della convenzione urbanistica, e cioè l’interesse che l’operazione contrattuale è diretta a soddisfare, in particolare, va valutata non con riferimento ai singoli impegni assunti, ma con riguardo alla oggettiva funzione economico-sociale della convenzione, in cui devono

trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato sia quelli della pubblica amministrazione; c) «non è affatto escluso dal sistema che un operatore, nella convenzione urbanistica, possa assumere oneri anche maggiori di quelli astrattamente previsti dalla legge, trattandosi di una libera scelta imprenditoriale (o, anche, di una libera scelta volta al benessere della collettività locale), rientrante nella ordinaria autonomia privata, non contrastante di per sé con norme imperative» (Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2020, nn.5877 e 5878; id, 3 agosto 2020, n. 4892)».

Nel caso di specie, qualora in ragione della normativa regionale sopravvenuta l’Amministrazione comunale non dovesse approvare la variante n. 3 del P.I.R.U., si determinerebbe – come si è visto – un notevole squilibrio nel sinallagma a sfavore della società Euronovi, ragion per cui la Città di Novi Ligure sarebbe tenuta ad indennizzare la società stessa per la rilevante differenza fra quanto da essa speso per le opere di urbanizzazione già realizzate (in funzione di una determinata capacità edificatoria dell’intero compendio immobiliare) e, correlativamente, la significativa riduzione dell’edificazione privata concretamente realizzabile in conseguenza della nuova fascia di rispetto cimiteriale applicabile (200 metri, rispetto ai 50 metri pattuiti in sede di convenzione urbanistica).

Resto a disposizione per ogni chiarimento e saluto cordialmente.



avv. Bruno Sarzotti