



Associazione Veneta
degli Avvocati
Amministrativisti



PROVINCIA
DI TREVISO



CITTÀ di CASTELFRANCO VENETO



Centro Studi Amministrativi
della Marca Trevigiana

Atti del Convegno di Studio

PRINCIPI E DEROGHE DELLA NUOVA URBANISTICA VENETA

dal contenimento del consumo di suolo
alla L.R. 14/2019 “Veneto 2050”

GASTELFRANCO VENETO

VENERDÌ 29 NOVEMBRE 2019 - HOTEL FIOR - Via Dei Carpani, 18

Segreteria Scientifica

**Studio Avv. Primo Michielan
di Mogliano Veneto (TV)**

Tel. 041.5936336 - Fax. 041.5901340
e-mail: info@studiomichielan.it

Segreteria Organizzativa

**Centro Studi Amministrativi
della Marca Trevigiana**

Tel 0422.491855 - Fax 0422.300022
e-mail: info@comunitrevigiani.it

GIORGIONE

Atti del Convegno di Studio

**PRINCIPI E DEROGHE
DELLA NUOVA
URBANISTICA
VENETA**

**dal contenimento del consumo di suolo
alla L.R. 14/2019 “Veneto 2050”**

CASTELFRANCO VENETO

VENERDÌ 29 NOVEMBRE 2019 - HOTEL FIOR - Via Dei Carpani, 18

■ I SESSIONE

| | |
|--|--------|
| LUDOVICO MAZZAROLLI Commento iniziale del Presidente della Prima Sessione | pag. 3 |
| STEFANO MARCON Saluto e apertura dei lavori | “ 5 |
| STEFANO BIGOLARO Introduzione | “ 7 |
| MARINO BREGANZE L’adeguamento dei comuni allo Schema di Regolamento Edilizio tipo (R.E.T.) di fine anno: tra linee guida della regione veneto del 2018 e specificità territoriali comunali | “ 11 |
| ALESSANDRO CALEGARI I principi delle attività per la riqualificazione urbana e l’incentivazione alla rinaturalizzazione del territorio veneto: dalla L.R. 6 giugno 2017 n. 14 alla L.R. 4 aprile 2019 n. 14 | “ 17 |
| PATRIZIA MARZARO Il Piano Casa della Regione Veneto, tra deroghe e dubbi di costituzionalità | “ 25 |
| EZIO MICELLI L’analisi economica degli incentivi per utilizzo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione | “ 27 |
| PRIMO MICHIELAN Ambito di attuazione nella Regione Veneto del contributo straordinario per interventi in deroga con plusvalore | “ 39 |

■ II SESSIONE

| | |
|---|-------|
| MAURIZIO NICOLSI Commento iniziale del Presidente della Seconda Sessione | “ 51 |
| FRANCESCO LONGO Un passo indietro ed uno in avanti nella rigenerazione urbana ex art. 5 c.d. Legge “Sblocca cantieri” del 14.06.2019 n. 55 e limiti d’interesse pubblico per ricostruzione in aree vincolate “U.N.E.S.C.O.” | “ 53 |
| RENATA CODELO Il recupero di Beni Culturali Storici ed il “sacrificio” della Pianificazione Urbanistica vigente per “Interessi collettivi”: il caso del “Fontego dei tedeschi” in Venezia et similia | “ 61 |
| ALBERTO BORELLA Permesso a costruire convenzionato ed in deroga: la rispondenza al Pubblico interesse | “ 67 |
| ENRICO MARIO AMBROSETTI Rilievi penali nelle S.C.I.A. edilizie per omissione di vigilanza comunale e per falsità ideologica dei progetti edilizi | “ 73 |
| TIZIANO TESSARO Profili di responsabilità contabile: limiti di scomputo oneri per interventi di recupero urbano e per cessione immobili pubblici in cambio di opere (artt. 190-191 D.Lgs. 50/2016 c.d. cod. Contratti Pubblici) | “ 75 |
| BRUNO BAREL Relazione di sintesi | “ 113 |

Pagina bianca

■ I SESSIONE – Commento iniziale

Ogni anno, oramai da tanti anni, il Convegno di Castelfranco ci porta in questa bella Città alla quale arriviamo un po' da tutto il Veneto, ma non solo. Da qualunque posto prendiamo la strada, sappiamo che, per giungere puntuali, dobbiamo muoverci assai per tempo, perché le vie che portano qui sono trafficatissime e intasate pressoché a tutte le ore. E quando hanno costruito la strada «nuova» per collegare la mia Padova a Castelfranco, l'hanno progettata e molti anni dopo realizzata a due corsie, quando era già chiaro per chiunque che quattro corsie sarebbero state più che necessarie. E' solo un esempio di quei casi in cui il suolo andrebbe, così almeno la penso io, un po' più ... «consumato». Ciò detto, è giusto e comprensibile, per carità, che ognuno abbia, sul tema, le sue idee e le sue opinioni e che, se convinto, le conservi.

Oggi, abbiamo la fortuna di avere, tra noi, anche esperti di diritto ambientale, taluno dei quali, immagino, la vedrà in maniera diversa, ma si tratta solo, e come sempre, di mettersi d'accordo.

Nel corso di questa mattinata, è previsto un numero considerevole di relazioni, per cui devo invitare fin da adesso i miei amici e colleghi seduti a questo tavolo a contenere la loro relazione in un tempo massimo di venticinque minuti.

Devo dare pubblico annuncio di un solo cambiamento, rispetto a quanto previsto nel Programma ufficiale: la relazione dell'avvocato Francesco Longo slitta al pomeriggio e, anche a nome degli Organizzatori, lo ringrazio sentitamente quest'ultimo per avere accondisceso a postergare il suo intervento, posto che, così, consente al professor Breganze di parlare al suo posto questa mattina, dovendo egli, poi, lasciarci rapidamente per un piacevolissimo, sopravvenuto, improcrastinabile impegno di carattere personale che assume assoluta precedenza - oserei dire - ...su tutto.

Non voglio «rubare» ulteriore tempo con le premesse e chiedo quindi al Sindaco del Comune di Castelfranco, co-patrocinatore di questo Convegno, Stefano Marcon, che è anche Presidente della Provincia di Treviso, di prendere la parola per il suo saluto introduttivo. Lo ringrazio per la sua presenza e gli passo la parola.

Prego Stefano Marcon.

Pagina bianca

■ SALUTO

Due anni fa ci siamo trovati in questa sede a parlare di nuovi approcci al tema della programmazione urbanistica. L'occasione era il commento della legge regionale 14/2017, in quel momento di recente emanazione, avente ad oggetto il contenimento del consumo di suolo.

Una legge di cui non si può non riconoscere la portata innovativa rispetto alle politiche di trasformazione territoriale da sempre improntate all'espansione insediativa. Era però da subito chiaro che la concretizzazione dei principi enunciati passava per tutta una serie di approfondimenti, da tradursi in atti di indirizzo della Regione Veneto, che avrebbero dovuto mettere le Amministrazioni Comunali nelle condizioni di dare attuazione ai nuovi indirizzi.

Penso ai criteri di individuazione e gli strumenti operativi per il recupero degli ambiti urbani di rigenerazione, o la messa a punto delle politiche e delle azioni per concorrere, autonomie locali e governo regionale, al conseguimento generale degli obiettivi enunciati dalla legge.

Si è proceduto per tutto ciò che riguarda l'assegnazione ai Comuni della quantità massima di consumo di suolo ammesso fino al 2050. Gran parte dei Comuni del Veneto si stanno adeguando. Castelfranco ha di recente adottato la prevista variante al Piano di Assetto del Territorio e questa sera porteremo in Consiglio il recepimento del Regolamento Edilizio Tipo regionale con la correlata modifica del Piano degli Interventi. Non siamo però in grado di introdurre nello strumento urbanistico, le "regole" per attuare gli aspetti forse più importanti degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo: la rigenerazione urbana sostenibile e la rinaturalizzazione del territorio.

Sono concetti introdotti nel 2017 e riproposti e riconfigurati dalla legge regionale n° 14 del 2019, nota come Veneto 2050, a cui avrebbero dovuto seguire importanti delibere regionali di indirizzo in tema di crediti da rinaturalizzazione, che sembra assumere un ruolo strategico nel nuovo panorama legislativo in materia urbanistica. Come nel passato convegno del novembre del 2017, ci ritroviamo ad argomentare su qualcosa che ancora non c'è. L'uscita dei atti di indirizzo sembra ora imminente, ma al momento i Comuni operano con quanto messo a loro disposizione dalla normativa in tema di governo del territorio, che purtroppo spesso non è in grado di fornire un quadro di riferimento certo ed univoco.

Prendiamo ad esempio le iniziative regionali intraprese con la finalità di perseguire il principio della "densificazione" (da contrapporre al consumo di suolo) di quelle parti di città già costruite, denominate "ambiti di urbanizzazione consolidata". Non mi sto allontanando dal tema: il concetto di densificazione ha un ruolo centrale nello sviluppo dei crediti da rinaturalizzazione.

Incrementare il costruito, liberare suolo a terra e incrementare le altezze degli edifici. Concetti già introdotti con i vari "piani casa", in particolare con il terzo che ha sancito tra l'altro, l'esclusione dei Comuni dalla cabina di regia, e ribaditi con "veneto 2050".

Penso sia noto a tutti gli operatori del settore, e non solo visto la risonanza sui social e sui media, i ricorsi alla giustizia Amministrativa contro le operazioni immobiliari che andavano in questo senso. A Castelfranco con un ricorso contro un piano casa che utilizzava le deroghe al Decreto Ministeriale del 1968 previste dai dispositivi regionali, siamo ora alla Corte Costituzionale che dovrà esprimersi sulla legittimità, non degli atti comunali, ma della legge regionale. Poteva la Regione Veneto introdurre in tema di altezze la facoltà di deroga al decreto

ministeriale? Se la Corte Costituzionale opterà per il sì, dovremmo poi tornare sul quesito da dove il ricorso è partito: ma come si calcola la deroga in altezza concessa? Purtroppo su queste criticità interpretative ed operative la Regione non ha fatto chiarezza in tempo reale supportato i Comuni in scelte che vanno ad incidere anche pesantemente sul territorio.

Non siamo gli unici alla prese con la difficoltà di dare attuazione alle disposizioni regionali in tema di densificazione. La stampa dà ampio spazio anche al caso Treviso. Ad esempio il “bosco verticale” dell’arch. Boeri è sotto esame sempre su questa tema. Anche altri interventi in altezza lo sono; sorgono comitati di residenti contro ciò che viene percepito come stravolgimento dei quartieri.

Ora, cosa ci dirà l’atto di indirizzo in tema di crediti da rinaturalizzazione? L’obiettivo da perseguire come anzidetto sarà comunque la densificazione, intesa come intervento di riqualificazione del tessuto edilizio esistente mediante demolizione e ricostruzione, su cui far “atterrare” altre volumetrie recuperate dalle eliminazione di manufatti incongrui presenti nel territorio aperto, che dovrà essere riportato a superficie naturale.

Alla luce delle criticità che i Comuni hanno affrontato nel cercare di amministrare le trasformazioni avvenute nel tessuto consolidato delle città con gli ampliamenti del “piano casa”, ci si augura che l’atto di indirizzo regionale, peraltro scarsamente concertato con chi poi deve darne attuazione, e quindi con i Comuni, fornisca soluzioni consentendo di governare l’atterraggio dei crediti anche sotto il profilo dell’impatto sociale (e non solo edilizio) sul tessuto urbano delle nostre città.

I comuni saranno chiamati a porre di nuovo mano agli strumenti urbanistici: al piano degli interventi è demandata l’attuazione degli obiettivi fissati dalle disposizioni regionali per la rigenerazione del territorio aperto. Le amministrazioni locali, soprattutto nella fase di individuazione delle aree su cui utilizzare i crediti, dovranno trovare il giusto equilibrio tra questi obiettivi, e le aspettative di chi vive la città “consolidata”. L’esperienza “sul campo” ci dice che non è sempre facile conciliare i grandi principi, le visioni strategiche di sviluppo, con le domande e le rivendicazioni che arrivano dal territorio.

I Comuni sono chiamati ad una nuova sfida: ci auguriamo di avere dagli atti di indirizzo regionali un quadro di regole che ci consenta di porre in atto le migliori pratiche di governo locale possibili, nel giusto equilibrio per tutti.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Le parole del Sindaco Marcon, che vivoamente ringrazio per il suo intervento, mi portano a una prima riflessione per così dire «di base»: «nuova urbanistica», ma, in primis, problemi ... «antichi». Chiunque affronti il tema, con quale che sia posizione da sostenere, dovrà necessariamente pronunciarsi, una volta ancora, sul significato dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione relativamente alle sulle materie cosiddette «concorrenti» Stato-Regioni”. Si finisce, quindi, di nuovo a ragionare del rapporto sussistente tra normativa di principio e di dettaglio che si studia già al primo anno di Università.

La seconda cosa che mi viene in mente, dopo avere ascoltato ascoltando il Sindaco, è che mancano gli atti regionali che servono ai Comuni per di operare, per cui di talché il Comune, fino ad adesso, «si è arrangiato» con quel che ha; ma nel mentre dico questo, non posso non sottolineare anche l’auspicio che, quando gli atti regionali interverranno, il problema non diventi – come al solito – un problema di gestione del bilancio.

Si può chiedere al Comune di fare «x», «y», «z», però, poi, la misura della pratica attuazione degli atti di indirizzo sarà data da ciò che cosa ha concretamente avrà a disposizione il Comune per agire. E se i bilanci continueranno a essere quelli che sono, con i limiti di spesa che ci sono oggi, sarà difficile riuscire ad attuare tutto quello che deve essere attuato.

Passo la parola all’avvocato Stefano Bigolaro, collega, amico, nonché Presidente di quell’Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti che cura l’organizzazione scientifica del Convegno.

■ **L'ADEGUAMENTO DEI COMUNI ALLO SCHEMA DI REGOLAMENTO EDILIZIO TIPO (R.E.T.) DI FINE ANNO: TRA LINEE GUIDA DELLA REGIONE VENETO DEL 2018 E SPECIFICITÀ TERRITORIALI COMUNALI**

Il Regolamento edilizio è stato per lungo tempo il modo principale per disciplinare nei Comuni l'attività edilizia, e ciò fin dalla metà dell'Ottocento, quando la fondamentale legge per l'unificazione amministrativa Regno d'Italia (legge n. 2248, allegato F, del 1865) ne stabilì l'obbligo di adozione. Tutte le leggi comunali e provinciali dipoi susseguitesene hanno quindi confermato la previsione. Finché legge urbanistica del 1942, nel disciplinare – per l'epoca in modo organico e completo – la materia di quello che oggi è chiamato l'assetto del territorio, in relazione anche alle introdotte generali norme sulla pianificazione, non ne fissò una nuova e definita regolamentazione.

L'articolo 33 della legge urbanistica stabilì, invero, che tutti i Comuni dovessero, con regolamento edilizio, dettare norme principalmente (cioè non necessariamente "solo") in relazione a quattordici tematiche (cui altre venivano aggiunte per i Comuni provvisti di Piano regolatore), in armonia con le disposizioni contenute nella presente legge (cioè urbanistica ed edilizia) e nel testo unico delle leggi sanitarie, tutte queste definite "materie".

L'approvazione dei regolamenti era, ovviamente, di competenza statale e tale rimase fino a che, nel trasferire alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative statali in oggetto, tra l'altro, di urbanistica, il DPR n. 8 del 1972 non estese esplicitamente tale previsione anche all'approvazione dei regolamenti edilizi comunali.

Anche il Veneto si trovò quindi titolare del potere relativo e lo esercitò con le due successive leggi regionali contenenti "Norme per l'assetto e l'uso del territorio", dapprima con la legge regionale n. 40 del 1980 e successivamente con la legge regionale n. 61 del 1985 che abrogò la prima. La scelta (articolo 10 di entrambe le leggi) fu quella di inserire il Regolamento edilizio tra gli elaborati del Piano regolatore generale, mantenendo i contenuti dell'articolo 33 della legge urbanistica. Questo articolo 33 è stato però abrogato dal DPR n. 380 del 2001. E proprio questo, il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", ha dettato una nuova disciplina più contenuta, ma più completa, pur nella sua genericità, del Regolamento edilizio.

Stabilito, invero, con l'articolo 2, che "i Comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'articolo 3 del Decreto legislativo n. 267 del 2000 (il Testo unico degli enti locali) disciplinano l'attività edilizia", l'articolo 4 ha statuito – senza più *nominatim* indicarne espressamente le singole fattispecie –, che i regolamenti edilizi comunali contengano "la disciplina delle modalità (il *quomodo* quindi) costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi. Nel caso in cui il Comune intenda istituire la commissione edilizia – divenuta, dunque, facoltativa, mentre obbligatoria era la sua istituzione ex articolo 33 della legge urbanistica –, il regolamento indica gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo".

In Veneto, con l'entrata in vigore della oramai troppe volte modificata legge regionale n. 11 del 2004, contenente "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" è stato però abrogato l'articolo 10 della legge regionale n. 61 del 1985, sicché il Regolamento

edilizio comunale non rientra più negli elaborati del PRG, quindi è svincolato dalle complesse procedure per la formazione dello stesso. Ha però continuato ad esistere autonomamente e ad operare e il contenuto dello stesso è stato anzi via via implementato nel tempo dal Legislatore, anche recentemente. Così, ad esempio, da ultimo, con l'articolo 1 della legge regionale Veneto del 25 luglio 2019, n. 29, che sostituendo l'articolo 79 bis della ormai vetusta e sbrindellata legge regionale n. 61 del 1985, relativo a "Misure preventive e protettive da predisporre negli edifici per l'accesso, il transito e l'esecuzione dei lavori di manutenzione sulle coperture in condizioni di sicurezza", ha stabilito che i Comuni adeguino i propri regolamenti edilizi alle disposizioni in tale norma contenuta e alle istruzioni tecniche all'uopo approvande dalla Giunta regionale.

I Comuni italiani però sono quasi ottomila, di cui più di cinquecento veneti, e la varietà di previsioni e addirittura di definizioni dei loro regolamenti edilizi è estremamente significativa, con tutte le difficoltà che ciò comporta, soprattutto per gli operatori ed i professionisti che operano in più realtà territoriali. Sicché, al fine di semplificare e migliorare le norme e gli adempimenti, il Decreto legge n. 133 del 2014, convertito nella legge 164/2014, ha introdotto nell'articolo 1 del Testo unico dell'edilizia del 2001 il comma 1 sexies, che ha previsto la conclusione, tra Governo, Regioni ed autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, in sede di Conferenza unificata, di accordi o intese per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo indicante i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico. È da notare che tali accordi costituiscono - e lo dice espressamente l'Intesa - livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che, ex articolo 117 della Costituzione, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Di qui l'Intesa in Conferenza unificata del 20 ottobre 2016, raggiunta - come si legge nel preambolo della stessa - "Considerata l'opportunità che la disciplina contenuta nei regolamenti edilizi sia guidata da principi generali, fondata su un insieme di definizioni uniformi e che sia altresì sviluppata secondo la specificità e le caratteristiche dei territori e nel rispetto della piena autonomia locale". Con questa Intesa sono stati approvati lo schema di regolamento edilizio tipo e i relativi allegati recanti le definizioni uniformi e la raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia.

Il Regolamento edilizio, così come indicato nello schema (nell'Allegato 1 all'Intesa), si articola in particolare in due parti. La prima parte: al fine di evitare inutili duplicazioni di disposizioni statali e regionali, dice che ci si deve limitare a richiamare, con apposita formula di rinvio, e senza riprodurla (operando dunque questa direttamente senza la necessità di un atto di recepimento), la disciplina generale dell'attività edilizia operante in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e regionale, così come individuata in sette materie *nominatim* indicate nello schema. Si tratta delle definizioni uniformi: dei parametri urbanistici ed edilizi e degli interventi edilizi e delle destinazioni d'uso; del procedimento per il rilascio e la presentazione dei titoli abilitativi edilizi e delle modalità di controllo degli stessi; della modulistica unificata edilizia; dei requisiti generali delle opere edilizie attinenti ai limiti inderogabili di densità, altezza, distanza tra i fabbricati e i confini, ai rispetti, alle servitù militari, agli accessi stradali, alle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante e ai siti contaminati; della disciplina - infine - relativa agli immobili soggetti a vincoli e tutela di ordine paesaggistico ambientale, storico culturale e territoriale e delle discipline settoriali aventi incidenza sull'attività edilizia.

Di queste, le definizioni uniformi (quello che viene definito "il quadro") dei parametri urbanistici ed edilizi sono contenute nell'Allegato A all'Intesa; mentre, sempre con riferimento alle stesse, nell'Allegato B lo è l'indicazione delle disposizioni incidenti sul territorio e sull'attività edilizia.

L'Allegato A contiene, dunque, il "Quadro delle definizioni uniformi", composto da quarantadue voci, di cui vengono indicati l'acronimo e la descrizione del significato delle stesse.

L'Allegato B contiene, invece, la "Ricognizione delle disposizioni, incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia" e indica, materia per materia (per la quasi totalità delle stesse), leggi ed atti aventi forza di legge (compresa, stranamente, una legge regionale sulla prevenzione dell'inquinamento luminoso, che non si dice, peraltro, nemmeno da che Regione è approvata e che quindi con lo Stato non vedo cosa c'entri), decreti ministeriali, regolamenti, delibere, ordinanze, atti della Conferenza unificata e financo circolari relative agli stessi.

Ai sensi dell'articolo 2 dell'Intesa, obbligo delle Regioni a statuto ordinario era di provvedere al recepimento dello schema di Regolamento edilizio tipo e delle definizioni uniformi, nonché all'integrazione e modificazione, in conformità alla normativa regionale vigente, della raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia, potendo, nel rispetto della struttura generale dello schema, specificare e/o semplificare l'indice. Compito delle Regioni era altresì quello di individuare, alla luce della normativa regionale vigente, le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali contenute negli strumenti urbanistici.

Tutte le Regioni ordinarie (salvo, per ora, l'Umbria che, peraltro, da tempo aveva stabilito un Regolamento edilizio ed urbanistico comunale-tipo, dando indirizzi ai Comuni per la redazione dei rispettivi regolamenti, ai sensi addirittura di una legge del 1997) hanno ormai provveduto al recepimento dello schema. Il Veneto, in particolare, lo ha fatto - al fine di dare certezza alle amministrazioni, ai tecnici ed agli operatori economici - con la deliberazione della Giunta regionale n. 1896 del 22 novembre 2017; nella relazione alla stessa, l'Assessore ricorda che, peraltro, la Regione già aveva tenuto conto delle definizioni del Regolamento edilizio-tipo nella fase di stesura definitiva e di approvazione della legge regionale n. 14 del 2017 avente ad oggetto "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo", anche al fine di semplificare il rapporto con le amministrazioni da parte di cittadini, imprese e tecnici, nonché di favorire gli interventi di riqualificazione, rigenerazione e riuso temporaneo degli immobili previsti dall'applicazione di tale legge regionale.

Sono stati così recepiti integralmente: il Regolamento tipo, il suo Allegato A e l'Allegato B, integrando in quest'ultimo la ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia in conformità alla normativa regionale, intesa in senso molto lato, perché si precisa che riguarda leggi regionali, circolari, regolamenti, linee guida e indicazioni operative.

Il termine fissato per l'adeguamento da parte dei Comuni dei propri regolamenti edilizi a quello tipo approvato dalla Regione, dapprima fissato in 180 giorni dalla data della DGR n. 1896, è stato poi "rideterminato" (questo il verbo usato, forse non piaceva o non si poteva parlare di proroga, visto che il termine già era scaduto) al 31 dicembre 2019, dall'articolo 7 della Legge Regionale n. 14 del 2019 ("Veneto 2050"). Decorso inutilmente tale termine - come precisa l'articolo 2 dell'Intesa - le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia trovano diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili.

Il Regolamento edilizio, come precisa la DGR 1896, è adottato dai Comuni ai sensi del DPR n. 380 del 2001 e i Comuni stessi ai sensi dell'articolo 48 ter della legge regionale n. 11/2004, introdotto nella stessa dall'articolo 19 della legge regionale n. 15 del 2018, contenente "Disposizioni per l'attuazione dell'Intesa concernente l'adozione del Regolamento edilizio tipo", con apposita variante devono altresì adeguare gli strumenti urbanistici comunali alle nuove definizioni uniformi aventi incidenza urbanistica.

Nel preambolo dell'Intesa si precisa che se la disciplina contenuta nei regolamenti edilizi deve essere guidata da principi generali e fondata su un insieme di definizioni uniformi, la stessa deve essere, però, altresì sviluppata secondo le specificità dei territori, le loro caratteristiche e nel rispetto della piena autonomia locale. E, precisa l'articolo 2, l'atto di recepimento,

con le eventuali specificazioni e integrazioni regionali, deve pure fissare, nello stabilire tempi, procedure e metodi da seguire per l'adeguamento comunale, anche norme transitorie volte a limitare i possibili effetti sui procedimenti in itinere. In ogni caso, il recepimento delle definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti.

I Comuni - specifica l'Allegato 1 dell'Intesa - devono osservare otto principi generali indicati nel comma 9 (semplificazione, ordinato sviluppo edilizio, sostenibilità ambientale ed energetica, superamento delle barriere architettoniche, sicurezza pubblica, recupero e riqualificazione, incentivazione dello sviluppo sostenibile, partecipazione del pubblico ai processi decisionali) e le disposizioni regolamentari di competenza comunale devono - così è scritto - essere ordinate secondo l'indice generale fissato nello schema di regolamento edilizio tipo, per semplificarne la consultazione e garantirne l'uniformità di impianto, ma eventuali tematiche ed elementi non espressamente indicati nell'indice, possono essere inseriti nelle parti che presentano la maggiore analogia. E le amministrazioni comunali, nella propria autonomia, possono pure individuare requisiti tecnici integrativi e complementari, non disciplinati dalla normativa uniforme sovraordinata, anche attraverso ulteriori specificazioni e dettagli, espressi pure attraverso norme prestazionali che fissano risultati da perseguirsi nelle trasformazioni edilizie.

La deliberazione di recepimento regionale che ha fatto proprio, integrando l'Allegato B con la disciplina regionale, quanto disposto dall'Intesa, con l'unica strana e piccola modifica nel quadro delle definizioni uniformi di quanto indicato alla voce 15 delle stesse, in relazione alla superficie accessoria, laddove l'Intesa ha previsto che "la superficie accessoria può ricomprendere per esempio...", e dà delle indicazioni, mentre la Regione ha stabilito che la superficie accessoria ricomprende - cioè deve ricomprendere - le stesse previsioni dall'Intesa indicate come esempi, la deliberazione di recepimento regionale ha quindi dato mandato ai Comuni - e lo ripete - nell'ambito della propria autonomia, al fine di assicurare l'invarianza (cosiddetta "invarianza urbanistica") delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici comunali, di adottare specifici provvedimenti che individuino le modalità di trasposizione dei parametri edificatori previsti negli strumenti urbanistici vigenti conseguenti l'applicazione delle nuove definizioni unificate.

Non mancano, dunque, frequenti richiami, non privi di contenuto, all'autonomia locale, non facile, però, da esercitarsi in concreto.

Di qui la Delibera della Giunta regionale n. 669 del 2018, contenente "Linee guida e suggerimenti operativi rivolti ai Comuni per l'adeguamento al Regolamento edilizio tipo". Come pare emergere dalla stessa rubrica della DGR, non si tratta (o non dovrebbe trattarsi) di un diktat, tanto è vero che subito, già nelle "Note per la trasparenza", si precisa che le linee guida e i suggerimenti operativi riguardano solo alcuni contenuti tipici del Regolamento edilizio e vanno considerati come utile sussidio operativo che i Comuni potranno utilizzare per l'adeguamento del proprio Regolamento edilizio. Il concetto è stato ribadito nella relazione dell'Assessore che ha nuovamente precisato che le linee guida contengono una proposta di contenuti del Regolamento edilizio comunale (ovviamente adeguato al RET), che i Comuni potranno utilizzare per l'adeguamento del proprio regolamento edilizio, in misura totale o parziale, ed eventualmente modificare ed integrare. Tali sussidi operativi potranno quindi essere considerati da parte dei Comuni quale bozza di Regolamento edilizio dalla quale si riterranno liberi di attingere i contenuti ritenuti più opportuni, facendo naturalmente salvi gli elementi cogenti dell'Intesa, ovvero lo schema (chiamato indice), le "Definizioni uniformi" e l'elenco delle disposizioni nazionali e regionali incidenti in materia.

In tal modo, si è inteso coniugare il processo di semplificazione in atto con il rispetto per l'autonomia degli enti locali: ciò anche al fine di favorire gli interventi di riqualificazione, rigenerazione e riuso temporaneo degli immobili, previsti dall'applicazione della legge regio-

nale n. 14 del 2017. Così, se nell'Allegato B della DGR 669/2018 viene riportato pari-pari il quadro delle definizioni uniformi di cui all'Allegato A dell'Intesa (aggiungendo solo la precisazione, con un sì o con un no, della loro incidenza sulle previsioni dimensionali), l'Allegato A, nella parte seconda, relativa alle "Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia", articolo per articolo riporta (sia pur con qualche lapsus calami, come, ma non solo, quando, ad esempio, le trenta definizioni uniformi aventi incidenza sulle previsioni dimensionali vengono ripetutamente indicate in ventotto, o come quando all'articolo 2.2.1 si fa riferimento ad un fantomatico precedente articolo 25 e, all'articolo 3.6.7, ad un altrettanto misterioso articolo 80), con un contenuto per ogni singolo articolo, ad una esemplificazione - così viene definita - con un modello di testo dell'articolato regolamentare.

In pratica, in 115 pagine del Bollettino Ufficiale della Regione del 25 maggio 2018 viene proposta, sotto la dizione di "esemplificazione", una possibile versione completa in 102 articoli (con la sola strana mancanza o dimenticanza di esemplificazioni relativamente alla produzione di energia da fonti rinnovabili, alle telecomunicazioni, ai muri di cinta, alla progettazione e ai requisiti di sicurezza per i luoghi urbani e all'abrogazione di precedenti norme) dell'adottando Regolamento edilizio che, in tutto o in parte, i Comuni possono fare proprio così com'è.

Va notato, peraltro, che in molti dei commenti - così vengono definiti i testi proposti dell'articolato - che affiancano le esemplificazioni viene precisato che - cito - "Appare opportuno il coordinamento - ovvio! - con le Norme Tecniche Operative", e ciò viene detto diciassette volte. E come si ripete ventinove volte: "Appare opportuno il rimando al prontuario per la qualità architettonica e la mitigazione ambientale" che, con le NTO, concorre a comporre il Piano degli interventi, com'è noto, ai sensi della Legge 11/2004. Ma non mancano riferimenti alle Commissioni locali per il paesaggio, di cui l'articolo 148 del Codice urbani dice che le Regioni promuovono l'istituzione e che l'articolo 45 nonies della legge regionale 11/2004 afferma, invece, che possono essere previste, ma che la DGR 2037/2015, cui si fa rinvio nel commento per affermarne la facoltatività, indica invece come obbligatorie, dicendo "le Regioni istituiscono". Evidentemente... un po' di confusione normativa non manca! Non mancano riferimenti alle Commissioni locali per il paesaggio la cui eventuale istituzione e disciplina - si afferma - potrà essere oggetto di un apposito ed autonomo regolamento comunale. E lo stesso si dice per quanto attiene alla Commissione edilizia e alla Commissione territorio.

Si raccomanda, qualora presenti, il riferimento allo specifico Piano per la sosta/parcheggi e al Piano antenne, al Regolamento di fognatura, a quelli di polizia urbana e di gestione dei rifiuti urbani e il coordinamento: con il Regolamento canone occupazione spazi ed aree pubbliche; con l'eventuale Regolamento per l'arredo urbano, che per parti di particolare complessità, potrà essere integrato quale allegato del Regolamento edilizio; con il Regolamento di Polizia municipale. Si consiglia poi un'eventuale rimando ad uno specifico Piano colore e al Piano d'intervento per il contenimento dell'inquinamento luminoso, nonché, se presente, al Piano insegne e si rinvia a un apposito Regolamento del verde, eventualmente da porre in allegato. Non basta. Si ritiene altresì opportuno vengano riportate le prescrizioni riferentesi alla legge regionale 24/1985, sulla tutela ed edificabilità delle zone agricole, anche se la stessa è stata abrogata fin dal 2004 con la Legge Regionale n. 11. E qua e là si va dicendo che andrebbero aggiunte specificazioni che si ritenessero localmente necessarie o - cito testualmente - se "si tratta di specificare norme in vigore, personalizzabili" - questo il termine usato - per affrontare particolarità locali. Ora, che delle norme siano "personalizzabili" mi lascia alquanto perplesso, e che lo dica la legge.

Ora, con questo non sempre chiaro quadro normativo - e ovviamente è un eufemismo - i Comuni che già non l'abbiano fatto, sono chiamati tempestivamente - abbiamo sentito il Sindaco di Castelfranco, lo farà questa sera - a provvedere a quanto loro imposto. E di carne al fuoco ve ne è davvero molta, anche in considerazione del fatto che in occasione dell'a-

deguamento dei regolamenti edilizi non si potrà non tener conto – e contrasti tra le definizioni emergeranno senz’altro – anche di quanto previsto dal “Glossario Unico” che contiene l’elenco delle principali opere edilizie, con l’individuazione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico a cui sono sottoposte, previsto dall’articolo 1 del Decreto legislativo n. 222 del 2016. Fortunatamente per i Comuni, per ora è stato, peraltro, con Decreto ministeriale del 2018, approvato solo il Glossario contenente l’elenco non esaustivo (e qui le cose si complicano e si intravedono possibili interventi giurisprudenziali) delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera.

Le amministrazioni pigre o affaticate o non volenterose o che, più probabilmente, non hanno i necessari mezzi umani e finanziari per fare di più, potranno limitarsi a far proprie le esemplificazioni contenute nelle linee guida. Le altre potranno approfittare delle ampie possibilità loro offerte per dare un contenuto ai loro regolamenti edilizi – pur nell’ambito dei principi generali fissati dall’Intesa e recepiti dalla Regione – che si adatti il più possibile alle specificità locali, confidando, naturalmente, che non si esageri con inventività e creatività. Tutti, in ogni caso, dovranno decidere se adottare gli altri regolamenti che la Regione suggerisce di adottare, se inserire nei REC le varie disposizioni sopra esemplificate dei piani e dei regolamenti nelle linee guida regionali indicati, trasformando, però, così, il Regolamento edilizio in una vera e propria enciclopedia, o se limitarsi a operare dei rimandi, magari – per praticità operativa – stampando una sorta di “codice” in cui ogni Comune, unitamente al Regolamento edilizio, pubblici assieme i vari regolamenti comunali di cui necessita la conoscenza, in una alle Norme tecniche operative del PI.

Adelante, dunque, cum juicio, tenendo conto del fatto che ai sensi dell’articolo 3 dell’Intesa, con cadenza almeno annuale, dovrà essere realizzata attività di monitoraggio sull’attuazione del Regolamento tipo e potranno, dunque, con tempestività, essere corretti eventuali errori o inadempienze. Solo dopo che tutti i Comuni avranno provveduto a quanto di loro dovere, potremo allora, ispirandoci ad Alessandro Manzoni, porci la domanda: “Fu vera (e bene esercitata) autonomia?”. Ai posteri l’ardua sentenza.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Grazie, Marino Breganze. La relazione mi è proprio piaciuta: molto chiara, limpida, cristallina, con un modo di esporla accattivante. Commento finale: siamo alla follia! E tutti i presenti in questo auditorio sono degli eroi. Siamo degli eroi come avvocati, sono eroi gli architetti, sono eroi gli operatori dei Comuni.

Stavo pensando, mentre parlava Marino, a un qualunque collega straniero, di una qualunque nazione, che fosse presente qui, e capisse bene l’italiano e ascoltasse quello che ha detto Marino Breganze, arrivando al nocciolo della in sostanza. Ciò che egli ha messo in rilievo, unendo inizio e fine, è che: «autonomia dei Comuni» è una locuzione che... fa ridere: l’autonomia dei Comuni non c’è. O, tutt’al più, l’autonomia dei Comuni, di fronte a questo genere di normativa, è limitatissima.

L’idea che ciò che ha pubblicato la Regione nel suo Bollettino ufficiale consti di 102 articoli e occupi 125 pagine e ci sia già tutto, rendo i Comuni «liberi», ma solo a parole.

Mi sembra valga un po’ lo stesso discorso che si fa per l’autonomia dell’Università: io, che ogni tanto devo combattere con regolamenti e statuti che, nell’ambito di leggi dello Stato, contengono già tutto, dico “Fatevi Voi tutte le regole, a questo punto! Che cosa ci date «minutaglie» da fare?”. Resta sempre veramente pochissimo.

L'Intesa parla di principi generali e di criteri di uniformità e poi aggiunge "nella piena autonomia locale". Ma dov'è, qual è, la piena autonomia locale? Non è né piena né non piena; dà solo da fare agli uffici. Cinquecento Comuni in Regione, cinquecento regolamenti da mandare in Regione, che deve monitorare le attività di quelli ed eventualmente impugnarne le disposizioni.

È il modo per mettere il sistema nelle condizioni di non operare, non di operare. E in questo il legislatore statale e anche quello regionale stanno riuscendo nel loro intento.

Seconda osservazione. Posto che il convegno è dedicato alla figura di mio papà, il professor Breganze è il più âgé degli allievi diretti del professor Mazzarolli senior, e la relazione lo mostra, perché il modo di esporre l'argomento è rappresentativo di una certa scuola. Questo mi fa piacere dirlo perché so che al professor Breganze fa piacere.

E perché si vede che è il più âgé? Perché la frequentazione del Diritto urbanistico è stata la prima frequentazione nell'ambito del Diritto amministrativo del professor Mazzarolli senior, tanto che non occorre che vi dica chi ha scritto la voce «Regolamenti edilizi», nel «Digesto» del 1968. Solo che leggere quella voce del '68 e sentire questa relazione oggi ha dà perfettamente conto di una leggerissima differenza contenutistica. Quella era una voce «piana», che poteva rispondere di poche fonti; qui, oggi, dare conto di tutto vuol dire dimostrarci che siamo alla follia.

Passo ora la parola al primo degli allievi del professor Breganze, quindi «nipote» di scuola del professor Mazzarolli, cioè all'avvocato Calegari, poi anche, in realtà, nel prosieguo del tempo, allievo parzialmente diretto di quest'ultimo. L'avvocato Alessandro Calegari, professore associato di Diritto amministrativo a Padova, ci parla di "I principi delle attività per la riqualificazione urbana e l'incentivazione alla rinaturalizzazione del territorio veneto". Già i titoli delle relazioni vi dimostrano come siamo ridotti. Sono proprio curioso di capirne di più sulla «rinaturalizzazione» del territorio.

Pagina bianca

■ INTRODUZIONE

Buongiorno a tutti. Porto il saluto dell'Associazione Veneta di Avvocati Amministrativisti agli illustri relatori, ai numerosi presenti, a coloro che hanno organizzato questo convegno. È un saluto e un ringraziamento particolare, perché questa è un'edizione particolare, la ventesima edizione di questo convegno di Castelfranco, che la nostra associazione sente come proprio, perché è diventato un pezzo della propria storia.

Devo rendere pubblicamente merito a Primo Michielan per avere assicurato la gestione, in questi vent'anni, di questo convegno, anche per aver presidiato lo spazio di questo convegno. A lui quindi un doveroso ringraziamento a nome dell'associazione e a nome di tutti.

Il senso di questo convegno è di essere di aiuto alle pubbliche amministrazioni, ai liberi professionisti, ai funzionari, agli amministratori; un convegno di confronto tra noi avvocati e le amministrazioni, perché il senso degli avvocati amministrativisti sta in questo confronto con le amministrazioni pubbliche. Questa edizione è dedicata ai principi e alle deroghe dell'urbanistica veneta.

Noi vivevamo in un sistema che ci sembrava saldo, con una pianificazione generale che doveva essere rispettata da una pianificazione attuativa, dai titoli. Sempre più, nel corso degli anni, sono emerse delle deroghe: dal Piano casa agli accordi perequativi, al SUAP, gli stessi titoli sono via via sfumati in segnalazioni e comunicazioni. Siamo nell'età delle deroghe che diventano anche sistema, perché il passaggio dal Piano casa ter al "Veneto 2050" è, in un certo senso, la sistematizzazione di queste deroghe. Il rapporto tra le deroghe e i principi è problematico, perché le deroghe sono deroghe alla disciplina generale, ma devono rispondere alle ragioni vere dell'urbanistica, devono avere degli obiettivi precisi. Il Sindaco ricordava l'obiettivo del recupero della densificazione dell'esistente per preservare dal consumo del suolo. Nell'urbanistica veneta attuale c'è un momento di poesia (le linee di tendenza generali, il 2050 come obiettivo di fondo) e c'è la prosa: le scadenze dei prossimi giorni che i Comuni sono costretti ad affrontare per una serie di adempimenti, dal Regolamento edilizio tipo, quindi le definizioni da adottare, ai crediti da rinaturalizzazione. C'è un panorama di adempimenti in cui noi, avvocati amministrativisti, cerchiamo di renderci utili nei limiti in cui possiamo. Certo, come avvocati sosterremo una tesi e sosterremo un'altra tesi, a seconda degli interessi dei nostri clienti, però l'interesse ad avere un'interpretazione ragionevole di cose complesse è comune e anche l'interesse a guardare oltre, ad avere uno sguardo più ampio rispetto ai singoli problemi, avere uno sguardo che va avanti, che guarda il governo del territorio è un intervento comune di tutti noi.

Io ricordo qui, essendo la ventesima edizione di questo convegno, la figura del professor Leopoldo Mazzarolli, cui questo convegno è dedicato, che per molti anni ha presieduto la sessione mattutina. Ricordo la sua presenza discreta e autorevole. Tutti noi siamo allievi del professor Mazzarolli, non soltanto noi che fisicamente abbiamo assistito alle lezioni di diritto amministrativo 2, tutti noi siamo, in un certo senso, allievi del professor Leopoldo Mazzarolli.

L'ultimo concetto lo vorrei esporre con le parole del professor Leopoldo Mazzarolli. Nel 2009, l'ultima volta che ha presieduto questo convegno, lui parlò del rapporto con i giudici e disse una cosa su cui vorrei tornare: «Sono convinto che solo mediante un'azione congiunta,

uno sforzo comune della Curia e del Foro, sia possibile affrontare i molti e complessi problemi che affliggono la giustizia». Le questioni sono complicate. Il territorio implica la responsabilità di tutti noi che abbiamo a che fare con gli interventi sul territorio. Di fronte a tutto ciò è necessaria un'attenzione continua culturale nostra, ma anche del Foro. Aggiungerei un'ulteriore considerazione: come gli avvocati, così anche i giudici non sono tutti uguali. Noi speriamo che la passione e la competenza dei migliori possa contribuire al miglioramento anche degli altri.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Ringrazio anche Stefano Bigolaro, sia per la parte in diritto di cui ha parlato, sia per il ricordo che ha voluto dedicare a mio padre. Quest'ultimo ha presieduto per tanti anni la sessione mattutina e - diceva l'avv. Bigolaro - con presenza «discreta»; il sottoscritto sostituto erede è forse meno discreto nel presiedere, però è onoratissimo che lo si chiami a regolare la discussione in questa stessa sessione del convegno, proprio a titolo di successione e gentile ricordo della figura del professor Leopoldo Mazzarolli.

Primo Michielan ha scritto, quest'anno, nella locandina, "in ricordo di L. Mazzarolli", però, nell'ultima lettera inviata ai relatori, me compreso, ha continuato a scrivere, come in passato, "in memoria di L. Mazzarolli", il che mi consente di pensare che ci vedremo anche l'anno prossimo perché quella formula porta decisamente bene!

Ma passiamo, ora, alla parte dedicata alle relazioni. Cedo subito il microfono al professor Marino Breganze, cui è stato affidato il tema che segue: «L'adeguamento dei Comuni allo schema di Regolamento edilizio tipo (RET) di fine anno: tra linee guida della Regione Veneto del 2018 e specificità territoriali comunali».

■ I PRINCIPI DELLE ATTIVITÀ PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA E L'INCENTIVAZIONE ALLA RINATURALIZZAZIONE DEL TERRITORIO VENETO: dalla L.R. 6 giugno 2017 n. 14 alla L.R. 4 aprile 2019 n. 14

Grazie. È un piacere e un onore sentirsi appellare “allievi” del professor Breganze e del professor Mazzarolli.

Ringrazio sentitamente l'avvocato Michielan, non solo per la sua caparbietà e capacità nell'organizzazione di questo convegno, ma anche per la gentilezza che mi riserva nell'inviarmi frequentemente a parlare.

Conoscendo lo spirito di osservazione del professor Mazzarolli ed il suo amore per la storia (parliamo del professor Mazzarolli a cui il convegno è dedicato), mi piace immaginare che se potesse ascoltarmi recitare il contenuto dell'articolo 1 della legge n. 14 del 2019, dove sono indicate le finalità della stessa, attenderebbe sornione la fine della relazione, per assimilare le norme che stiamo per commentare alla triaca, o teriaca: la panacea di tutti i mali ed il più potente antidoto contro ogni veleno. Conosciuto fin dall'antichità, usato da Mitridate, da Nerone, prodotto copiosamente a Venezia sotto la guida dei Savi e dei Priori, citato nei trattati di medicina fino agli inizi del Novecento, ma assolutamente inutile.

Con questa legge anche la Regione Veneto sembra avere scoperto la sua triaca, perché la sua applicazione, stando al tenore dell'articolo 1, risolverà, in un sol colpo, tutti i problemi legati all'uso del territorio, migliorando la qualità della vita nelle città, la coesione sociale, la tutela della disabilità, la qualità architettonica, la sostenibilità e l'efficienza ambientale e promuovendo il riordino urbano, l'economia circolare, la bioedilizia, la valorizzazione del paesaggio, la rinaturalizzazione del territorio, l'utilizzo agricolo del suolo, la centralità urbana, la sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica e idrogeologica. Tutto questo è nelle finalità della legge. Beninteso, che tutti noi vorremmo fosse così, ma l'esperienza mi induce ad essere cautamente scettico.

Questa legge verrà sicuramente ricordata, invece, per due cose: l'introduzione dei crediti da rinaturalizzazione e la stabilizzazione del Piano casa. Essa conclude un ciclo di tre leggi, tutte con il numero 14: la n. 14 del 2009 (Piano casa), la n. 14 del 2017 (Contenimento del consumo di suolo), la n. 14 del 2019, sulla rinaturalizzazione.

Il sistema, generato da questa mini-riforma dell'urbanistica, dovrebbe – a questo punto – governare il territorio regionale fino al 2050, sulla base del principio che: a quella data il consumo di suolo non urbanizzato dovrà essere azzerato; che gli unici interventi ammissibili saranno costituiti dalla rigenerazione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, ai quali si potranno affiancare limitate possibilità di ampliamento, però prevalentemente consentite all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata. Solo all'interno di queste zone, inoltre, potranno essere spesi i crediti edilizi prodotti dalla demolizione dei fabbricati (individuati come incongrui) e la cui area di sedime dovrà essere rinaturalizzata (restituita alla condizione originaria naturale).

Per azzerare il consumo di suolo nei prossimi trent'anni, la Regione – come sappiamo – ha assegnato a ciascun Comune, in forza della legge n. 14 del 2017, un quantitativo prefissato di superficie territoriale; superficie che gli stessi potranno consentire di trasformare ma,

raggiunto quel limite, non potrà essere ammessa la trasformazione di ulteriore suolo ineditificato, se non all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e se non liberando analoga superficie già edificata. Peraltro, in base a quella stessa legge, non comporteranno comunque consumo di suolo interventi come la realizzazione di nuova edificazione nell'urbanizzazione consolidata, quelli previsti dai Piani urbanistici attuativi approvati, le opere pubbliche in generale, gli interventi autorizzati mediante Sportello unico per le attività produttive, gli interventi funzionali alle attività agricole nelle zone rurali.

Questo primo tassello viene completato dalla nuova legge n. 14 del 2019 con cui, al fine di incentivare la rigenerazione e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, che costituiscono il contraltare rispetto al divieto di consumo di nuovo suolo, la Regione ha stabilizzato gli incentivi del vecchio Piano casa, individuando quattro distinte fattispecie premiali: quella dell'ampliamento degli edifici esistenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, quella della riqualificazione del tessuto edilizio mediante demolizione e ricostruzione con ampliamento degli edifici ricadenti all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata, quello degli ampliamenti degli edifici residenziali in zona agricola, quello della demolizione e ricostruzione con ampliamento al di fuori delle zone di pericolosità idraulica e idrogeologica degli edifici che vi ricadono.

Affinché tali incentivi, ora a tempo indeterminato ma non duplicabili, non siano più riconducibili soltanto a una transeunte esigenza di carattere economico-finanziario, la legge ha ridotto le possibilità di deroga agli strumenti urbanistici, ora solo comunali, ma ha, soprattutto, stabilito che una quota parte, via via crescente nel tempo, della cubatura aggiuntiva dovrà provenire sotto forma di credito da rinaturalizzazione dalla demolizione di edifici incongrui e dalla restituzione delle aree da questi in precedenza occupate all'originaria destinazione naturale. È questa la più significativa novità introdotta dalla legge n. 14 del 2019, che la legge del 2017 aveva solo anticipato, con ipotesi similari della riqualificazione edilizia e ambientale, riferita a singoli edifici (articoli 5), la riqualificazione urbana riferita ad ambiti urbani degradati (articolo 6), basate entrambe sul riconoscimento di crediti edilizi per il recupero della potenzialità edificatoria, e affiancate anche a ipotesi diverse, più ambiziose: quella della rigenerazione urbana sostenibile (articolo 7) e quella più interessante di natura sperimentale del riuso temporaneo (articolo 8).

La novità sta nell'aver però sposato i crediti edilizi, già previsti dalla legge n. 11 e poi dalla legge n. 14 del 2017, oggi crediti da rinaturalizzazione di cui ci parlerà meglio il professor Micelli, con la vecchia premialità del Piano casa, rese ora stabili, ma condizionate, in certa parte, all'obbligatorio uso dei crediti in esame, che restano spendibili anche per attività di nuova edificazione nelle aree appositamente individuate dal Piano degli interventi, e vengono dalla legge stessa qualificati come liberamente commerciabili. Il tutto, però, secondo un calendario differenziato che vede direttamente applicabili, sin dall'entrata in vigore della legge, le norme premiali degli articoli da 6 a 9, mentre si richiede un complesso iter di attuazione dell'articolo 4 dedicato ai crediti da rinaturalizzazione, che prevede, nell'ordine: l'adozione di un atto di indirizzo regionale; lo svolgimento di una fase di consultazione pubblica da parte dei Comuni per la raccolta delle richieste di classificazione come incongrui di edifici che si vogliono demolire per conseguire i relativi crediti; l'istituzione del registro elettronico dei crediti edilizi per annotare le operazioni di assegnazione e trasferimento dei crediti; infine, l'adeguamento dei piani urbanistici comunali (Piano degli interventi o Piano regolatore generale) per l'individuazione degli edifici incongrui generatori di questi crediti e delle zone riservate all'utilizzo di questi crediti, dove non si vogliono utilizzare crediti stessi per le premialità degli articoli 6 e 7.

Per capire se quella operata dalle leggi regionali del 2017 e del 2019 rappresenti una vera rivoluzione, come è scritto nel pieghevole, nella presentazione del convegno, occorre, a mio avviso, confrontare il quadro normativo precedente, previgente a queste leggi ed il quadro

che esce da queste leggi e vedere se davvero ci siano delle novità rivoluzionarie e capire dove queste novità ci possano portare.

Prima di passare alle conclusioni, cercherò di vedere in rassegna brevemente i tratti fondamentali dell'urbanistica, prima e, dopo, queste leggi.

Innanzitutto, a livello di pianificazione cambia poco, nel senso che gli strumenti restano sempre il Piano di assetto e Piano degli interventi, per i Comuni che ne sono muniti, o il Piano regolatore, per quelli che ancora non ne fossero provvisti; il concetto di risparmio del suolo già c'era nella legge n. 11 del 2004; ricordate l'articolo 2, era indicato come finalità della pianificazione, regola generale che non ammetteva eccezioni, eccezioni che oggi, invece, sono previste espressamente nella legge n. 14 del 2017; c'era pure il limite dimensionale al consumo di suolo, nel senso che il PAT, strutturato secondo la superficie agricola utilizzabile e trasformabile, doveva indicare la percentuale di territorio in trasformazione; c'erano pure gli ambiti di urbanizzazione consolidata, secondo un criterio puramente urbanistico e non un criterio di natura legale, quale quello definito dall'articolo 2 della legge n. 14 del 2017, che introduce all'interno di questi ambiti anche contesti inedificati, ma che hanno soltanto il pregio di essere definiti in un certo modo dal legislatore; le previsioni di espansione erano già divenute a tempo per i Piani degli interventi con l'articolo n. 18, il comma 7; c'erano i crediti edilizi, riferiti alla compensazione e alla demolizione degli edifici incongrui; c'era, ma da tempo immemore, la disciplina speciale delle zone agricole e fin dal 2009 il Piano casa, come misura straordinaria, derogatrice ma a tempo determinato e giustificato da ragioni economiche; c'era, poi, quella pletora infinita di figure di piani di recupero riqualificazione che ci vengono fin dalla legge del '92, la n. 179 in poi e c'erano, soprattutto, le misure premiali derogatorie del decreto Sviluppo (decreto-legge n. 70 del 2011), che a mio avviso la Regione non ha mai recepito e che, invece, secondo una sentenza del TAR piuttosto discutibile, poi confermata sbrigativamente dal Consiglio di Stato, la Regione avrebbe recepito con la legge n. 32 del 2013; c'era pure, nella sua versione oggi ampliata, il permesso di costruire in deroga, di cui ci parlerà questo pomeriggio l'avvocato Borella.

Oggi, cos'è cambiato? A livello di pianificazione poco o nulla, nel senso che i piani sono sempre quelli: Piano di assetto del territorio, Piano degli interventi e Piano regolatore; si ammette definitivamente, credo, ormai con la legge n. 14, sia con quella del 2017, che con quella odierna, che si possa fare sostanzialmente a meno di dotarsi del Piano di assetto del territorio se si è rimasti con il Piano regolatore; sono state estese di fatto tutte le regole del Piano degli interventi e del Piano di assetto del territorio al Piano regolatore, perché allora non abolire questo articolo 48, che ormai è diventato un tabù privo di significato? Il risparmio di suolo diventa divieto di consumo di suolo, ma la regola generale – abbiamo visto – subisce vistose eccezioni (articolo 12 della legge n. 14 del 2017); la superficie agricola utile trasformabile viene sostituita dai limiti fissati dalla Regione con la delibera n. 668 del 2018, la quale, peraltro, con una forzatura discutibilissima, recupera la SAU trasformabile, imponendo ai Comuni di parificare ad essa il quantitativo di suolo consumabile ove la stessa SAU sia inferiore a quella assegnata (previsione platealmente illegittima); gli ambiti di validazione consolidata cambiano rispetto all'articolo 13 della legge n. 11 nella versione originaria, non più definiti dal PAT, ma definiti secondo i nuovi criteri che non sono soltanto urbanistici; ai crediti edilizi da demolizione e compensazione si aggiungono i crediti da rinaturalizzazione e nasce il registro elettronico dei crediti; resta la disciplina speciale per le zone agricole, con l'aggiunta di un Piano casa temperato ma a tempo indefinito; il Piano casa diventa misura ordinaria. Il sistema lo ha metabolizzato come le clausole di salvaguardia in relazione all'aumento dell'IVA; le previsioni di espansione sono a tempo determinato anche per il Piano regolatore, ma viene introdotta la possibilità di prorogarne l'efficacia a pagamento; alla riqualificazione urbana si affiancano nuovi concetti (quello di rinaturalizzazione, di rigenerazione, di riuso temporaneo).

Cerchiamo di trarre da questo confronto breve alcune linee di tendenza.

È indubbio che lo strumento urbanistico, in particolar modo quello comunale, che godeva del maggior favore tra tutti i piani, sia in fase di superamento, perché esistono regimi speciali direttamente previsti dalla legge e che esautorano, scavalcano il piano: il regime speciale del nuovo Piano casa per gli ambiti di urbanizzazione consolidata; il regime speciale per le opere pubbliche di interesse pubblico; il regime speciale per le attività produttive e commerciali (SUA); il regime speciale per le attività inquinanti; il regime speciale per le zone agricole. Di che cosa si occupa il piano sostanzialmente? Solo dell'espansione residenziale, che però non c'è più, perché si arriverà al consumo zero.

Con questo è anche evidente – lo accennava il nostro presidente – la riduzione dell'autonomia comunale, perché i regimi speciali sono disciplinati direttamente dalla legge: non c'è mediazione del piano. In primis il Piano casa, che la Corte costituzionale aveva legittimato per il suo carattere temporaneo, anticiclico per l'intesa Stato-Regioni; quindi, si tratterà di vedere se quelle ragioni che la Corte aveva utilizzato saranno ancora spendibili; il regolamento edilizio tipo e l'uniformazione dei comportamenti, come ci ha ben illustrato il professor Breganze; i quantitativi di suolo consumabile che sono decisi dalla Regione e non dai Comuni sulla base di criteri fissati unilateralmente dalla Regione. Cosa dirà la Corte costituzionale sono curioso di vederlo, atteso che con la sentenza n. 179 del 2019 sulla legge lombarda n. 31 del 2014, sempre in materia di consumo di suolo, la Corte ha affermato chiaramente che sta nella Costituzione il principio di autonomia comunale che la Regione non può sopprimere o conculcare in maniera penetrante.

Altro aspetto che in qualche modo emerge dall'urbanistica contemporanea e che in qualche modo viene fatto proprio anche da queste leggi è, oltre alla marginalizzazione del piano, la generalizzazione dello strumento dell'accordo e dell'intesa, che però, se ha degli indubbi vantaggi, reca con è degli inconvenienti: la mancanza di una visione coordinata; la mancanza di una vera trasparenza e partecipazione, perché è inutile che ce lo raccontiamo, una cosa è un piano che nasce dal Comune che viene sottoposto a forme di consultazione, partecipazione e osservazione, altra cosa sono gli accordi che in qualche modo passano e solo chi ne è informato sa intervenire. E la cosa più spaventevole forse, ma di cui ci parleranno l'avvocato Michielan e il dottor Tassarò, è la predominanza su tutto dell'elemento economico, cioè le scelte urbanistiche che vengono condizionate sempre e comunque dai vantaggi che o l'amministrazione o l'investitore privato ne ricavano.

Questo rischierà di determinare, e vorrei sentire questo pomeriggio la dottoressa Codello cosa ci dirà, un ruolo di reazione e di supplenza di un altro potere: il potere delle soprintendenze. La reazione alle deroghe e allo smontaggio del piano si è rivelato già in passato quello dell'imposizione dei vincoli, dell'estensione dei vincoli e di un potere decisamente invasivo di soprintendenze e altri organismi che non dovrebbero occuparsi di gestione del territorio.

Siamo allora di fronte a una rivoluzione? Probabilmente sì. Accanto alle considerazioni che ho fatto sin qui, ho notato, dalla lettura anche di commenti e di altri articoli, due linee di tendenza. Una prima linea di tendenza riguarda il rapporto tra pianificazione e diritto di proprietà: è il classico tema dello "ius edificandi", molto caro proprio al professor Mazzarolli senior.

C'è chi dice che, se i piani hanno fallito, è anche, e soprattutto, perché la Corte costituzionale fin dal 1980, con la sentenza n. 5, in ossequio alla tutela dello *ius edificandi*, non ha avuto il coraggio di scardinare quei principi. Io sono di opinione diversa. Se i piani hanno fallito, è per altre ragioni ed esistono secondo me proprio in queste leggi segnali convergenti che indicano il progressivo superamento della concezione di tutela ampia, di concezione liberale del diritto di proprietà. La trasformazione surrettizia della giurisprudenza dei vincoli espropriativi in vincoli conformativi, ormai non c'è più nulla di espropriativo se guardiamo la giurispru-

denza della Cassazione; l'introduzione del contributo straordinario per qualunque variazione di piano dove il Comune ti chiede in cambio qualche cosa; la temporaneità delle scelte pianificatorie di espansione sono segnali inequivocabili del superamento di una concezione classica di tutela del diritto di proprietà.

Come conciliare queste due visioni opposte di chi come Carpentieri dice che c'è ancora il condizionamento della proprietà e chi come me non lo vede? In realtà io vedo che ci sono due regimi distinti di proprietà immobiliare considerati dal piano: quello iper tutelato degli ambiti di urbanizzazione consolidata dove viene rafforzata la rendita di posizione dei proprietari con la stabilizzazione del Piano casa in deroga lo strumento urbanistico, e quello per nulla o poco garantito e concorrenziale della restante parte del territorio dove il Piano casa non si applica.

Quanto alla pianificazione, l'urbanistica non è certamente diventata il governo del territorio che voleva la riforma costituzionale del 2001, ma oggi è ancillare e subordinata rispetto ai condizionamenti, da un lato, dell'economia dello sviluppo e, dall'altro, della tutela ambientale. Noi viviamo confinati tra due perenni emergenze e il governo del territorio visto come compromesso, non come bilanciamento equilibrato di interessi in una logica di programmazione e pianificazione preventiva, ma come prevalenza di volta in volta, a seconda del caso, a seconda della forza che le varie autorità o i privati riescono a imporre, di un interesse specifico sull'altro. Una volta quello allo sviluppo, una volta quello alla tutela. Sull'onda dell'emozione, del consenso popolare e dell'emergenza. In un'espressione: della prevalenza del progetto sul piano, della deroga sulla regola.

La risposta che danno le leggi del 2017 e del 2019 a questa tendenza è in realtà una risposta mite, una risposta che asseconda il fenomeno, non lo contrasta. L'obiettivo per bilanciare esigenze di sviluppo ed esigenze di tutela è quello di salvare ciò che resta dando per irreversibilmente compromesso quello che è già stato intaccato. La densificazione da un lato e il divieto di consumo del suolo dall'altro rispondono in modo abbastanza aderente a questa prospettiva.

Peraltro, la densificazione edilizia si dovrebbe accompagnare, almeno nelle intenzioni, a una risposta alla diffusa domanda di migliore qualità della vita attraverso il miglioramento delle condizioni prestazionali degli edifici e del patrimonio esistente. In realtà possiamo osservare da questi cambiamenti, da queste caratteristiche generali, alcuni vantaggi e alcuni svantaggi. La legge sul contenimento del consumo di suolo è indubbiamente una riforma necessaria, ma è una riforma a metà: le deroghe sono troppo ampie e i criteri di individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata assolutamente ambigui e avulsi dalle caratteristiche fisiche dei contesti. La Regione in più ha messo in moto un processo complesso e opaco di assegnazione dei quantitativi, che poco valorizza le specificità territoriali e che risente anche di un'istruttoria molto diversificata, non sempre corretta da parte delle amministrazioni comunali.

La rinaturalizzazione pure è un concetto nobile, che va oltre il contenimento del consumo di suolo ed è positivo, ma incide forse troppo poco sulle premialità degli articoli 6 e 7 della legge n. 14; per cui l'incentivo commisurato ad essa non è sufficiente a promuoverla davvero, perché già gli incentivi base sono ampiamente soddisfattivi della possibile domanda.

C'è una scommessa sulla trasformazione delle nostre città in città intelligenti, dove i servizi siano resi accessibili a tutti, con immediatezza, con una diffusione immediata delle informazioni attraverso le reti tecnologiche. Ma tutto questo richiede un investimento sull'infrastruttura pubblica che queste leggi evidentemente non promuovono – la densificazione è sotto questo profilo una risposta che potrebbe risultare vecchia – andando ad aumentare ancora di più l'abbandono dei territori difficilmente raggiungibili dalla tecnologia e dalle infrastrutture e quindi l'abbandono di quella manutenzione del territorio che si vede. Nel senso che oggi, vedendo che non viene più radicata, assistiamo in combinazione con i cambiamenti climatici

ai disastri che conosciamo. Forse bisognerebbe investire di più nel portare tecnologia su tutto il territorio affinché i servizi raggiungano i cittadini, non siano i cittadini ad andare dove i servizi sono prodotti.

Altro fenomeno di cui io personalmente mi accorgo nella pratica quotidiana, legato al Piano casa è quello dello stravolgimento dei caratteri dell'immediata cintura urbana, i quartieri realizzati nella prima metà del secolo scorso. La logica è perversa, nel senso che per lo più eredi che hanno ottenuto la villetta costruita dai genitori per massimizzare il profitto nella liquidazione delle quote vendono all'impresa che acquista l'immobile non la casa per com'è, ma per le sue potenzialità del Piano casa, e l'impresa, per poter recuperare l'investimento, è costretta a sfruttare il Piano casa nella sua massima estensione, quindi a sfruttare realizzando la massima volumetria abbattendo alberi secolari, andando a limare sulle distanze, alzando le altezze in modo abnorme rispetto agli edifici circostanti, generando quindi conflitto. Chiaramente l'impresa riuscirà in questo modo a vendere sul mercato ad un prezzo più elevato, perché chi non poteva permetterselo riuscirà ad avvicinarsi al centro cittadino, ad avere un immobile di qualità e di pregio; chi, invece, si trova la vecchia casa vicina avrà subirà una conseguenza di carattere negativo, perché il valore diminuirà e sarà indotto egli stesso a vendere a qualcuno che faccia il medesimo tipo di investimento. Alla fine si ritroverà un equilibrio, ma che non sarà un equilibrio governato dal piano: sarà un equilibrio governato dalla domanda e dall'offerta, che non avrà una fine se non quando si raggiungerà un equilibrio precario, non governato dal piano, in cui ci sarà una macchia leopardata di condominietti e villette.

Quello che ci siamo dimenticati è che l'evoluzione nella costruzione del nostro Paese è passata da una concezione antica, ma che si è mantenuta nei secoli, per cui chi costruiva, costruiva per soddisfare un bisogno durevole, per un'effettiva esigenza e tentava di costruire per il bello e anche per una distinzione sociale, non c'è dubbio, ma costruiva un prodotto che dava valore al territorio e lo dava nel tempo. Questo ha reso bella l'Italia, nota e conosciuta e apprezzata per i suoi paesaggi, i suoi borghi, eccetera. È un territorio fragile, un territorio che richiede manutenzione; chi si occupava dell'attività costruttiva impiegava molte risorse anche nell'attività manutentiva.

Oggi, da un po', da decennio a questa parte, invece, è prevalsa un'altra dimensione, che è di puro reddito: quella di costruire non per soddisfare un bisogno, ma per sostenere un settore dell'economia, che potrebbe evidentemente sostenersi non solo costruendo del nuovo e occupando solo nuovo, ma anche se ci fossero gli incentivi davvero corretti, di tipo fiscale, di tipo premiale, non legati necessariamente all'attribuzione di cubatura; si potrebbe certamente avere le stesse entrate, potrebbero certamente aversi gli stessi finanziamenti, ma creando un patrimonio che ha un valore, e non creando costruzioni che poi diventano, invece, un problema nel tempo per la loro collocazione, per la loro cattiva qualità, per a volte la loro abusività.

Io vorrei, quindi, immaginare che possa esserci, visto che queste leggi ne hanno preso coscienza, anche un'inversione di rotta un po' più decisa, nel senso di trovare delle misure che realmente e seriamente possano spostare l'attenzione dal nuovo alle opere di conservazione, manutenzione e riqualificazione, in modo tale che possano emergere quei valori che in altri settori dell'economia hanno premiato gli investitori. Pensiamo al mercato del vino, che è passato nell'arco di trent'anni dalla quantità alla qualità, premiando gli operatori, perché oggi certamente chi opera in quel settore sta meglio di come stava trent'anni fa, eppure le quantità si sono ridotte sensibilmente.

Quindi, occorrerebbe probabilmente sostenere riconversioni, cambi d'uso, manutenzioni, dando maggiore libertà proprio nel cambio d'uso, e il piano dovrebbe tornare ad essere l'elemento centrale per governare il territorio. Ma con un contenuto più limitato perché, se il piano ha fallito, è perché per il suo contenuto farraginoso, per le difficoltà di adeguamento,

per la sua scarsa flessibilità, non è stato in grado di dare le risposte che l'economia di oggi richiede. Potrebbe ad esempio dire che cosa non si può fare nelle varie zone del territorio, non dire tutto l'elenco di quello che si può fare, lasciando così maggiore spazio alla creatività dei progettisti, per eliminare nel contempo la necessità di ricorrere con tanta frequenza alle deroghe e agli accordi in variante.

Si potrebbe tornare anche all'unico piano e abolire l'ormai anacronistico e antistorico articolo 48, riducendo anche le spese delle amministrazioni. Il piano è anche la sede della partecipazione, della pubblicità e della trasparenza come dicevo, quindi anche per questo motivo dovrebbe tornare ad essere centrale. Ma, soprattutto, dovremmo abbandonare l'idea che l'aspetto economico delle scelte urbanistiche sia condizionante rispetto agli altri interessi in gioco, anche ai fini di non dover pensare che chi attua le scelte sia sottoposto poi a responsabilità di carattere erariale perché non ha riscosso quel prezzo che l'amministrazione avrebbe potuto ottenere. L'amministrazione deve guardare lontano, non puntare a trarre nell'immediato un necessario profitto.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Un ringraziamento anche al professor Calegari: altra relazione molto interessante e molto ben tenuta e ben fatta.

Una notazione soltanto, perché l'ora non consente commenti lunghi. Tra le deroghe che egli ha elencato quanto al consumo del suolo, figurano le opere pubbliche in generale, ma pensando a queste ultime in generale come ragione di deroga, viene fatto anche di pensare alla domanda: "Ma queste opere pubbliche in generale non consumano suolo come lo consumano le opere anche di carattere privato?". La risposta è "consumano tanto quanto", e, quindi, la ragione della deroga sta nel fatto che siano opere «pubbliche». Ma chi stabilisce quando un'opera pubblica è tale da poter consentire la deroga e chi stabilisce quando non ha una ragione di pubblicità tale da consentire la deroga?

Oltretutto, se la ragione della legge, della normativa in materia, nasce dalla tutela del paesaggio e quindi nasce da una precisa disposizione costituzionale, all'articolo 9 Cost. mi viene da contrapporre immediatamente l'articolo 42 che nella mia testa vale tanto quanto, mentre non esiste una disposizione costituzionale che tutela il fatto che l'opera pubblica abbia ragione di consumare suolo e l'opera privata no. Quindi, due sono gli articoli della Costituzione che si fronteggiano: peccato che nessuno dei due sia idoneo a fondare una deroga in favore unicamente di un'opera di carattere pubblico.

Detto questo, non posso aggiungere altro, perché sapete già che io ritengo il «coffee break» come un «quid sacrum». Ci vediamo, quindi, tra mezz'ora, diciamo ai tre quarti. Ma, siccome, dopo, ci sono ancora tre relazioni da ascoltare con la dovuta attenzione, vi prego di essere puntuali.

Apprendo questa seconda parte della prima sessione, do immediatamente la parola alla professoressa Patrizia Marzaro: «Piano casa della Regione Veneto tra deroghe e dubbi di costituzionalità».

Pagina bianca

■ IL PIANO CASA DELLA REGIONE VENETO, TRA DEROGHE E DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ

Grazie, Presidente. Un ringraziamento sentito all'avvocato Michielan che è sempre appassionato nell'organizzazione di questo convegno, che spesso mi chiede di esserne parte e io molto volentieri vengo in questa occasione a dare il mio apporto.

Il professor Ludovico Mazzarolli diceva prima che è sempre una questione di fonti: è proprio sempre una questione di fonti. A me tocca questo compito di inquadrare la legislazione regionale sul Piano casa nel rapporto con la legge statale.

Noi sappiamo che la materia del governo del territorio è di competenza concorrente in cui allo Stato spetta di dettare i principi fondamentali, la Regione deve dettare le disposizioni di dettaglio.

Teniamo conto che il governo del territorio in realtà è una materia in cui la legislazione regionale occupa uno spazio importantissimo, perché manca una legge di principi statale, e questo ha fatto sì che le Regioni facessero sostanzialmente da apripista, da terreno di sperimentazione in questa materia avanzando molto anche rispetto al quadro statale.

Perché una riflessione sul rapporto legge regionale/legge statale? Proprio perché c'è questo distacco molto ampio, proprio perché la legislazione sui Piani casa è stata oggetto di pronunce da parte della Corte costituzionale frequenti, e perché per il futuro, legate a questa stabilizzazione sostanziale del Piano casa da parte della legge n. 14 del 2019 è presumibile aspettarsi altre questioni di costituzionalità.

La mia relazione si divide in due parti: la prima parte guarda a ciò che resta dei Piani casa temporanei, quindi alle questioni di legittimità costituzionale pendenti, a ciò che della legge n. 14 del 2009 rimane ancora in vita; la seconda parte è una riflessione su "Veneto 2050", alla luce di quello che molto bene ha detto il professor Calegari prima della pausa. Andrò necessariamente per schemi.

Per quello che riguarda ciò che resta del Piano casa restano delle questioni di legittimità costituzionale pendenti. La prima, la richiamava il Sindaco di Castelfranco, sull'articolo 9, comma 8-bis, della legge n. 14 del 2009 sulla deroga alle altezze: l'articolo in questione deroga le disposizioni in materia di altezza del DM n. 1444 fino a un massimo del 40 per cento di altezza dell'edificio esistente. Questa deroga è prevista in assenza del filtro della pianificazione attuativa, là dove invece l'articolo 2-bis, comma 1, del testo unico dell'edilizia stabilisce che disposizioni regionali, derogatrici al DM, possono fondarsi solo sulla base di una strumentazione attuativa. Così si è arrivati all'ordinanza di remissione alla Corte n. 1431 del 2019, che solleva questioni di legittimità dell'articolo 9, comma 8-bis.

Da questo punto di vista, tenendo conto che è copiosa e assolutamente consolidata la giurisprudenza costituzionale in materia di deroghe soprattutto alle altezze, però l'articolo 2-bis è norma di principio, quindi principio fondamentale della legislazione statale che stabilisce che le deroghe devono essere apportate all'interno di uno strumento attuativo, da questo punto di vista è facile aspettarsi una conferma di quella giurisprudenza che prende le mosse dalla Corte costituzionale n. 232 del 2005 proprio sulla legge regionale veneta, quindi è facile pensare che si arrivi a una declaratoria di illegittimità costituzionale.

Più complessa la questione relativa alle deroghe sulle distanze dai confini. Anche qui abbiamo un'ordinanza del TAR Veneto: in questo caso, dovrebbe essere Comune di Altavilla n. 1166 del 2018. Qui facciamo questione dell'articolo 9, comma 8, sempre della legge n. 14 del 2009. Questa disposizione faceva salve le disposizioni - sì, faceva, perché ormai è abrogata - in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente, quindi faceva salve le disposizioni previste dal DM n. 1444 del 1968. Al contrario, da questa disposizione si ricavava che era possibile derogare alle disposizioni in materia di distanze previste dallo strumento urbanistico e dai regolamenti comunali. E così è stata, come è noto, la prima interpretazione anche da parte del giudice amministrativo, che riteneva derogabili le norme locali sulle distanze anche sulle distanze dai confini.

A partire però da un TAR Veneto n. 1128 del 2016 (Comune di Vicenza), muta l'orientamento e vengono ritenute inderogabili le distanze dai confini previste da norme locali per due ragioni sostanziali: per la natura eccezionale del Piano casa, che necessita quindi di un'interpretazione restrittiva in quanto normativa derogatoria e temporanea richiamando una giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, per cui in mancanza di una disposizione espressa si doveva procedere a un'interpretazione restrittiva, e per una lettura costituzionalmente orientata considerando le norme regolamentari locali disposizioni integratrici delle norme del codice civile e quindi rientranti nella materia ordinamento civile riservata alla legislazione esclusiva dello Stato.

Su questa questione sappiamo che è intervenuto l'articolo 64 della legge regionale n. 30 del 2016, che reca l'interpretazione autentica stabilendo che le norme di deroga di cui gli articoli 2, comma 1, e 6, comma 1, della legge n. 14 del 2009, devono intendersi nel senso che consentono di derogare ai parametri edilizi di superficie, volume e altezza e distanze anche dai confini previsti dai regolamenti e strumenti urbanistici. Questa disposizione non copre il caso del Comune di Castelfranco, perché lì si facevano salve espressamente le disposizioni statali. Dispone anche il riesame delle istanze respinte e dei provvedimenti annullati ed è disposizione tipicamente retroattiva in quanto norma di interpretazione autentica.

A fronte di questa disposizione di interpretazione autentica dovremmo ritenere, stando all'ordinanza del TAR Veneto che ha sollevato questione di incostituzionalità, che questa interpretazione non regga però nel momento in cui le distanze dai confini andassero a integrare le disposizioni del codice e quindi rientrassero in una materia e ordinamento civile. Infatti il TAR Veneto lamenta la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera l), quindi ordinamento civile, proprio per l'esistenza di un rapporto di integrazione tra articolo 873 del codice civile e norme locali sulle distanze tra confini analogo al rapporto tra articolo 873 e DM n. 1444 del 1968, anche sulla base del fatto che l'articolo 873 fa rinvio alle norme locali.

Se c'è questa analogia tra norme del codice civile e norme locali sulle distanze e norme del codice civile e DM n. 1444, anche in questo caso il punto di equilibrio, stando alla giurisprudenza assolutamente consolidata del Consiglio di Stato che poi è stata tradotta nell'articolo 2-bis del testo unico, dovrebbe stare anche in questo caso nella presenza di uno strumento attuativo.

Dopo di che il giudice amministrativo lamenta ulteriori motivi di illegittimità, che ricordo solo perché queste riflessioni poi possono esserci utili per la seconda parte della relazione. La violazione dell'autonomia normativa comunale, del principio di sussidiarietà verticale dell'articolo 118 della Costituzione per cui i Comuni sarebbero esautorati dal provvedere all'ordinato sviluppo del proprio territorio, e la violazione dell'articolo 3 sul principio di eguaglianza, recando questa disposizione una disciplina irragionevole e discriminatoria.

Qui c'è da ricordare che il giudice costituzionale individua uno stretto legame tra limite dell'ordinamento civile e principio di eguaglianza, proprio per la necessità di garantire l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati.

Ora su questa che una questione complessa io mi limito a fare una riflessione entrando nell'interpretazione che il giudice ha dato del rapporto tra articolo 873 del codice civile e norme locali, un'interpretazione che ha un suo fondamento anche per il rinvio da parte della norma del codice civile alle norme locali, e mi chiedo se le cose avessero potuto essere diverse o se la Corte si potrà porre la questione in modo diverso, se il TAR avesse interpretato in combinato disposto di codice civile e norme locali rientrando tutto nella materia ordinamento civile, ma passibile di deroga in quanto vi sia la possibilità di applicazione del principio di prevenzione e dell'interpello ai sensi dell'articolo 875 del codice civile per la comunione forzosa del muro che non è sul confine. Questo in fondo richiama una giurisprudenza della Cassazione, che individua un limite al limite delle distanze proprio nell'applicazione del principio di prevenzione. Per cui si potrebbe pensare - ma qui c'è il professore di diritto costituzionale che mi dirà poi - ad un ritaglio della questione di costituzionalità in quanto sia fatto salvo il principio di prevenzione. Per cui la deroga dovrebbe risultare legittima, costituzionalmente legittima in quanto sia fatto salvo il principio di prevenzione.

Va detto però che per il passato l'articolo 64 di interpretazione autentica ha fatto salve situazioni in cui la deroga non ha portato all'applicazione di questo principio, per cui la questione comunque di costituzionalità mantiene la propria rilevanza.

Dopo di che ci si potrebbe chiedere quale peso possa avere, se può averlo, l'articolo 5 comma b-bis, della legge n. 55 del 2019 (legge statale), altra norma di interpretazione autentica, secondo cui le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 2 e 3, del DM n. 1444 si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone C. Questa è una norma di interpretazione autentica, dotata quindi di efficacia retroattiva ed è quindi soggetta a un'interpretazione restrittiva, letterale. Per cui si dovrebbe ritenere che l'interpretazione non riguardi nella loro interezza i commi 2 e 3 dell'articolo 9 del DM, ma solo il comma 2 e il primo periodo del comma 3 che regolano i limiti di distanza, che quindi non trovano applicazione sostanzialmente in zone A e B.

Le deroghe alle distanze richiedono invece sempre lo strumento attuativo, perché rimane fermo l'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 9 e anche perché l'articolo 9 del DM n. 1444 deve comunque essere interpretato in combinato disposto con l'articolo 2-bis del testo unico, che pone come norma di principio la derogabilità agli standard del DM n. 1444 attraverso lo strumento attuativo. Una lettura più ampia che ricomprendesse interamente anche il comma 3 e, dunque, derogasse alla regola dello strumento attuativo per le zone diverse dalla C, considerata la retroattività della disposizione, si risolverebbe in una sanatoria ex post delle deroghe apportate senza piano.

Le distanze minime tra fabbricati ai sensi di questa lettura, di cui all'articolo 9, commi 2 e 3, si applicano solo alle zone C e questo si spiega, ha una sua ragionevolezza per il diverso stato di urbanizzazione delle aree a seconda che siano già edificate in zona di espansione o nuova edificazione, qui in qualche modo accogliendo una giurisprudenza amministrativa che si era formata antecedentemente alla legge n. 55 del 2019. Mentre per le deroghe alle distanze e agli altri parametri dovrebbe sempre valere come regola generale l'articolo 2-bis del testo unico.

Sempre andando a vedere cosa è rimasto dei precedenti Piani casa, è rimasto l'articolo 10 sulla disciplina della ristrutturazione edilizia, anche se la banca dati della Regione graficamente mantiene l'articolo 10 come vigente, ma ci appiccica una bella nota in testa dicendo che è stato abrogato, il che crea un po' di confusione.

La disciplina della ristrutturazione edilizia individua tre fattispecie, che vanno coordinate da una parte con l'articolo 2-bis, comma 1-ter, del testo unico dell'edilizia e dall'altro però devono anche essere lette alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo cui le categorie di interventi individuati dal testo unico sono espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, perché in conformità a queste categorie è disciplinato il regime

dei titoli abilitativi con riguardo al procedimento, agli oneri, agli abusi, alle relative sanzioni anche penali. Qui è sufficiente, tra le molte, ricordare Corte costituzionale n. 68 del 2018 e, tra le altre, n. 259 del 2014.

In questo quadro, articolo 2-bis, comma 1-ter, giurisprudenza costituzionale sulle categorie edilizie come norma di principio fondamentale, si devono leggere tre ipotesi. La prima, integrale demolizione con ricostruzione dello stesso volume o di un volume inferiore. Sintetizzo. Qui bisogna coordinare questa disposizione con l'articolo 2-bis, comma 1-ter, per cui, se oggi si volesse derogare alle norme sulle distanze mantenendo le distanze preesistenti, si dovrebbe procedere sostanzialmente a quella che è una fedele ricostruzione, perché deve essere assicurata la coincidenza dell'area di sedime del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo, quindi torniamo alla demolizione e fedele ricostruzione sostanzialmente.

Per quello che riguarda la lettera a) dell'articolo 10, la ristrutturazione edilizia con ampliamento ex articolo 10 del testo unico, la seconda ipotesi di cui all'articolo 10 della legge n. 14 del 2009 è un'ipotesi in cui l'intervento viene scisso in due parti: c'è la parte integralmente demolita e ricostruita, per la parte in cui mantiene i volumi esistenti è configurata come ristrutturazione ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del testo unico, ai fini delle prescrizioni in materia di indici di edificabilità e di un ulteriore parametro di carattere quantitativo. Quindi siamo di fronte a una nuova costruzione. Dividiamo in due l'intervento. Mentre la parte relativa all'ampliamento viene trattata come nuova costruzione.

Questa disposizione, se noi andiamo a vedere la giurisprudenza costituzionale sulla configurazione delle categorie edilizie, pone dei problemi di compatibilità con l'articolo 3 del testo unico, perché in realtà qui noi ci troviamo di fronte a un intervento unitario che consta di un insieme sistematico di opere che possono portare a un organismo, in tutto o in parte, diverso dal precedente. Quindi qui c'è un problema di non compatibilità tra la disposizione regionale e quella statale.

Nella terza ipotesi, quella della lettera b-bis), in cui abbiamo una ricostruzione a seguito di demolizione che può avvenire anche su aree di sedime parzialmente diversa, oggi comunque anche questa ipotesi va coordinata con l'articolo 2-bis, comma 1-ter del testo unico, per cui distanze preesistenti solo se c'è fedele ricostruzione; distanze diverse, quelle previste dal piano o dal DM n. 1444, deroghe alle norme sulle distanze non sono più previste dalla nuova legge n. 14 del 2019 se non con piano attuativo ai sensi del DM n. 1444 e all'articolo 2-bis, comma 1, del testo unico. Questo sostanzialmente per ciò che rimane dei Piani casa ormai venuti meno.

Per quello che riguarda la legge n. 14 del 2019 cerco di sintetizzare moltissimo soffermandomi su alcuni punti che poi possono rilevare ai fini di una valutazione di compatibilità con le norme di principio statali. Il professor Calegari ha detto benissimo, ci troviamo di fronte a una sostanziale stabilizzazione del Piano casa, a un passaggio da norme a tempo determinato a norme a tempo indeterminato che sono dettate per perseguire una finalità complessiva di contenimento del consumo di suolo, una finalità quindi in senso ampio ambientale che può avvenire in considerazione nella valutazione della legittimità, della compatibilità costituzionale della nuova legge. Ci troviamo di fronte a una disciplina incentivante e premiale a tempo indeterminato, che crea un sistema di legittimazione ex lege alla trasformazione del territorio che è sottratto al potere di pianificazione urbanistica attraverso interventi edilizi di ampliamento e interventi di riqualificazione del tessuto edilizio sempre aventi ad oggetto singoli edifici da demolire e ricostruire e sempre legati a premialità in termini di volume e di superficie.

Poi il potere di pianificazione comunale incontra una conformazione importante anche per l'obbligo di adeguamento all'intervento legislativo regionale con l'adozione di queste varianti speciali finalizzate all'individuazione dei manufatti incongrui che, avendo sostanzialmente ad oggetto edifici singoli, richiederanno poi una motivazione adeguata, perché

vanno a incidere in modo molto significativo sul valore dei beni dei crediti che verranno immessi sul mercato. Anche perché la qualificazione di manufatto incongruo si attribuisce su istanza del privato, tant'è che si può pensare a una variante che in realtà è una somma di accordi integrativi, quindi c'è da riflettere anche su questo aspetto.

Abbiamo una disciplina speciale che riguarda gli interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica: per gli edifici in aree P3 e P4 c'è un sistema di incentivazione per la demolizione integrale e la ricostruzione in aree di non pericolosità dichiarata, mentre per gli edifici in aree P2 e P1, di moderata e media pericolosità idraulica, si applicano le norme di deroga generali sull'ampliamento e la riqualificazione degli articoli 6 e 7.

Quello che può interessare qui riguarda le parti del territorio comunale interessate da deroghe ex lege. Il caso più semplice è la zona agricola, di cui aveva già parlato il professor Calegari. Più complesso è il caso degli ambiti di urbanizzazione consolidata, con il rinvio all'articolo 2 della legge sul consumo di suolo, tenendo conto che questi ambiti non coincidono necessariamente con quelli individuati dal PAT. Li richiamo per disegnare il quadro. Sono l'insieme delle parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture, delle viabilità già attuate o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un Piano urbanistico attuativo approvato a cui si deroga, e nuclei insediativi in zona agricola.

Da questo ambito vasto e articolato risultano esclusi gli edifici vincolati per interesse culturale, parte seconda del codice, oggetto di specifiche norme di tutela da parte di strumenti urbanistici, a destinazione commerciale qualora siano volte a illudere o derogare disposizioni regionali, anche parzialmente abusivi, ricadenti all'interno dei centri storici, salvo che per gli edifici che risultino privi di grado di protezione, con grado di protezione, demolizione e ricostruzione, ristrutturazione o sostituzione edilizia, ricomposizione volumetrica e urbanistica, anche se soggetti a Piano urbanistico attuativo. Qui verrebbe da dire che, se questo Piano urbanistico attuativo non è approvato, ciò significa che è possibile derogare gli standard dell'articolo 9, comma 2, del testo unico (gli standard in assenza di pianificazione). E questo è configurato dalla Corte costituzionale sempre con giurisprudenza consolidata come un principio fondamentale della materia.

Poi ancora sono esclusi gli edifici ricadenti in aree con vincolo di inedificabilità, gli edifici in aree P3 e P4, quelli che abbiano già usufruito delle premialità del Piano casa. Non risultano esclusi dal sistema derogatorio gli edifici compresi in aree vincolate, parte terza del codice (beni paesaggistici) o comunque edifici ritenuti beni paesaggistici e gli edifici compresi all'interno dei perimetri dei parchi. Quindi dalla norma di esclusione dell'articolo 3 non risulta l'esclusione del paesaggio e parchi, delle zone oggetto di piano dei parchi.

In questo quadro una valutazione di compatibilità con i principi costituzionali in materia di governo del territorio della legge n. 14 del 2019 sul presupposto che ci troviamo di fronte ad una stabilizzazione delle deroghe del Piano casa a tempo indeterminato. Punto di partenza per una valutazione generale di legittimità di scelte regionali come queste: la sentenza sul Piano casa della Sardegna n. 46 del 2014, secondo cui – cito testualmente – «Anche riconoscendo che il sistema della pianificazione assurga a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica, esso non potrebbe ritenersi così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti come quelli di cui si discute». Quindi si respinge.

Nello stesso senso anche altre sentenze della Corte, mentre in tema di autonomia dei Comuni, sempre in materia di governo del territorio, anche se non riguarda il Piano casa, Corte costituzionale n. 160 del 2016 chiarisce che questa autonomia non implica una riserva intangibile di funzioni né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale, ma a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevol-

mente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali. Mentre Corte costituzionale n. 198 del 2019 ritiene legittimo modificare caratteristiche, estensione, subordinare a preminenti interessi pubblici i poteri comunali alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione – e qui ci ricollegiamo a quanto diceva prima il professor Calegari – ai Comuni in procedimenti regionali. Abbiamo sempre la necessità di un coinvolgimento.

Queste due pronunce possono essere considerate emblematiche del quadro in cui Piani casa regionali o comunque l'autonomia comunale in materia sono arrivate a giudizio della Corte in questi anni. Oggi la situazione punto di vista giuridico è mutata per la stabilizzazione delle norme di deroga.

Teniamo conto di una cosa molto importante, che la Corte in questi anni ha sempre respinto le questioni di legittimità costituzionale dei Piani casa per lesione dell'autonomia comunale, perché alla base c'era un'intesa Stato-Regione che quindi limitava a monte il potere dello Stato. Qui adesso siamo in assenza di questo presupposto fondamentale.

Questo quadro giuridico strutturale potrebbe rilevare anche sotto profili diversi. Il professor Calegari ha ricordato la recente sentenza n. 179 del 2019 sulla legge Regione Lombardia sul consumo di suolo, in cui la legge lombarda è stata dichiarata incostituzionale per violazione degli articoli 5 e 118 della Costituzione con riguardo al principio di sussidiarietà verticale, il che richiede uno scrutinio particolarmente rigoroso proprio sulla proporzionalità delle scelte regionali che vanno a comprimere l'autonomia comunale, però ci sono anche altri profili che possono venire in considerazione. In particolare potrebbe venire in rilievo l'intreccio di materie sconvolte nella legge n. 14 del 2019, perché qui abbiamo un complesso normativo che tocca governo del territorio, paesaggio (non è escluso il paesaggio), ambiente, ordinamento civile.

Sotto questo profilo va sottolineato che la Corte costituzionale è sempre molto attenta all'intreccio di materie, e sono interessanti due sentenze recenti (n. 66 e n. 69 del 2018) proprio su una legge della Regione Veneto (n. 30 del 2016). Qui l'articolo disponeva in materia di cave e la legge vietava l'apertura di nuove cave per nove anni, consentendo l'ampliamento di quelle esistenti nelle province di Verona e Vicenza, mentre la seconda è in materia di impianti di energia rinnovabile: qui il punto interessante è la declaratoria di legittimità costituzionale perché non è stato usato lo strumento della pianificazione, la necessità della pianificazione quando sia presente questo intreccio di materie. E in questo caso l'intreccio di materie era paesaggio, potestà residuale regionale in materia di cave e ambiente.

Un elemento di riflessione potrebbe venire anche da parametri diversi. Prima richiamavo l'articolo 9 del testo unico sugli standard ope legis in assenza di pianificazione: questo articolo è configurato dalla Corte costituzionale, con giurisprudenza uniforme, principio fondamentale della materia volto a impedire un'incontrollata espansione edilizia in caso di vuoti urbanistici suscettibili di compromettere l'ordinato futuro governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo. Ora, al contrario, questa norma detta un principio fondamentale di salvaguardia della pianificazione, quindi, al contrario, noi potremmo ricavare un dubbio anche da questa disposizione.

Infine due diversi parametri che possono venire in gioco su due previsioni in particolare. La tutela dell'ambiente è attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, a fronte della quale noi sappiamo che sono ammessi interventi regionali che aumentino livelli di tutela. Qui un problema di compatibilità potrebbe venire per l'articolo 9 sugli ampliamenti e riqualificazioni in aree P1 e P2 di pericolosità idraulica, e un precedente in questo senso può essere costituito da Corte costituzionale n. 245 del 2018 sul Piano casa Abruzzo, che ha dichiarato illegittima la disposizione nella parte in cui non prevedeva e in ogni caso ove in contrasto con le funzioni dei Piani di bacino, qui si ammettevano sostanzialmente degli interventi molto più contenuti degli interventi di recupero in aree non P3 e P4.

Infine un'ultima cosa molto tecnica, però è un consiglio spassionato che mi sento di dare ai Comuni che sono messi a dura prova da un complesso di norme di questo genere, perché il problema della certezza del diritto non riguarda solo i privati che entrano in relazione con l'amministrazione, riguarda anche le amministrazioni e le responsabilità che le amministrazioni si prendono. Questa è una riflessione generale. L'articolo 4, comma 4, della legge n. 14 del 2019 ammette solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sui manufatti incongrui, salvi eventuali limiti più restrittivi fissati dai Comuni. È meglio che i Comuni non li fissino perché questa è una disposizione palesemente in contrasto con l'articolo 42 della Costituzione, con la garanzia del contenuto minimo di proprietà, e anche qui la giurisprudenza della Corte costituzionale (l'ultima è la n. 67 del 2016) è assolutamente consolidata. Quindi si rimanga almeno sugli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. Qualcuno potrebbe dirvi che sono incongrui in zona impropria, però fino a che esistono si possono anche fare interventi che sfociano nel restauro, perché il privato ha diritto di utilizzare al meglio il bene di cui è proprietario senza trasformarlo.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Un ringraziamento anche alla professoressa Marzaro per questo suo ampio e articolato lavoro e per le considerazioni puntuali che ha svolto anche in relazione alla funzione della Corte.

Notazione di chi, come me, frequenta quest'ultima per mestiere: è sempre insopportabile constatare il fallimento del legislatore, anzi il fallimento dei legislatori, statale e regionale, quando, a causa di contrasti tra i due, alla fine della fiera a decidere è la Corte costituzionale. E non si tratta di vizi di una legge statale o regionale perché contrastante con un principio costituzionale, con un valore costituzionale, ma di dichiarazioni di illegittimità costituzionale per violazione di competenze statali o regionali. La circostanza per la quale il legislatore, statale o regionale, rinunci a svolgere il proprio ruolo perché sfora dagli ambiti costituzionalmente previsti, finisce con il consegnare una decisione che sarebbe propria dell'organo legislativo a un organo che tutto è, tranne che... è «infallibile». Infatti, non è che la Corte costituzionale sia un organo più sacro del Parlamento nazionale o del Consiglio regionale. È un organo composto di magistrati, di avvocati, di professori universitari in un numero ridotto e privi di legittimazione dal basso. Quindi, sbaglia sempre il legislatore nazionale o quando non fissa i principi, e lascia al legislatore regionale stabilire se ci sono e, interpretando, quali siano, nello svolgimento della quale attività, però, il legislatore regionale sovente sbaglia, sforando, quindi, a sua volta, il proprio ambito.

La violazione delle competenze consegna intere materie o porzioni di materie nelle mani della Corte costituzionale, che è vista dai due parlamenti come una specie di «arbitro neutrale» che non dà ragione né all'uno né all'altro, facendo sembrare, e all'uno e all'altro, che, tutto sommato, sia meglio così. Ma, in realtà, non è affatto vero, perché ci si trova di fronte a una decisione priva di legittimazione dal basso, e il che a me non sta punto bene.

Detto questo, passo la parola al collega Micelli che, ordinario di «Estimo» nell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, tratterà l'analisi economica degli incentivi per l'utilizzo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

Pagina bianca

■ L'ANALISI ECONOMICA DEGLI INCENTIVI PER UTILIZZO DEI CREDITI EDILIZI DA RINATURALIZZAZIONE

Devo dire che l'avvocato Michielan è sempre gentilissimo nei miei confronti e mi invita a questi importanti consessi, devo dire che sono l'unico non giurista; mi sento un po' in imbarazzo, mi sento però assolutamente onorato del fatto di essere reiteratamente chiamato a dialogare con voi, perché credo che davvero nell'integrazione dei saperi e nella costante azione di scambio tra questi vi sia la possibilità di intendere al meglio le opportunità che si danno per uno sviluppo equilibrato del territorio, per un corretto impiego e utilizzo degli strumenti che il legislatore pone a disposizione dei diversi enti territoriali locali.

Dopo un doveroso e sentito ringraziamento a chi organizza ormai da tanti anni questa importante occasione di confronto, passo a presentare i contenuti della mia relazione enfatizzando la natura economica dei miei passaggi non tanto e non solo perché questo è il mio mestiere, quanto perché proprio credo che a partire da una disamina degli elementi precipui della natura economica dei crediti da rinaturalizzazione sarà possibile poi affrontare più complessivamente i modi attraverso i quali gestiamo, attuiamo e promuoviamo i piani urbanistici della nostra città.

Farò questa breve discussione insieme a voi ragionando su tre punti essenziali. Nel primo voglio discutere i criteri che qualificano in modo precipuo i criteri di qualità e specificità dei crediti da rinaturalizzazione, ponendo anche in relazione questi ultimi rispetto ad altri e più consueti strumenti, ovviamente i crediti edilizi così come stabiliti dall'articolo 36, della legge n. 11 del 2004, e gli altri strumenti: la perequazione (articolo 6) e gli accordi pubblico/privati, sempre definiti dallo stesso atto del legislatore regionale. Voglio, poi, ragionare criticamente, problematicamente sulle ragioni che hanno condotto il legislatore regionale a rilanciare un istituto su cui vi erano grandi attese e su cui una riflessione va fatta nella misura in cui i risultati forse non sono stati all'altezza delle aspettative che molti avevano posto. Voglio, poi, chiudere con una serie di indicazioni che credo doverose per chi opera sul campo, per chi promuove concretamente questi strumenti, per cercare di capire se e come da questa azione del legislatore sarà effettivamente possibile promuovere una proficua innovazione degli strumenti che sono a fondamento dei modi e delle tecniche con cui promuoviamo lo sviluppo delle nostre città, nelle ovvie cornici che il legislatore ci ha dato e che sono state più volte riprese: lavoro, riqualificazione ambientale, inclusione sociale, circolarità dello sviluppo economico e via dicendo.

Parto dalla prima parte del mio ragionamento, perché la legge di cui oggi discutiamo all'articolo 2, comma 1 definisce specificatamente i crediti da rinaturalizzazione e successivamente, all'articolo 4, stabilisce quelli che sono i futuri compiti del governo regionale, in particolare della Giunta Regionale. Si è già detto del fatto che siamo ancora in attesa degli atti conseguenti a questo articolo che stabilisce i compiti specifici dell'azione dell'ente locale. In particolare del Comune in merito a un'azione di variante che metta a sistema complessivamente il corretto utilizzo dei crediti da rinaturalizzazione.

Non torno su questi punti, prima di tutto perché la legge è relativamente chiara su questo, ma perché sono stati già ricordati. Voglio invece ritornare insieme a voi su un aspetto che potrebbe apparire anodino da un punto di vista giuridico; mentre è fondamentale da un punto

di vista economico, che è relativo a quanto il legislatore regionale stabilisce all'articolo 2 nelle lettere del punto 1 e in particolare ai sottopunti 1, 2 e 3. In questo caso il legislatore sembra voler precisare, con un livello di dettaglio che non era presente nell'articolo 36 come andiamo ad analizzare, considerare e qualificare gli stessi crediti edilizi. Ci dice il legislatore che nelle azioni future dell'amministrazione comunale dovranno essere individuati questi manufatti lesivi della qualità del territorio e dell'ambiente delle nostre città, dovranno essere correttamente identificati da un punto di vista della loro consistenza, della loro qualità. Aggiungo io, non tanto e non solo per ragioni di carattere urbanistico ma anche per evidenziare il loro contenuto di valore economico. Poi, ci dice, si valuti anche qual è il costo di demolizione e di indennizzo di quei suoli. C'è credo anche questa retorica della rinaturalizzazione, possiamo dire di una diversa antropizzazione, di una modalità diversa di inserire all'interno dei nostri paesaggi brani che sono comunque ormai ampiamente addomesticati, trasformati dall'azione umana. Nell'ultimo passaggio, al punto 3 noi abbiamo un passaggio che credo assolutamente centrale da un punto di vista economico, perché il legislatore regionale ci dice "dovete considerare con precisione la differenziazione di questi stessi crediti edilizi, la differenziazione del credito in funzione delle specifiche destinazioni d'uso e delle tipologie di aree o zone di successivo utilizzo".

Voglio sottolineare come dietro a queste espressioni, tutto sommato quasi ovvie, vi è invece la considerazione della complessità di valutare il contenuto economico del credito edilizio. Facciamo un salto indietro, ritorniamo al 2004. Nel 2004 si dice "vi verrà dato un contenuto di edificabilità a fronte di un processo di rigenerazione, senza atti di carattere espropriativo, attraverso un'incentivazione di carattere economico". Per cui lo scambio è "io ti dò un contenuto di edificabilità, tu demolisci e ripristini un contesto ferito da un punto di vista ambientale e paesaggistico e lo rimetti a disposizione di una comunità in un processo che potremmo ribattezzare di urbanistica reversibile".

La complessità di questo passaggio da un punto di vista economico va sottolineata. In realtà quel quantitativo di metri cubi o metri quadri di superficie edificabile o di volume edificabile non ha lo stesso valore in tutta la città, e vale non tanto per il punto in cui è generata ma per il punto di utilizzo e per la destinazione d'uso che ha. Quindi, noi diamo un asset di evidente incertezza sotto il profilo del valore. Di questo nell'articolo 36 non vi era traccia, non vi era la consapevolezza che eravamo di fronte a un bene immateriale, la cui difficile valorizzazione è un aspetto intrinseco non marginale. Siamo di fronte a un bene immateriale su cui evidentemente la proprietà, l'amministrazione dovranno fare tutte le loro doverose valutazioni, perché a differenza del metro cubo che si forma su un suolo dichiarato edificabile, di cui possiamo determinare il valore a partire da metodologie riconosciute. In quel caso affrontiamo, invece, una grande variabilità dei processi di valorizzazione in funzione di processi che hanno a che fare sia con la pianificazione (le scelte che fa l'amministrazione in questo senso), ma anche a condizioni di mercato che possono essere mutevoli e variabili.

È interessante considerare come in questi semplici elementi che qualificano il credito di rinaturalizzazione rispetto al precedente istituto dell'articolo 36, della legge n. 11 del 2004. Credo possiamo ritrovare una ben maggiore consapevolezza che lascia alle spalle il generoso sperimentalismo che era proprio della legge n. 11/04 per una più consapevole e articolata discussione in merito ai modi in cui il credito edilizio si fa valore e costruisce lo scambio con i privati tra un percorso di rivalorizzazione territoriale ed una doverosa indennizzazione della parte privata che si fa carico di questo processo di rinaturalizzazione a fronte di un contenuto economico che deve essere, tuttavia, ben articolato e ben definito.

Ci lasciamo, dunque, alle spalle la generosa articolazione dell'articolo 35 (perequazione urbanistica) e 36 (credito edilizio) per entrare molto più nel dettaglio ed iniziare a pensare a questi processi in modo decisamente più definito, ovviamente demandando all'amministrazione comunale il compito di un'articolata azione in questo senso.

Sorge doverosa, però, la considerazione per cui questa azione del legislatore serve a meglio articolare, a meglio definire, rinvia ad un'ulteriore azione del soggetto ente locale, amministrazione comunale per meglio dettagliare i contenuti economici ed urbanistici del credito edilizio. Tuttavia è forse doveroso domandarsi il perché questo istituto giuridico, su cui grande enfasi era stata data e che invece ha funzionato in modo differenziato nel Paese. Grande successo nel piano di governo del territorio della città di Milano, molto meno all'esterno di questo grande polo metropolitano, il cui mercato è un'anomalia dal punto di vista della ricchezza degli scambi e dei valori che là si registrano.

Voglio condividere con voi brevemente gli elementi di criticità per poi capire se e come l'intervento del legislatore regionale nel 2019 compensa, e a quali condizioni questi elementi di miglioramento e compensazione possono effettivamente rivelarsi fruttuosi per il futuro.

Abbiamo sicuramente una serie di elementi di carattere esogeno che hanno condizionato l'utilizzo ed il successo del credito edilizio nella sua originaria versione; abbiamo sicuramente un elemento di incertezza di carattere giuridico su cui non voglio ritornare, ma è evidente che, pur avendo innovato il codice civile, pur avendo riconosciuto il diritto edificatorio in versione lombarda e in versione emiliano-romagnola più che in versione veneta. Siamo di fronte a un asset che evidentemente la proprietà non considera in alcun modo omologo. La piena proprietà, per esempio, di un suolo con una sua potenzialità edificatoria; abbiamo un contesto di mercato che, a partire dal 2010, fa sì che già il mercato dei beni suolo edificabile è un mercato che segna grandemente il passo; figuriamoci una sua derivata molto particolare e molto specifica, le cui caratteristiche di incertezza giuridica, ho prima ricordato.

Su questi elementi poco può fare l'amministrazione comunale; mentre mi piace sottolineare per la platea che ho di fronte a me quelli che sono degli elementi che sono costitutivi di una serie di problemi tutti interni all'azione di governo del territorio comunale in relazione alla natura economica di questi istituti giuridici. Provo a mettermi in tre figure fondamentali con le quali voi dialogate costantemente a diverso titolo. Se io sono un proprietario e devo valutare l'utilizzo, l'interesse per esempio di accettare dall'amministrazione un diritto edificatorio, un credito edilizio, mi trovo nella spiacevole condizione, immaginiamo io sia un coltivatore diretto, immaginiamo sia uno che fa un mestiere del tutto estraneo al settore delle costruzioni, al settore immobiliare, di avere un asset la cui variabilità è estremamente significativa. Lo riuscissi a vendere nel più importante progetto della città, potrei valorizzarlo al massimo; se lo devo svendere in un'operazione di basso profilo senza particolare rilevanza economica, forse mi conveniva farmi espropriare. Nessuno ha ancora cancellato l'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità. Se l'amministrazione, davvero, ritiene che quel passaggio sia lesivo della costruzione di un paesaggio di qualità, che si venga a prendere il mio bene, gli strumenti sono là, sono ben codificati e ci sarà il valore venale per il bene di mia proprietà, perché magari è un bene legittimamente edificato. Meccanismo cooperativo a questo punto non parte proprio, perché il proprietario può considerare grandemente incerto il proprio destino.

Ma anche l'amministrazione può avere delle perplessità, perché le amministrazioni dicono "io attraverso il credito, ti dò quello che normalmente ti darei con un indennizzo di carattere espropriativo; converto un contenuto di valore da un quantum in moneta ad un quantum in potenzialità edificatoria"; non ho la minima intenzione di attivare un mercato speculativo di cui non controllo neanche le caratteristiche, perché, se io do - immaginiamo - un credito edilizio a te che sei un operatore del settore primario e, poi, dopo invece costruisci un meccanismo speculativo sopra quel credito edilizio, come amministratore dico "i soldi al limite li devo fare io, non li devi fare tu". Anche da questo punto di vista, l'imbarazzo in molte occasioni l'ho colto nitidamente, perché nessun amministratore pubblico si sente nelle condizioni di innescare processi di carattere speculativo, almeno in potenza.

La terza figura è quella sulla quale dobbiamo guardare con maggiore attenzione: l'imprenditore che trasforma l'ambiente fisico allo scopo di trarne un profitto. Chiamiamolo sviluppatore, il developer. Sono tanti i modi, ormai, con cui l'abbiamo ridenominato. Lo sviluppatore dice "potrei anche essere interessato a comprare dei diritti edificatori dei crediti edilizi": a quanto?. A quello che ovviamente il mio venditore me li pone. Lui dice "il metro cubo edificabile hanno questo prezzo di mercato". Ma il nostro sviluppatore in Regione Veneto fa tutt'altro ragionamento, dice "se io ho bisogno di più cubatura, busso alla porta dell'assessore, busso alla porta del mio dirigente e propongo un articolo 6". In questo caso della plusvalenza legata a una variazione degli strumenti edificatori restituirò solo la metà, quando non meno, del valore che mi è stato attribuito. Francamente compro cubatura a sconto, mentre con i crediti dovrei fare a pieno titolo un rapporto con il mio venditore che mi chiede il pieno valore di mercato dei beni.

Il successo degli articoli 6 in questa regione, incredibilmente omessi anche all'interno di questa legge, è talmente noto a tutti voi non solo e non certo per le ragioni legate a una flessibilità di carattere urbanistico, che è uno strumento potente: ricordo che dalla legge n. 23 del 1999 noi conosciamo in questa regione uno straordinario successo dei dispositivi di partenariato pubblico/privato. Non è una novità, ha vent'anni quel provvedimento normativo; ma anche per l'interesse economico di uno sviluppatore che dice "io comunque trattengo almeno la metà del plusvalore che è connaturato alla variante urbanistica che quell'ente vota a mio favore". Per cui in questo caso noi abbiamo che il nostro operatore farà sempre un ragionamento economico e dirà "l'articolo 6 mi funziona meglio, l'articolo 6 è quello che serve a me, non serve altro".

Alla luce di tutto questo noi possiamo immaginare che l'ultimo provvedimento, i cui obiettivi mi sembrano assolutamente lodevoli, possa effettivamente costituire un'innovazione tale da garantire un successo a questo istituto che ha avuto un ruolo tutto sommato marginale nell'ambito delle scelte urbanistiche del nostro ambito regionale? Mi sembra che tre verbi siano decisivi: precisare, integrare ed incentivare.

Parto dal primo. Sicuramente la legge n. 14 aiuta perché precisa il modo in cui dobbiamo determinare il valore di questi asset dal profilo economicamente incerto. Credo che i Comuni attraverso la variante che viene indicata dal testo di legge potranno sicuramente iniziare a meglio precisare, a meglio articolare i confini del valore economico dei crediti edilizi, dando maggiore stabilità alla proprietà, che sa di che cosa parliamo dal punto di vista economico, da un punto di vista giuridico lo approfondiremo, e sicuramente dà la misura del rapporto pubblico/privato a chi amministra sia nelle sue vesti di politico (l'assessore) sia da un punto di vista più tecnico operativo a chi è responsabile del procedimento.

Aggiungo, poi, che il registro dei crediti aiuta a consolidare in modo sempre sperimentale e "garibaldino" un'archiviazione dei crediti edilizi. Aggiungo anche che - come veniva detto in precedenza - ci sono cinquecento Comuni nel Veneto e magari forme di aggregazione per una gestione più efficiente dei crediti potrebbe rappresentare una soluzione auspicabile in quest'ambito.

Il verbo "integrare" è stato enfatizzato nelle due relazioni, che ho personalmente molto apprezzato del Prof. Calegari e successivamente del Prof. Breganze e cioè, il fatto di porre in relazione il Piano casa con i crediti da rinaturalizzazione. Faccio presente che da questo punto di vista mi sembra che il conducente del nostro veicolo "pianificazione urbanistica" stia pigiando l'acceleratore e il freno allo stesso momento, perché io da un lato arrivo a dare il 60 per cento in più di cubatura sulle stesse funzioni, senza nulla chiedere in cambio. Allo stesso tempo dico, "se già non ti basta il 60 per cento in più, puoi arrivare al 100 per cento in più negli interventi di maggiore complessità utilizzando i crediti da rinaturalizzazione".

Posso immaginare un processo di riqualificazione nella città che conosco meglio. Immagino di essere a Mestre, tessuto degli anni Cinquanta e Sessanta, palazzi di sette/otto piani che potrebbero raddoppiare, diventare sedici piani. Francamente vedo con sgomento alcuni pezzi di Mestre raddoppiare in volume, a parità – lo dico all'economica maniera – di capitale sociale fisso, a parità di stock infrastrutturale, a parità di attrezzature collettive. Dopo che abbiamo raddoppiato la cubatura vogliamo ulteriormente metterci ulteriori metri cubi? Francamente non sarebbe credibile. E avere utilizzato la leva del Piano casa, insieme a quello dei crediti edilizi, significa prima pompare inflazione e poi dire “adesso compra con la moneta in corso”. Ma l'hai svalutata, utilizzando in modo sistematico e massiccio il Piano casa. Dopo sarà difficile che tu possa riacquistare valore con i crediti edilizi per operazioni che, invece, hanno a che fare con la rigenerazione del territorio e l'utilizzo di questi crediti, la cui finalità alla fine è l'acquisizione di un terreno da rigenerare, rinaturalizzare.

Credo, invece, che sia fondamentale, così come si è dimostrato anche in diverse esperienze in tutto il Nord Italia, la saldatura tra gli accordi pubblico/privato ai sensi dell'articolo 6 e questi crediti di rinaturalizzazione, soprattutto in ragione di una tendenza di mercato molto chiara che dice che molto spesso il cambio di destinazione d'uso è essenziale. Quanti capannoni a uso industriale abbiamo conosciuto diventare sede per la logistica? Quante vecchie botteghe sono diventate studi medici? La tendenza non è più a chiedere cubatura infinita, ma superfici e volumetrie di qualità che rispondano davvero a esigenze che sono proprie del mercato.

In questo senso l'enfasi sulle volumetrie riflette un Paese anni Cinquanta, anni Sessanta o Settanta che non c'è più. Tutti gli indicatori di natura economica e demografica non raccontano più di un Paese espansione: raccontano un Paese che sta cercando un nuovo modo di attrezzarsi rispetto alle istanze e alle esigenze di una rinnovata condizione economica e sociale, spesso riassortendo il tema dei servizi a disposizione, cambiando le destinazioni d'uso dei luoghi e dello spazio.

Credo che, da questo punto di vista, si possa anche andare oltre ed immaginare – e questo è il terzo verbo per chiudere la mia relazione – verbi che hanno a che fare con l'incentivazione. Qui ritorno a Milano, dove mi è capitato di lavorare in anni meno recenti, ma di cui seguo le vicende: perché non immaginare in una prospettiva che non sia di una densificazione incontrollata? È stato detto “se rifate tutta la città per due, non è che si ha alla fine una città di qualità”, proprio perché i contenuti del capitale fisso sociale non sono equipresenti ovunque, quindi è probabile che per esempio intorno alle nostre stazioni noi potremmo avere processi di densificazione importanti. Quelli saranno processi di densificazione auspicabile, proprio perché mettono in relazione un investimento di natura collettiva rispetto a un aumento del capitale privato di natura residenziale e di altra natura.

Molto più ambigua è invece la sorte urbanistica di processi di densificazione assolutamente incontrollati. Faccio presente che l'utilizzo di indici minimi in alcuni comparti che abbiano specifiche caratteristiche insediative, personalmente sono particolarmente convinto che anche la rete ferroviaria regionale potrebbe diventare luogo di nodi di densificazione ragionata, che davvero aiutano questa regione a crescere sia da un punto di vista economico e sociale sia da un punto di vista ambientale, ma lì stabilire indici minimi da raggiungere anche e doverosamente attraverso il ricorso ai crediti di rinaturalizzazione, dove potremmo vedere effettivamente un'urbanistica che inizia a mettere a sistema accordi, crediti, una visione della città, con progetti infrastrutturali che, alle diverse scale, la rendano sostenibile e ambientalmente capace di dare risposte alla cittadinanza.

Chiudo restando nei minuti che mi sono dati, riprendendo un'osservazione che Calegari faceva e che mi sembra assolutamente doverosa di attenzione. L'urbanistica sembra essere in preda a spasmi che ne riscrivono in profondità lo statuto. Sembra quasi che siamo di fronte a una riscrittura genetica dei provvedimenti di pianificazione; ciò anche in riferimento al

contenuto dell'economia all'interno delle scelte di pianificazione. Mi si consenta di dire che l'economia c'è sempre stata; è dagli anni Cinquanta che il dibattito urbanistico in questo Paese discute su come governare gli stimoli, le spinte economiche legate alla rendita fondiaria. Magari qualcuno si ricorderà questo importante dibattito e quello è stato il nodo su cui ci siamo scontrati per decenni. Credo che forse la vera diversità non sia lì, perché con l'economia abbiamo sempre avuto a che fare, ma stia nel fatto che per la prima volta noi abbiamo una pianificazione che smette di avere l'ambizione, diremmo la velleità, di prefigurare lo stato finale dei luoghi: lo stato finale delle nostre città è diventato aperto.

Noi abbiamo detto, stabiliamo un quadro ampio e il piano serve ad abilitare e a guidare processi trasformativi, che sono sostanzialmente legati a un'interazione costante tra pubblico e privato. Faccio presente che questo mette insieme Regioni dagli orientamenti politici e culturali profondamente diversi. La Regione Lombardia, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Veneto, nella prassi più che nella teoria, vanno tutte nella stessa direzione. Abbiamo smesso di immaginare l'altezza, la definizione di marciapiede, quanto deve essere alto il basamento di quella casetta in via Verdi e quanto deve essere alto il fabbricato in via Rossi. Dobbiamo, invece, definire solo delle nuove coordinate. Questo non vuol dire deregolare completamente l'urbanistica: significa occuparsi d'altro. Significa per esempio occuparsi di allineamenti; significa ragionare sulle geometrie che sono fondamento di una città che ha un senso e una qualità spaziale davvero coerente con gli obiettivi di qualità urbana che ci siamo dati; significa fissare le destinazioni d'uso forse più in negativo che in positivo; significa identificare i luoghi in cui riteniamo massimamente utile ragionare su processi di densificazione e aumento del capitale privato insieme al capitale pubblico.

Credo che questa trasformazione ci permetta forse di pensare un'urbanistica che magari non avrà gli stessi difetti del futuro, speriamo che non ne incontri troppi altri.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Ringrazio il professor Micelli per questa sua relazione molto interessante, perché tocca ambiti che sono spesso sconosciuti ai giuristi.

Una notazione. Egli ha cominciato sottolineando che i risultati dell'applicazione della legge n. 14 non sono, finora, all'altezza, di quelle che erano le aspettative del legislatore. Ma, temo, non potranno mai raggiungere le aspettative del che il legislatore poteva nutrire nel momento in cui ha scritto le regole, per la semplicissima ragione che - come ci ha ricordato lo stesso prof. Micelli - la nozione di credito ha a che fare con una nozione di incertezza del valore. Ma, allora, si tratta di un sicuro fallimento sia iniziale e che futuro, quantomeno già relativamente all'uso dei termini di cui scegliamo di avvalerci, perché la parola "credito" di per sé nascerebbe per avere un senso di oggettività. Se noi attribuiamo crediti, ma e non sappiamo quanto questi valgono prima di attribuirli, il fallimento è per forza di cose già anche futuro. È giunto il momento per me più bello della mattinata : il quello che mi consente di poter passare la parola all'avvocato Michielan che è sì il nostro anfitrione, a cui siamo tutti grati perché ci ospita ogni anno, ma che è anche - sempre - colui che si auto-riserva e auto-attribuisce il diritto di parlare subito prima di pranzo. Il che, vedete, è un indubbio privilegio, ma anche un rischio di enorme portata.

Io sono arrivato a questo punto, «perfetto», alle ore 13:00, nel dargli la parola; se e quindi, se lui non finisce di parlare entro ventisette minuti spaccati, verrà - lui ! non io - aspramente criticato da tutta la platea che ha già un piede sotto il desco. Il mio compito, infatti, anche per quest'anno finisce qui.

Ringrazio tutti per l'attenzione e cedo la parola all'avvocato Primo Michielan che ci intrattiene sull'ambito di attuazione in Regione del contributo straordinario per interventi in deroga con plusvalore.

■ **AMBITO DI ATTUAZIONE NELLA REGIONE VENETO DEL CONTRIBUTO STRAORDINARIO PER INTERVENTI IN DEROGA CON PLUSVALORE**

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO: INCOERENZA

Soltanto di recente ha preso significativa consistenza quel processo di riqualificazione e recupero urbano, iniziato già con la L.R. n.11/2004 (cfr.art.2,lett. g): divieto di “*utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione del tessuto esistente*”) e consacrato nelle attuali LL.RR del 2017 e 2019 di pari n.14, rispettivamente sul contenimento del consumo del suolo e di riqualificazione urbana con particolari primalità volumetriche ed incentivi economici, tra cui l’*utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione*.

È, infatti, di questi mesi una ripresa edilizia che concretizza il principio del contenimento del consumo del suolo, con l’obiettivo di azzerarlo nel Veneto al 2050, coniugandolo con la ricomposizione volumetrica od urbanistica dei c.d. “*buchi neri*” di complessi immobiliari obsoleti, centri storici, abitazioni e piccoli negozi.

Sempre più si legge sui mass media, il plauso dei cittadini coinvolti in questa od in quell’altra iniziativa di recupero del territorio urbano, con previsioni di agevolazioni per gli interventi conservativi o di ristrutturazione, riducendo gli oneri concessori in vigore.

Sul punto *docet* la città di Treviso con delibera giunta del 15 novembre 2019.

Già a livello statale nello stesso T.U. dell’Edilizia erano stati contemplati nel 2014 con la L. n.133/2014 c.d. “*Sblocca Italia*” degli strumenti normativi che, se adottati dai Comuni, agevolano gli interventi di ristrutturazione e di densificazione edilizia, mediante riduzione del contributo di costruzione “*in misura non inferiore del 20 % rispetto a quello per nuove costruzioni*” (co.4 bis, art. 17 DPR 380/01).

Anche il costo di costruzione per interventi ordinari di ristrutturazione su edifici esistenti, ben possono essere dai Comuni quantificati e pretesi in misura inferiore ai valori determinati per le nuove costruzioni (co.10, art.16 DPR 380 cit.).

Soltanto che queste agevolazioni non si applicano nel caso del “*contributo straordinario*”, che qui interessa, previsto come corrispettivo del privato proprietario e/o sviluppatore immobiliare al Comune beneficiario per l’incremento del valore dell’immobile, interessato da “*interventi su aree od immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d’uso che producano plusvalore*”.

È una sorta di “*tassazione*” particolare sulla plusvalenza prevista dal co.4d/ter dell’art.16 del DPR 380 cit., in aggiunta agli ordinari oneri concessori, generata dal Comune per uno speciale intervento in variante o deroga della disciplina urbanistica vigente dallo stesso attuata, con acquisto del diritto comunale di trattenersi almeno il 50% del maggior aumento del valore venale, calcolato dall’Amministrazione Comunale ma da erogarsi dalla parte privata proponente.

L’altro 50 % di valore del contributo straordinario va alla collettività attraverso il bilancio comunale, nel quale saranno individuate delle entrate vincolate a specifici obiettivi (cfr. Corte Cost. 184/2016, 192/2012 e n.70/2012) e, cioè, destinate “*ad un centro di costo vincolato per la*

realizzazione di opere pubbliche e servizi” ed a cessione di aree per interesse pubblico, equivalente a benessere sociale ma da realizzare nella zona interessata dall’intervento in variante o deroga o cambiamento di destinazione d’uso.

Così gli altri proprietari, che si trovano nel contesto in cui ricade l’intervento pubblico del Comune, probabilmente titolari di proprietà circostanti in un in un contesto centrale densamente urbanizzato e non periferico, beneficeranno indirettamente e gratuitamente degli effetti della valorizzazione immobiliare, senza alcuna restituzione a favore dell’intero territorio, neppure in parte, proprio di quel plusvalore.

Ma a questo aumento di valore, però, non hanno contribuito da un punto di vista finanziario a generare; mentre sono “tassati” solo quei proprietari sviluppatori dell’intervento in deroga che hanno ricevuto per effetto della norma in commento proprio un “attestato d’interesse pubblico”, allorché avevano a lasciare al bilancio comunale un’entrata patrimoniale cospicua, pari al 50% della plusvalenza creata.

Appariva, quindi, rispondere al principio di redistribuzione perequativa, cui è finalizzato il contributo straordinario ed a quello fondamentale di equità sociale, prevedere la restituzione al territorio e quindi alla comunità locale di quel plusvalore che i proprietari del “contesto in cui ricade l’intervento”, pur essendo estranei all’operazione, indirettamente abbiano beneficiato in termini di aumento del valore degli immobili stessi.

Un tanto era stato rilevato dallo stesso Consiglio di Stato, allorché aveva a rimettere alla Corte Costituzionale (con ordinanza del 23 giugno 2015 e deciso con sentenza della Corte Costituzionale n. 209/2017, punti 1.1.2 e 2.2-e 2.3) la questione di costituzionalità della precedente norma statale sulle valorizzazioni immobiliari, con previsione per il Comune di Roma di un contributo straordinario nella “misura massima del sessantasei per cento”.

Le quote di redistribuzione perequativa sono da stabilirsi dal Comune o dalla Regione Veneto con specifiche disposizioni locali.

Rientra, infatti, nelle loro competenze istituzionali proprio ed “esclusivamente” la fissazione della “percentuale di ripartizione” del contributo straordinario nella misura non inferiore al 50 % del plusvalore, al pari delle “modalità di versamento del contributo perequativo” e “delle finalità di utilizzo” (ex co.4 bis, art.16 DPR 380/01, con rinvio al punto 7.4 della sentenza del C.d.S., Sez. IV, n.2382 del 12.4.2009).

Ne consegue da questo raffronto di disposizioni statali e regionali un paradosso normativo:

- mentre il T.U. sull’edilizia chiarisce che è necessario prevedere degli oneri “agevolati” od “in riduzione” quanto agli oneri di urbanizzazione e di quota di contributo del costo costruzione, per operazioni di recupero su edifici esistenti, di riqualificazione e densificazione urbana ed ambientale, oltre di ristrutturazione e quindi da agevolare;
- il contributo statale di cui al comma 4d/ter dell’art.16 TU va in senso contrario od opposto rispetto alla *ratio* dell’incentivo degli interventi di riqualificazione, pur rimanendo in gioco l’interesse pubblico ovvero il “benessere sociale” per approvare dal Comune un intervento in variante, in deroga ovvero con mutamento di destinazione con plusvalenza.

Questo contributo straordinario, infatti, per norma statale in commento è pure erogato dalla parte privata al Comune “che attesta l’interesse pubblico” ma anziché incentivare le operazioni di recupero in variante od in deroga, ovviamente approvate da ente Pubblico ed in presenza di un interesse pubblico, non speculativo privato, le penalizza grandemente, aggiungendosi agli oneri concessori e così riducendo l’efficienza del mercato del recupero urbano ed ambientale.

Ciò appare un paradosso d'incoerenza legislativa, che non può non essere risolto che nella direzione indicata dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 68/2016: il comma 4 bis, come ribadito dal co. 5, va interpretato nel senso che introduce un'ampia clausola di salvaguardia a favore della competenza legislativa della Regione Veneto e quindi di "cedevolezza" del principio statale di onerosità straordinaria sia per le "diverse disposizioni delle legislazioni regionali" sia "degli strumenti urbanistici generali comunali" (sic! anche i Comuni possono dettare il contributo straordinario con atti amministrativi al pari della legge regionale).

Il che induce, per il "groviglio legislativo" generato dalla norma in commento, all'approfondimento sulla natura ed estensione dell'obbligo del pagamento del contributo straordinario nella Regione Veneto.

2. CONSIDERAZIONI SULLA NATURA DEL CONTRIBUTO STRAORDINARIO CON PLUSVALENZA

Occorre premettere il richiamo al 1 co. dell'art.16 del TUE, secondo cui il rilascio del permesso a costruire comporta, com'è notorio, il pagamento obbligatorio di un contributo, commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

Si ricordi, come affermato dall'AD.Plenaria C.D.S. n.12 del 30 agosto 2018, che questo corrispettivo dovuto per il rilascio del titolo è comunemente ritenuto di natura non tributaria a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione ovvero una compartecipazione del privato alla spesa pubblica per opere di urbanizzazione.

Il quarto comma dell'art.16 cit. stabilisce dei criteri di calcolo per la determinazione in delibera consiliare comunale degli oneri di urbanizzazione "ordinari", introducendo, però, ex L. 164/2014, alla sua lettera d/ter, un ulteriore onere rapportato all'aumento di valore venale e cioè al più probabile valore di mercato che le aree e gli immobili hanno conseguito per effetto di varianti urbanistiche, deroghe o mutamenti di destinazione.

Detto maggior valore viene calcolato dall'Amministrazione ed è suddiviso in misura non inferiore al 50 % tra Comune e privato (e non della percentuale del "sessantasei per cento del maggior valore immobiliare conseguibile" come per legge n.122/2010 a favore della gestione di Roma Capitale). Quest'ultimo privato provvederà ad erogarlo alla parte pubblica¹.

Si tratta, pertanto, di un "contributo straordinario", diverso ed aggiuntivo rispetto agli oneri concessori che va a sovrapporsi, nei casi in cui a monte dell'intervento vi sia una determinata scelta pianificatoria di natura eccezionale (C.D.S., Sez. IV n.2382/2019).

Esso sempre acquista la natura di corrispettivo di diritto pubblico, al pari delle altre voci di contributo concessorio (Ad.Plen 12/18 cit.); insorge e deve essere quantificato, in via, per ora provvisoria, in attesa delle tabelle parametriche regionali dallo stesso Comune al momento del rilascio del titolo edilizio. Ne consegue che non solo sono irrilevanti ed ininfluenti le disposizioni tariffarie sopravvenute dopo quell'indicato momento di rilascio (C.D.S., Sez.IV n.2754/2012) ma anche, qualora la Regione non avesse stabilito le nuove tabelle per contributo straordinario, i Comuni comunque debbono provvedere in via provvisoria con delibera consiliare (cfr. il comma 5 cit., art.16 DPR cit. che rinvia alla clausola di salvaguardia a

1. In precedenza per una pari vicenda di contributo straordinario (addirittura nella "misura del sessantasei per cento del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dal PRG" di Roma), era stata sollevata con ordinanza del 23 giugno 2015 del C. d.S. Sez.IV, la questione di legittimità costituzionale per violazione, tra l'altro, dell'art.23 Cost di riserva di legge in relazione all'art.14 L n.122/2010 in materia di federalismo fiscale, per la stabilizzazione della gestione di Roma Capitale.

(La questione è stata decisa dalla Corte Cost. con sentenza n.209/2017 d'inammissibilità non solo per esser sopravvenuto il "contributo straordinario" in commento, introdotto nel 2014 nel TUE, ma anche perché non erano state chiarite le ragioni, per cui la norma impugnata servirebbe a conferire "base legale" ad un procedimento amministrativo di pianificazione urbanistica, esercitato esclusivamente sulla base d' accordo pubblico-privato ed approvato come sostitutivo di provvedimento (CDS, SEZ.IV n.4545/2010).

favore delle “*diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali e comunali*”, in vigore l’11 novembre 2014, di cui al precedente comma 4 bis cit.), senza potere di prevederne l’esonero, non previsto dalla legge statale, secondo i parametri vigenti e con i contenuti di percentuale di ripartizione, modalità di versamento del contributo straordinario e di finalizzazione delle somme versate dal privato, dettati dal secondo periodo della lett. d-ter del comma 4, art.16 cit.

Ma che succede in questa “*congerie*” di normative e di rinvii di competenze, se nel determinare il contributo straordinario con delibera consiliare il Comune, facendo propria la perizia tecnica estimativa sul plusvalore, così da giustificare la discrezionalità esercitata, liquidasse una somma, rivelatasi poi erronea sia a favore come a sfavore del privato? Ed ancora: la PA potrà rideterminare l’entità del contributo straordinario nel corso del rapporto?

Si ritiene che la risposta si possa trovare nella sentenza n.12/2018 dell’Adunanza Plenaria, pur relativa agli oneri concessori “ordinari”, per i quali la quantificazione è predeterminata in base a tabelle parametriche, conoscibili e verificabili dal privato ex ante e vincolanti il conteggio che la PA deve effettuare.

Infatti in detta pronuncia è stato affermato il principio, secondo cui “*la pubblica amministrazione, nel corso del rapporto, può sempre determinare, sia a favore come a sfavore, l’importo di tale contributo, richiedendone o rimborsandone a questi la differenza nell’ordinario termine di prescrizione decennale (art. 2946 c.c.), decorrente dal rilascio del titolo*”.

Se, pertanto, l’autoliquidazione comunale può essere rivista nelle “*ordinarie*” ipotesi in cui il privato, anche con l’ausilio del progettista che l’assiste, può verificare il conteggio contributivo, essendogli già note e chiare le tabelle; tanto più sarà ammissibile in linea di principio la rideterminazione del contributo “*straordinario*”, liquidato dal Comune, in assenza delle tabelle parametriche regionali.

In quest’ultimo caso, infatti, il relativo conteggio comunale non è stato l’effetto di un procedimento vincolato da parte della PA, che non abbia consentito *a priori* la verifica del privato ma il risultato di un’analisi tecnico-estimativa, i cui criteri per il computo della plusvalenza o del maggior valore non sono stati dettati né dal legislatore statale né da quello regionale.

È la stessa norma statale istitutiva del contributo, qui in commento, che non pone alcun criterio preciso di quantificazione, se non la generica e vaga riferibilità del “*maggior valore*”, generato da una variante urbanistica o deroga o cambio d’uso di riqualificazione.

Neppure viene precisato e si dimentica la “*perequazione urbanistica orizzontale*” in atto ai sensi dell’art. 35 e ss. L.R. 11/04 nonché l’incidenza dell’interesse pubblico urbanistico che deve sostenere la variante o la deroga.

Inoltre, è stato trascurato l’aspetto che anche altri proprietari in zona che beneficiano di quella valorizzazione immobiliare, generata dal privato proponente, in quanto appartenenti allo stesso ambito zonale, debbono contribuire in via straordinaria con eventuali restituzioni.

Questi soggetti di “*vicinanza*” all’intervento in variante o deroga restano formalmente estranei all’operazione di riqualificazione e, quindi, potrebbero conseguire un eccesso di benefici, in barba al principio del “*perseguimento di una corretta ed imparziale pianificazione*”.

Così la poca chiarezza e vaghezza della norma comportano **incertezza** sotto il profilo dell’ammontare dell’operazione plusvalenza e convenienza economica della stessa per il soggetto privato che, unico, resta sotto rischio.

Ma si vedano le questioni fondamentali.

3. CONSIDERAZIONI SULLA CRITICITÀ DEL QUANTUM ECONOMICO DI CONTRIBUTO

Secondo la scienza dell'estimo immobiliare quantificare il contributo straordinario con esattezza riduce l'incertezza dell'operazione immobiliare che genera plusvalenza.

Numerose sono le formule per il calcolo del plus valore, ma quella che comunemente viene adottata dai Comuni per la liquidazione di questo c beneficio da trasformazione consiste nella differenza tra il valore di mercato dei beni immobili che il progetto in variante o deroga consente di realizzare (VM post) ed il valore di mercato dell'area prima della sua trasformazione (VM ante), detraendo dalla differenza di detti valori i costi d'investimento sostenuti (CT) e moltiplicando per la percentuale di plusvalore (non inferiore al 50%) da corrispondere al Comune (IP)².

Per trarre i riferimenti valoriali si rinvia alle delibere di ciascun Comune ai fini IMU-TASI ovvero ai valori risultanti dalla fonte provinciale OMI (Osservatorio Mercato Immobiliare) dell'Agenzia delle Entrate.

In questa prospettiva lo svolgimento delle citate operazioni di calcolo o l'eventuale incertezza nell'applicazione dei coefficienti determinativi il comportamento delle due parti, Comune e privato, deve essere "*certamente*" improntato all'ordinaria diligenza ed al principio di buona fede ex art.1175 e 1375 c.c., come insegna la citata sentenza dell'Adunanza Plenaria n.12/ 2018 (punto14).

Per cui il Comune ha "*certamente*" l'obbligo di adoperarsi, affinché la liquidazione del contributo venga eseguita "*nel modo più corretto, sollecito, scrupoloso e preciso, sin da principio*" improntando la sua azione secondo il principio del buon andamento ex art.97 Cost ed alla legalità sostanziale".

Anche il privato debitore deve sforzarsi, secondo buona fede ed ordinaria diligenza, di verificare i parametri del conteggio "*nell'ottica di una leale collaborazione finalizzata all'attuazione del rapporto obbligatorio ed al soddisfacimento dell'interesse creditorio*" (punto 14.8 e 14.9), senza trincerarsi nell'imponderabilità di eventuale errore riconoscibile ex art.1431 c.c. dall'una o dall'altra parte, perché ritenuto puramente o "*del tutto naturalmente interno*" a ciascuna delle due parti pubblica o privata.

Calando questi principi di correttezza comportamentale nel caso di specie occorre tener conto di due questioni critiche, incidenti sul valore di mercato degli immobili od aree, oggetto dell'operazione di variante o deroga, generatrice di plusvalenza:

1. tra il momento di presentazione del progetto in variante con atto unilaterale d'obbligo, "*specificando gli obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico* (ex art.28 bis TUEL) e l'effettiva alienazione od immissione nel mercato delle aree d'interesse potrebbe passare un certo lasso di tempo che aumenta il grado di incertezza dei proventi in capo ai diversi soggetti;
2. la eventuale plusvalenza al momento della immissione delle aree sul mercato dipenderà dal mercato stesso, per cui il contributo da plusvalenza potrebbe essere soltanto figurativo ed incerto. Addirittura emerge il caso concreto della non immissione sul mercato dell'immobile o dell'area con incidenza molto forte sull'aumento di valore immobiliare.

2 La formula proposta è la seguente: $VCS = [(Vm\ post - Vm\ ante) - Ct] \times Ip$, in cui rileva la sigla Ct corrispondente al costo di trasformazione e d'investimento sull'opera progettata, in variante, deroga e/o cambio di destinazione d'uso, quantificato da varie voci determinate, in via provvisoria, dalle "Linee Guida" adottate dai Comuni (in attesa della Regione Veneto), corrispondenti in generale al costo della costruzione finita, tratto dai prezziari della Camera di Commercio di competenza, alla spesa d'acquisizione dell'area, alla somma degli oneri concessori più le spese tecniche forfettarie di redazione della variante. Anche altra formula va per la maggiore e cioè: $CS = PV \times 50\%$, in cui CS sta per contributo straordinario (CS) ed è pari al 50% del plusvalore (PV). Il PV è dato dalla differenza del valore dell'area post variante ed il valore ante diminuiti dei costi di acquisizione dell'area, costi di redazione della variante ovvero altro di investimenti immobiliari: $PV = V\ post - V\ ant - C$

Solo la celerità della contrattazione tra le parti e le decisioni pubbliche, rapide e semplificate, potrebbero attenuare le questioni di una riduzione od azzeramento della plusvalenza, tanto da annullarla rispetto all'inizio dei lavori.

Ma se questo azzeramento del *"maggior valore"* già intervenisse in vigenza del permesso a costruire, in deroga, ciò significa che lo stesso sotteso intervento edificatorio autorizzato in deroga, ad esempio di ristrutturazione edilizia, attuato in aree industriali dismesse ex art. 14/1 bis TUE, non è stato realizzato nei termini concessi e, quindi, la plusvalenza, già liquidata al 50% al Comune, sarebbe stata soltanto figurativa ed incerta.

Quindi, spontanea sorge la domanda se ci sia titolo alla rideterminazione della somma effettivamente spettante al Comune, in luogo di quella erroneamente corrisposta, ovvero alla restituzione del contributo concessorio in commento od imputazione dello stesso ad altro permesso a costruire rinnovato, come dispone l'art.15, comma 3 del DPR 380/01, secondo cui *"la realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso... Si procede altresì, ove necessario al ricalcolo del contributo di costruzione"*?

La risposta sulla rideterminazione, come si diceva, è stata data in senso positivo dall'Ad. Plenaria del C.D.S. con sentenza n. 12 del 2018, cui si rinvia.

Il presupposto della plusvalenza al contributo straordinario, così, è da legarsi non solo alle condizioni generali in cui versa il mercato al momento del rilascio dal Comune del titolo edificatorio legittimante ma anche alla **qualità** degli immobili riqualificati ed all'**effettività** degli **investimenti sostenuti e sostenendi** nel corso di validità del rilasciato permesso a costruire in deroga, **da dedursi, con perizia ad hoc, dalla differenza tra valore di mercato ex post (Vm-post) - Valore di mercato ex ante (Vm-ante).**

Rimangono, comunque, intere fattispecie di *"varianti e deroghe normative"* ai regolamenti e strumenti urbanistici locali vigenti, previste *ope legis*, in cui resta incerta l'applicabilità del contributo straordinario per interventi immobiliari in deroga.

Così, occorre interpretare l'ambito operativo degli interventi eccezionali in variante SUAP e quelli straordinari in deroga, all'odierna data del novembre 2019, ancora consentiti dall'art.11 della L.R. n.14/2019, nella parte c.d. *"quarto piano casa Veneto"*, in cui è generata plusvalenza.

4. CONTRIBUTO SULLA PLUSVALENZA ED INTERVENTI IN DEROGA SUAP

Ulteriore aspetto d'incertezza della disciplina contributiva riguarda la normativa sugli interventi di edilizia produttiva in deroga ed in variante allo strumento urbanistico generale, prevista dagli artt.7- 8 del DPR n.160/2010 sul riordino dello Sportello Unico per attività produttive (SUAP), come dettagliata ed integrata dagli artt. 3 e 4 della L.R. Veneto n.55/2012.

In particolare l'art.8 del DPR cit., rubricato con *"raccordi procedurali con strumenti urbanistici"*, integrato dall'art.4 L.R. n.55/12, prevede la possibilità per l'interessato, nei Comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento degli impianti produttivi od individua aree insufficienti, di presentare in variante un progetto edificatorio per impianti produttivi ex novo localizzato ovvero da ampliare in zona impropria.

Per questi interventi in variante è previsto un procedimento unico e semplificato, scandito da conferenza di servizi, approvazione consiliare, sottoscrizione convenzione e rilascio di permesso a costruire in variante (od anche in deroga, in caso di dimensioni dell'intervento produttivo circoscritto ad ampliamento fino a mq.1500).

Lo stesso recente art.6, comma 9 della L.R. n.14/2019 c.d. *"quarto piano casa"* per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, che prevede percentuali d'ampliamento *"fino al 20 per cento della superficie degli edifici esistenti o comunque superiore a 1500 mq."*, in deroga

allo strumento urbanistico comunale, rinvia ancora all'applicazione semplificata del procedimento unificato, fissato dai predetti artt.7-8 DPR 160/2010, come integrato dagli artt. 3-4 della L.R. 55/2012.

Ciò premesso, occorre interpretare la norma statale in commento sul contributo straordinario da corrispondersi al Comune per *“aumento di valore”*, su area od immobili, generato da siffatto intervento produttivo in variante urbanistica.

Ma questa operazione interpretativa si svolge all'interno di un *“groviglio normativo”*, tanto complesso da costringere la stessa Corte Cost. a prendere posizione con la sentenza n.68/2016 (punto 2.2 in diritto), così da configurarlo *“un inconveniente di mero fatto”*, non idoneo ad assurgere a parametro costituzionale di raffronto (cfr. anche Corte Cost. 249/2009).

Quello che rilevava era l'irragionevolezza della norma, prospettata sotto il seguente profilo: la mancanza di valutazione dell'*“interesse pubblico urbanistico che sosteneva la variante o la deroga”* con l'introdotta e sovrapposta *“interesse pubblico al pagamento del contributo straordinario”* de quo.

In effetti, era paradossale che:

- da un lato, s'incentivassero gli interventi produttivi in variante, introducendo (motivatamente), sia con l'art.48, bis 2 della L.R 11/2004, la possibilità di variare il PRG anche per localizzazioni di nuove attività produttive in zona impropria addirittura sia con l'art.12 della L.R. 14/2017, la deroga ai limiti stabiliti dalla G.R. Veneto sulla quantità massima di consumo del suolo per ammessa per Comune e,

- dall'altro si scoraggiassero gli stessi interventi produttivi con una norma statale di prestazione patrimoniale straordinaria a carico del privato produttore, allorché avrebbero dovuto esser favoriti il recupero, la ristrutturazione ed il riuso del patrimonio edilizio esistente.

La Corte Costituzionale sul punto, proprio su ricorso per competenza della Regione Veneto, aveva a stabilire che *“gli interessi urbanistici non restavano per nulla compromessi dalle vicende relative alla corresponsione del contributo straordinario”*, in quanto era stata introdotta dal legislatore statale quell'*“ampia clausola di salvaguardia delle diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali”* (co.4 bis).

E ancora: *“nulla impedirebbe alle Regioni di introdurre, eventualmente, specifiche regole che modulino l'attribuzione delle plusvalenze in termini percentuali coerenti con le realtà locali”* (da punto1.1. sentenza Corte Cost. 68/2016).

Cosicché il ricorso della Regione Veneto veniva dichiarato inammissibile, poiché non era lesa la competenza legislativa concorrente regionale a favore dello Stato, la cui norma sul contributo era *“cedevole”* rispetto alle *“diverse legislazioni regionali”* e, quindi, non era norma di principio.

Da allora nasceva contenzioso in sede giurisdizionale amministrativa a seguito applicazione, in via provvisoria, di quel contributo straordinario da parte dei Comuni.

La questione è stata risolta dal *“diritto vivente”* con la recente sentenza del C.D.S., Sez. IV n.2382 del 12.4.2019, confermativa della sentenza del TAR Veneto n. 382/2018, resa tra un Comune del Veneto e parte privata richiedente ampliamento di fabbricato industriale in zona adiacente agricola.

I principi di diritto rilevanti sono i seguenti, che si riportano per esteso da detta sentenza, assumendo carattere di precetti addirittura lapidari, con l'uso degli avverbi *“solo”*; *“neppure”*, *“esclusivamente”* ed *“indistintamente”*:

a) applicazione generale **“indistintamente per tutti i procedimenti”** di edilizia produttiva che comportano maggior valore. Infatti, viene affermato che *“il contributo straordinario di cui all'art.16 co.4, lett.d/ter, sebbene di carattere straordinario, presenta nella materia*

edilizia un'applicazione generalizzata", confermando così l'originaria sentenza del TAR Veneto che aveva fatto riferimento anch'essa ad **ogni** ipotesi di variante generata da interventi di edilizia produttiva e, quindi, anche a quella approvata con la procedura SUAP, che non faceva eccezione;

- b) assenza nella previsione statale di cui all'art.8 del DPR 160/2010 dell'**espressa** esclusione al procedimento SUAP del prelievo contributivo;³
- c) l'art.8 del DPR160/01 regola soltanto modalità particolari della domanda e del procedimento dell'edilizia produttiva e prevede agevolazioni per lo sviluppo delle corrispondenti attività, senza disporre nulla in materia di obbligo contributivo.⁴

Viene, poi, affermato l'ultimo principio di diritto, rilevante ai fini che qui interessano:

- d) oltre a non essere *"neppure ipotizzabile una previsione di esonero totale dal contributo straordinario"*, la clausola statale di salvaguardia in funzione delle diverse legislazioni, introdotta al co. 4 bis dell'art.16 D.P.R. 380/01 (*"fatte salve le diverse disposizioni"*), riconosce e limita l'ambito di operatività delle diverse legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali *"nei seguenti contenuti, individuabili esclusivamente"*: 1)- nella percentuale della ripartizione; 2)- nelle modalità di versamento del contributo, vincolato in bilancio comunale a specifico centro di costo e 3)- nelle finalità di utilizzo del contributo, pubblicistiche e di vicinanza all'intervento.

A questo punto, in cui viene perentoriamente affermato che gli interessi urbanistici non restano, per nulla, compromessi dalle vicende relative alla corresponsione del contributo straordinario, i Comuni sono tenuti, ai sensi del comma 5 dell'art.4 d/ter, a provvedere, in via provvisoria, in attesa delle tabelle parametriche della Regione a disciplinare in via attuativa, semmai con l'approvazione di "Linee Guida"⁵, al precetto statale di onerosità straordinaria per varianti e deroghe al PRG, al PAT od al PI.

Restano, infatti, *"ferme le diverse...disposizioni degli strumenti urbanistici comunali"* (co.4 bis), quasi che i Comuni avessero potestà legislativa da salvaguardare in sostituzione della Regione Veneto che non ha legiferato sul punto né delle tabelle parametriche né del riparto del contributo ed altre funzioni del secondo periodo del co.4, circoscritte dal C.D.S. nella citata sentenza n. 2382/2019.

Ma se un'ulteriore incertezza interpretativa in questo *"groviglio normativo"* parrebbe risolta, in attesa di fissazione per legge regionale del quadro di riferimento delle tabelle parametriche da parte della Regione, resta la tematica delle **convenzioni**, da raccordare, quanto al contributo straordinario, **per interventi di edilizia produttiva**, già stipulate dall'11.11. 2014 e condizionanti il corrispondente titolo edilizio in variante e deroga urbanistica.

Il tema di riflessione è alquanto rilevante, poiché non è stata emanata alcuna norma statale transitoria né regionale di modulazione sui modi e tempi di debbenza del contributo straordinario che, così, resta ancorato ex art.16, 1 co del DPR 380, al momento del rilascio del titolo edilizio in variante od in deroga, in cui il rapporto sinallagmatico tra Comune e privato, consacrato in convenzione, aveva assunto un suo equilibrio patrimoniale, accettato dalle parti.

3 Così testualmente il CDS, Sez. IV, n.2382/19: "nella disciplina statale di cui all'art.8 del DPR 160/2010 che disciplina gli interventi produttivi in variante allo strumento urbanistico generale, risulta assente un'espressa previsione in ordine all'esclusione dell'applicabilità del procedimento SUAP del prelievo contributivo, necessaria al fine di ritenere integrato il criterio di specialità".

4 Così il CDS Sez. IV n. 2382/2019: "la medesima disciplina, piuttosto che introdurre una normativa derogatoria in materia di obbligo contributivo, non fa che limitarsi a disciplinare una modalità particolare per la domanda ed il rilascio del titolo edilizio, con previsioni agevolative ai fini dell'implementazione e per lo sviluppo dell'attività produttive".

5 Per l'edilizia produttiva approvate con DGR Veneto n.2045 del 19.11.2013 ed esplicate con circolare regionale n.1 del 2015, in BUR n.13 del 3.2.2015, in data posteriore alla novella "Sblocca Italia" del 2014, secondo cui occorre condizionare il titolo edilizio SUAP in variante alla corresponsione del contributo straordinario in parola, "secondo gli importi e modalità fissati dal Comune".

Sono, addirittura, trascorsi quattro anni di gestione del SUAP per edilizia produttiva, da quando è entrato in vigore il comma 4, d/ter in commento e sono stati stipulati numerosi accordi sostitutivi ex art.6 della L.R. n.11/2004 sul governo del territorio, comportanti variante urbanistica, dal momento che essi potevano riguardare qualsiasi previsione urbanistica, *“con l'unico limite che non si tratti di una revisione generalizzata”*.

Dette convenzioni, però, facenti parte integrante dei titoli edilizi in variante, potrebbero non essere state rispettose della quota di riparto del contributo in parola, pari ad un importo non inferiore del 50 % della plusvalenza creata e convenzionata.

Anche in questa complessa fattispecie soccorre l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria n.12/2018, secondo cui il pagamento del contributo di costruzione, di cui quello straordinario costituisce voce aggiuntiva patrimoniale a favore del Comune, è disciplinato da norme di diritto privato ex art.1, comma 1 bis L. n. 241790 *“salvo che la legge non disponga diversamente”*.

Ne consegue che il rapporto pubblico-privato, essendo regolato dai principi del codice civile compatibili, non è esclusa- secondo l'AD. Plenaria n.12- **la doverosità della rideterminazione**, quante volte la PA si accorga che l'iniziale determinazione degli oneri *“sia dipesa da un'inesatta applicazione delle tabelle”* e, nel caso in esame, dal mancato computo del contributo straordinario.

Il Comune, pertanto, ben potrebbe avvalersi del meccanismo civilistico, anziché quello dell'autotutela amministrativa, inerente solo ad atti autoritativi, del meccanismo civilistico, noto come *“inserzione automatica di clausole”* ex art.1339 c.c., per rideterminare i rapporti paritetici con il privato, onde conformare l'assetto negoziale convenzionato alle norme aventi natura imperativa (cfr. CDS, 6.10.2015 n.4653).

Ma si esamini anche l'altra importante *“deroga normativa”*, di cui al c.d. piano casa del Veneto.

5. CONTRIBUTO SULLA PLUSVALENZA ED INTERVENTI IN DEROGA PER “QUARTO PIANO CASA” EX LEGE VENETO14/2019.

Nel Veneto è stata superata la temporaneità della straordinaria normativa c.d. *“quarto piano casa”* con il titolo III (artt. da 6 ad 11) del titolo III *“riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”* della L.R n.14/2019.

In precedenza erano entrate in vigore le LL.RR n.14/2009, n.13/2011, n.32/2013 e n.36/2013, ora abrogate.

5.1. Della precedente L.R. n.14/09 in vigore fino al 5.4.2019 (BUR n. 32 del 5.4.2019 di pubblicazione della attuale L.R.14/2019), ed ora in particolare dell'art.11 sulle “disposizioni generali e di deroga” della L.R. 14/2019, sorge la dubbiozza di costituzionalità, in quanto sono previsti “gli interventi di cui agli artt. 6 e 7 che possono derogare ai parametri edilizi di superficie volume ed altezza ,previsti dai regolamenti e strumenti urbanistici comunali nonché ai parametri di altezza, densità e distanze di cui al Dm 1444/1968”.

Lo spunto è dato sia dal rinvio alla Corte Costituzionale con ordinanza del CDS, Sez.VI n.1431/2019 che aveva a sollevare questione di costituzionalità della norma regionale 8 luglio 2009 n.14, il cui art.9, co 8 bis del c.d. *“piano casa”* LR n.14/1009 aveva ad introdurre possibilità di deroga alle disposizioni in materia di altezza, di cui al DM 1444 del 1968 per ampliamenti e ricostruzioni in ZTO omogenee di tipo B e C (caso Castelfranco/ Antares).

Anche da ultimo, con ordinanza cautelare del Tar Veneto, Sez. II, n.523 /2019 del 22.11.2019, è stato ritenuto che fosse fornito di sufficiente *“fumus boni juris”* quel ricorso avverso il caso di realizzazione del *“Bosco Verde”*- o piano *“Boeri”* di Treviso, attuativo del precedente piano casa di cui alla L.R. n.14/2009, poiché *“non è consentito di derogare alle disposizioni urbanistiche*

che definiscono le condizioni di edificabilità delle aree” né è ammissibile il calcolo dell’altezza in deroga al DM n.1444/1968 come, invece, previsto dalla L.R Veneto cit., introdotta nel 2009.

La tesi interpretativa sviluppata dal Giudice Amministrativo si fonda su due principi fondamentali:

1. il DM n.1444/68 ha “efficacia e valore di legge”, sicché sono comunque inderogabili le sue disposizioni in tema di limiti di densità, di altezza e di distanza tra fabbricati, che vincolano i Comuni, prevalendo sulle contrarie disposizioni ed anche immediatamente operano nei confronti dei proprietari frontisti;
2. gli spazi di derogabilità appaiono ammissibili, in capo al legislatore regionale nei limiti dettati dal legislatore statale e cioè nell’ambito di “definizione o revisione di strumenti urbanistici, comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali” (art.2 bis DPR 380/01).

Poiché nel caso esaminato dal CDS non si rinvenivano nella precedente L.R. 14/09 queste condizioni di deroga, si rimetteva la questione al Giudice delle Leggi, tuttora con giudizio pendente.

Così rimane *sub judice* la questione sulla rideterminazione del contributo straordinario per quelle fattispecie per le quali fosse stato rilasciato in titolo in deroga od in variante ai sensi della L.R. n.14/2009 dal novembre 2014.

Infatti verrebbe, per effetto dell’eventuale sentenza della Corte Costituzionale con dichiarazione d’incostituzionalità proprio quel presupposto normativo e di principio fondamentale in materia di governo del territorio che sosteneva il titolo edilizio con oneri concessori.

Quindi non potrebbero essere rideterminati gli oneri, compreso il contributo de quo, aprendosi scenari impensabili di sanatoria e di sanzioni irrogabili.

- 5.2. Discorso del tutto diverso, poi, si deve fare per l’ attuale art.11 L.R. 14/2019 c.d. “quarto piano casa”, essendo ammesse- come recita l’ultima parte del co. 1- quelle deroghe edilizie, predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio (*ex multis*, sentenze nn.231,189,185 e 178 del 2016; Tar Veneto, sez. II 24.10.2017 n.944).

Si sarebbe, quindi, rispettato quello spazio di eccezione normativa, previsto dal D.M. 1444/1968 e quindi appare legittima costituzionalmente la previsione regionale di deroga, poiché l’ultima parte del 1 co. dell’art. 11 L.R. 14/2019 circoscrive la deroga al D.M. 1444/1968 “nell’ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni volumetriche che consentono una valutazione unitaria e complessiva degli interventi”.

In questa ottica, infatti, la citata norma regionale di deroga, essendo inserita all’interno dell’ambito di esenzione del D.M. 1444/1968 ed essendo attuativa del perimetro di esenzione statale di cui all’art. 2 bis del D.P.R. 380/01, non potrebbe che essere ritenuta costituzionalmente legittima sul contributo straordinario ex art.16, co 4 lett. d/ter DPR 380/01, trova legittimo fondamento su di una deroga legittima costituzionalmente.

Quindi è applicabile al contributo straordinario quel previsto meccanismo di salvaguardia o di “cedevolezza” della norma statale che fa “salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali” ed anche degli “strumenti urbanistici generali comunali” (NTA del PAT-NTO del PI-NTA PRG).

Ma entro precisi limiti dettati proprio dalla legge statale in commento, poiché il co.4 bis dell’art. 16 D.P.R. 380/01 “fa riferimento a quanto previsto dal secondo periodo della lettera d) ter del comma 4” precedente”.

Questo puntuale rinvio del comma 4 bis della norma statale in commento, come precisato dal CDS, Sez. IV con lapidaria sentenza n.2382/2019, individua l'ambito specifico di operatività delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali.

In questo spazio operativo, ove possono "muoversi" i Comuni e le Regioni, rientrano tre funzioni, come detto e cioè: a) il riparto percentuale del contributo straordinario, nella misura non inferiore al 50%, spettante al Comune del "maggior valore" generato dalla deroga, che si è visto essere costituzionalmente legittima; b) le modalità di versamento del contributo perequativo, *vincolato a specifico centro di costo*"; c) finalità di utilizzo per opere pubbliche o servizi nella vicinanza ovvero cessione di aree od immobili da destinare a pubblica utilità o di generale interesse sociale.

Per l'esercizio di queste funzioni ed in questo ambito normativo ben possono o debbono operare le Regioni ed i Comuni ma solo all'interno del perimetro segnato dallo Stato sull'obbligatorietà del contributo straordinario, senza esenzioni totali, non previste dall'art.17 del DPR 380/01.

5.3 Come si può rendere coerente con questo sistema i previsti benefici ed incentivi della c.d. "legge sulla casa per il Veneto", di cui in particolare all'art.10, terzo comma L.R. n.14/2019, in cui "i consigli comunali possono stabilire un'ulteriore riduzione del contributo relativo al costo di costruzione", rispetto al già ridotto del 20 % per incentivare gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente nel Veneto?

Non potrebbe, infatti, ritenersi coerente e razionale quel sistema che, da un lato, aggiunge ai contributi concessori un altro contributo straordinario per interventi in deroga con plusvalenza e dall'altro lato, gli stessi oneri per gli interventi in deroga sono ridotti per legge con benefici ed incentivi, con crediti edilizi.

Non è chi non veda la palese violazione almeno dell'art. 3 sulla ragionevolezza, art. 97 sul buon andamento della PA e art. 117 Cost. sul riparto di competenze istituzionali e conflitto di attribuzione di funzioni tra Stato e Regioni.

La via interpretativa sistematica, conforme alla Costituzione, appare indicata dallo stesso sistema normativo del contributo straordinario.

Si è detto che allo Stato in questa materia subentrano le Regioni ed i Comuni, ovviamente l'uno con leggi e gli altri con regolamenti, in forza della clausola di "cedevolezza".

Tra le funzioni assegnate per legge statale alle Regioni è proprio lo spazio riservato loro della "percentuale di ripartizione", fissata dallo Stato nel 50 per cento della plusvalenza.

Se quindi "esclusivamente" la Regione può operare all'interno di questa percentuale di plusvalenza, non potrà che esserle riconosciuta la funzione motivata di riduzione ovvero di aumento di detta percentuale del 50 %, escluso l'esonero del contributo straordinario di spettanza dello Stato.

Ma si può sostenere che così la Regione avrebbe già implicitamente legiferato per la riduzione dell'onere portato dal contributo straordinario, poiché questi è stato introdotto nel 2014, in data anteriore alla L.R. n.14 del 2019?

Questa obiezione cozza contro il rilievo assorbente che per ritenere integrato il c.d. criterio della specialità della L.R. n.14/2019 è necessaria un'espressa previsione in ordine alla esclusione del contributo straordinario dall'applicabilità al procedimento del c.d. "piano casa quarto".

In analogia è stato affermato dal C.D.S. con sentenza n. 2382/2019, per gli interventi di edilizia produttiva SUAP in deroga di cui al D.P.R. 160/2010, come richiamati al co. 9, art. 6, L.R. n. 14/2019.

È ancora potrebbe obiettarsi: è la stessa Regione che, implicitamente ed indirettamente che con le sue agevolazioni e riduzioni contributive di oneri, avrebbe inciso sul "maggior valore", generato dall'intervento in deroga e, quindi, sull'ammontare del contributo straordinario.

Solo che sempre resta l'eccezione della mancata espressa esecuzione per legge od opera della Regione Veneto, proprio riducendo la percentuale del 50% del plusvalore, come stabilita dallo Stato, in assenza di statuizione regionale.

E questo senza richiamare che, come osservato dal C.D.S. con la sentenza più volte richiamata n.2382/2019, l'obbligo di contribuzione, sebbene previsto in via straordinaria dallo Stato, "presenta nella materia un'applicazione generalizzata" a tutti i procedimenti in deroga, non escluso quello da c.d. "quarto piano casa" ex lege reg. 14/2019.

In conclusione, mentre i Comuni, in via transitoria, in attesa delle tabelle regionali, dovrebbero applicare la percentuale di contributo straordinario non inferiore al 50% dell'aumento di valore per interventi in deroga (comma 5, art.16 DPR 380), introducendola con variante regolamentare alle N.T.O. del P.I. ovvero in approvazione di "linee guida" aventi carattere regolamentare locale.

La Regione Veneto, anche con norma interpretativa, dovrebbe introdurre e chiarire in questo "groviglio legislativo", una disposizione legislativa regionale di **riduzione del riparto della percentuale del 50%**, riconoscibile dai Comuni, con recepimento delle introdotte nuove tabelle parametriche, per casi speciali e giustificati d'interventi in deroga con "aumento di valore", come quelli di riqualificazione urbana dell'esistente patrimonio del "quarto piano casa" della L.R. n.14/09 ovvero interventi di edilizia produttiva, di cui al D.P.R. 160/2010 in variante od in deroga con SUAP.

Questo chiarimento interpretativo o nuova legge di fissazione delle tabelle parametriche subisce il limite del principio fondamentale, in forza del diritto d'esonero totale dal contributo unificato spetta solo allo Stato ex art. 117 Cost., come attuato con l'art. 17 DPR 380/01.

Ciò consentirebbe di ridurre l'incertezza applicativa delle leggi in materia e non bloccare l'iniziato processo di miglioramento della qualità della vita, come intrapreso dapprima con la fondamentale LUR Veneto n. 11/2004 sulla perequazione e compensazione urbanistico - ambientale (art 37 e ss) ed, ora, con le due LL.RR. n. 17/19 e n. 14/19, dirette al contenimento del consumo del suolo con "anno zero al 2050", alla riqualificazione edilizio, sostenibilità ed efficienza ambientale ed, in genere, con interventi che rafforzino la coesione sociale dei cittadini sul territorio.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Ringrazio anche l'Avvocato Michielan per il suo esaustivo Intervento.

Io chiudo questa Prima Sessione con due rapidissime osservazioni e poi andiamo tutti a mangiare.

Una la devo alla Dottoressa De Felice.

Forse mi sono espresso male prima io, ma il fatto del «concorso di colpa» del creditore io lo attribuiro a quando il creditore, cioè il cittadino, ha effettuato una domanda che poi si rivela infondata, certo non a quando egli ha mancato di attivarsi nell'impugnare ciò che avrebbe dovuto impugnare.

Quanto alla Relazione di Primo Michielan due chiose e una conclusione.

La prima: quando parla della «clausola tombale» si riferisce a un esproprio e quindi parla di un argomento che esula rispetto al titolo del suo intervento, perché in quel caso l'esproprio c'è e la «clausola tombale», riguardando un atto di esproprio, non concerne atti che prescindono dall'esproprio.

La seconda: quando si parla di «espropriazione larvata» si finisce con l'adoperare una di quelle espressioni che vengono usate un po' a sproposito. La pretesa, infatti, sarebbe quella di riferirsi a un latinismo («larvato», simil «velato», «dissimulato»), mentre a me viene sempre in mente «la larva»: e si tratterà anche di un'espropriazione-larva, ma sempre espropriazione è.

Da ultimo, un ringraziamento. Egli ci ha spiegato un'espressione che adoperiamo tutti, ma della quale, scommetto, eravamo in molti a non conoscere l'origine. A fronte di quando si fa una galleria nel luogo di cui ci ha parlato e di quando si prendono persone del posto che vanno tenute tranquille, ospitandole in albergo e conseguentemente svuotando in parte il luogo stesso... ben ci si può spiegare perché si usa dire: «libera nos a Malo». Grazie.

■ **II SESSIONE – Commento iniziale**

Buon pomeriggio, sono onorato di presiedere questa sessione non dico al posto della collega, perché io sono ormai in pensione, quindi non posso assolutamente reggere il confronto con la Presidente del TAR. Io sarei venuto comunque, con piacere, come uditore, come partecipante al convegno.

C'è stata questa variazione perché la Presidente Maddalena Filippi è dovuta andare a Roma per una riunione tecnica che vede tutti i presidenti dei tribunali e delle sezioni staccate per un briefing di lavoro e quindi sono stato pregato dall'Organizzazione, dall'Avvocato Michielan e dall'Avvocato Veronese, di assumere la presidenza. Ne sono felice, li ringrazio e come ho già detto ne sono onorato. È un piacere incontrare tante persone che considero amiche. Consentitemi di dire questo.

Prima di iniziare anch'io voglio ricordare il Professore, Avvocato Leopoldo Mazzaroli, al quale è tradizionalmente dedicata questa iniziativa scientifica.

Ritengo che non debba ulteriormente impiegare altro tempo; oltretutto non è prevista una mia introduzione alla seconda sessione, per cui passo direttamente alle relazioni con la precisazione che la prima dovrebbe essere quella del professor Longo perché avrebbe dovuto trattarla stamattina, però è stato fatto uno scambio. Per cui io passo subito la parola al Professore, Avvocato Francesco Longo che tratterà la relazione dal titolo "un passo indietro e uno in avanti nella rigenerazione urbana ex art. 5 c.d. legge "Sblocca cantieri" del 14 giugno 2019, n. 55, e limiti d'interesse pubblico per ricostruzione in aree vincolate UNESCO".

Pagina bianca

■ UN PASSO INDIETRO ED UNO IN AVANTI NELLA RIGENERAZIONE URBANA EX ART. 5 C.D. LEGGE "SBLOCCA CANTIERI" DEL 14.06.2019 N. 55 E LIMITI D'INTERESSE PUBBLICO PER RICOSTRUZIONE IN AREE VINCOLATE "U.N.E.S.C.O."

Grazie, Presidente. Ringrazio preliminarmente l'amico e collega Primo Michielan per il cortese invito che mi ha voluto rivolgere, consentendomi così di essere presente a un importante convegno al quale non avevo mai partecipato, così offrendomi la possibilità di approfondire una serie di determinate problematiche soprattutto che non sempre vengono ad essere affrontate, ma in quanto io provenendo da una regione contermina che ha competenza esclusiva in materia urbanistica, le problematiche collegate al rapporto tra legislazione è radicalmente diverso, per cui i problemi che si pongono nella nostra legislazione nell'edilizia urbanistica involgono aspetti essenzialmente penalmente rilevanti. Per esempio in materia di ristrutturazione il consentire interventi di ristrutturazione senza permesso a costruire, quando la presenza del permesso o l'assenza dello stesso costituisce premessa o presupposto per l'applicazione della norma penale. Quindi i superamenti dei limiti costituzionali con riferimento alla nostra Regione si pongono in maniera diversa rispetto a quelli della Regione Veneto. Pertanto questo è un modo per approfondire ulteriormente l'aspetto.

Il presente intervento verrà ad essere articolato nelle seguenti parti: ci sarà una prima parte generale rappresentata dall'introduzione ad oggetto le linee guida di quella che può essere definita "nuova urbanistica"; una seconda dedicata alla recente disciplina della legge n. 55 sugli aspetti più squisitamente edilizi; e una terza rivolta agli effetti e alle conseguenze giuridiche conseguenti alla dichiarazione di interesse universale operata dall'UNESCO per le colline del Prosecco, quindi le relative conclusioni.

Veniamo agli obiettivi di fondo della futura attività di pianificazione urbanistica e dell'attività edilizia urbanistica. Il futuro dell'attività di pianificazione urbanistica e dell'attività edilizia urbanistica è ragionevole ritenere sia destinata a concentrarsi su alcuni obiettivi di fondo, rappresentati dal recupero e dalla riqualificazione del territorio e di ciò che su di esso è stato realizzato. Ovvero, per usare una significativa espressione adoperata da autorevoli dottrine, mi riferisco a Stella Richter, nell'attività di utilizzo dell'esistente. Sicché per quella che può essere definita nuova urbanistica riceve particolare importanza l'utilizzo del territorio già urbanizzato, da intendersi pure come riconversione a nuove funzioni del territorio e del patrimonio edilizio urbanistico esistente, come è stato riconosciuto dal ricordato professor Calegari. Dalle zone centrali quali anche i centri storici a quelle periferiche, contraddistinte da situazioni significativo degrado, quali possono essere quelle caratterizzate dalla presenza di grandi opifici dismessi. Si pensi a mero esempio non esaustivo alle numerose caserme presenti nel Triveneto e ora dismesse.

Nell'ambito della più recente lettura del territorio quest'ultimo viene poi considerato come una risorsa complessa che ricomprende in sé le molteplici vocazioni di natura ambientali, culturali, produttive, storiche, il che si traduce nell'escludere che il territorio possa essere unicamente considerato come uno spazio topografico, suscettibile di sola occupazione edificatoria. Ciò porta a considerare il consumo del suolo come una delle variabili più gravi connessa alle problematiche relative alla pressione antropica delle risorse naturali. Questa

presa di posizione si pone in termini coerenti con gli stessi indirizzi espressi a suo tempo in sede comunitaria già nel 2006 con la comunicazione della Commissione rubricata “Strategia tematica per la protezione dei suoli”, nonché nel settimo programma di azione per l’ambiente, di cui la decisione n. 1003 e n. 86 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio d’Europa.

Mi permetto di richiamare su questo argomento le leggi regionali che hanno fissato un termine per il raggiungimento di questo obiettivo inerente alla limitazione del consumo di suolo: mi riferisco alla legge regionale del Veneto n. 14 del 2017 o alla n. 14 del 2019, in attuazione tra l’altro di obiettivi comunitari, alla stessa legge Lombardia n. 31 del 2014, richiamata oggi con la sentenza n. 219 del 2019 dalla professoressa Marzaro, e dalla legge regionale Emilia-Romagna n. 24 del 2017. Il suolo pertanto viene considerato quale bene comune, ovviamente non alla stregua dei beni comuni o demani collettivi di cui alla legge n. 168 del 2017, di fondamentale importanza per l’equilibrio ambientale la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata all’alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico.

Le finalità generali sono quelle di un processo evolutivo mirato a individuare un nuovo rapporto tra la comunità stanziata sul territorio e l’ambiente all’interno del quale vive la comunità, ed è in ordine ad un tanto che cresce la consapevolezza che il suolo rappresenta una risorsa naturale dell’ecosistema non rinnovabile, che si presenta essenziale per il raggiungimento dell’equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale includendo una pluralità di interessi e di utilità collettive in quanto, come sempre indicato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 179 di quest’anno, la tutela di quella pluralità di interessi e di utilità collettive si pone in termini intergenerazionali, quale tra l’altro bene giuridico oggetto di protezione.

Del resto che lo stesso Piano regolatore comunale quale strumento fondamentale includesse interessi diversi da quelli squisitamente urbanistici noi lo abbiamo trovato nella sentenza del 2012 del Consiglio di Stato, allorché ha affrontato il problema della variante al Piano regolatore del Comune di Cortina d’Ampezzo, utilizzando l’articolo 3, comma 2, del testo unico degli enti locali dove viene fissato il principio generale per cui il Comune, l’ente locale ha una finalità collegata alla promozione dello sviluppo economico e sociale del proprio territorio. Non c’è un elenco di materie che aspetta al Comune, ma tutto ciò che ha un’afferenza collegata al territorio rientra nell’ambito delle competenze comunali, in funzione della promozione del cui territorio il Comune ha questo potere, e che si pone in termini coerenti con lo stesso disegno del legislatore costituzionale espresso nella riforma del Titolo V del 2001, allorché ha introdotto al terzo comma tra le materie concorrenti l’urbanistica qualificata come governo del territorio.

In ordine a questo ci sono due riferimenti normativi che inducono a ritenere che l’urbanistica non sia solo l’uso del territorio, ma in realtà lo stesso articolo 1 della legge urbanistica è fondamentale dove si parlava dello sviluppo urbanistico del territorio del regno allora, adesso della Repubblica. Oppure l’abrogato articolo 34 del decreto legislativo n. 80 del 1998, laddove qualificava la materia urbanistica come concernenti tutti gli aspetti dell’uso del territorio.

Il che porta ad affermare, anche sulla scorta della più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza n. 2529 del 2018) che l’urbanistica si proietta come modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi in ragione alla loro storia, tradizione e ubicazione, e quindi in essa deve tradursi il pensiero inerente al futuro della medesima collettività attraverso decisione degli organi elettivi con l’insostituibile partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio. Il potere di pianificazione urbanistica si presenta, pertanto, funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici che trovano il proprio fondamento negli stessi valori costituzionalmente garantiti.

Veniamo alla legge n. 55 sulla demolizione e ricostruzione. Nell’ambito di tale direttrice si può ragionevolmente ritenere si possa inserire la disciplina introdotta con il decreto-legge

n. 32 del 2019, poi convertito con la legge n. 55, il cui articolo 5 ha rinnovato l'articolo 2-bis del DPR n. 380 del 2001. Ora con l'iniziale entrata in vigore nell'aprile del 2019 del decreto Sblocca cantieri si era modificato l'articolo 2-bis del TUE, prevedendo come obbligatoria per le Regioni e le Province autonome l'introduzione di deroga al DM n. 1444.

Con la legge n. 55 di conversione viene fatto il cosiddetto "passo indietro", per utilizzare il lessico dell'avvocato Michielan suggeritomi per l'intervento, in quanto si reintroduce una versione iniziale del comma 1 dell'articolo 2-bis del TUE, la quale era stata a sua volta inserita dalla legge n. 98 del 2013, (c.d. legge "del fare"). Questa infatti prevedeva la possibilità e quindi non l'obbligo per le Regioni e le Province di introdurre deroghe in ordine agli standard urbanistici e il potere discrezionale ha esteso la possibilità di fissare una disciplina su spazi da destinare al verde, parcheggi e insediamenti residenziali e produttivi nell'ambito della definizione o revisione degli strumenti urbanistici. La finalità è quella di orientare i Comuni, nel rispetto della loro autonomia, nella definizione dei limiti di densità edilizia, altezze o di distanze dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio. Sicché la modifica legislativa operata in sede di conversione ha reintrodotta la previsione del potere discrezionale dei Comuni di porre disposizioni derogatorie, mantenendo l'ulteriore potere discrezionale della fissazione della disciplina funzionale ad un assetto complessivo unitario di specifiche aree territoriali. Con il comma 1-ter del medesimo 2-bis, introdotto sempre con la legge n. 55, nella direttrice della riduzione di consumo di suolo si prevede che l'intervento di sostituzione edilizia intesa come demolizione e ricostruzione lo si viene a consentire nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti in presenza di due condizioni: 1. che il sedime del nuovo edificio debba coincidere con quello esistente, unitamente al relativo volume; 2. che l'altezza massima del preesistente debba essere rispettata.

All'articolo 2-bis del TUE, così come modificato adesso, si prevede pertanto il potere per le regioni di porre una propria disciplina derogatoria al DM, che alla demolizione dell'edificio esistente possa seguirne la ricostruzione nella medesima posizione, a condizione che la ricostruzione avvenga nei limiti della cubatura e dell'altezza preesistenti e delle distanze legittimamente preesistenti rispettando al tempo stesso gli altri parametri di edificabilità previsti dal piano comunale. Significativo a proposito il potere legislativo di dettare disposizioni derogatorie, che si presenta finalizzato alla definizione di limiti di densità edilizia, altezza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del territorio.

Sull'argomento la recente posizione espressa dalla Corte costituzionale con sentenza n. 231 del 2016 esprime il riconoscimento di un'invarianza sostanziale di particolare rilievo sanante già nell'intervento operato dal decreto n. 69 del 2013, convertito nella legge n. 9 del 2013 che ha introdotto il 2-bis del TUE. In ordine e non tanto per l'invarianza sostanziale va detto che il legislatore statale sotto questo profilo ha seguito la posizione espressa dal giudice delle leggi, in quanto ha tenuto ferma la competenza legislativa dello Stato in materia di ordinamento civile, mentre per il potere regionale ha attribuito la possibilità di intervenire nell'ambito della definizione e della revisione degli strumenti urbanistici aventi determinate finalità, con i limiti fissati dal comma 1-ter dell'articolo 2-bis circa la definizione degli interventi demo-ricostruttivi, come oltre si dirà.

Merita a questo punto di essere ricordato che sulla base di una consolidata giurisprudenza la ricostruzione dell'edificio esistente può considerarsi, come noto, alla stregua di una ristrutturazione edilizia solo se vengono mantenuti sagoma e l'ingombro dell'edificio originario e non si realizzi cubatura aggiuntiva o mutamenti di forma o della sagoma, ove per sagoma della costruzione esistente viene considerata la conformazione originaria dell'involucro dell'edificio intesa sia in senso orizzontale che verticale. Quando non si tratti invece di ricostruzione fedele nel senso appena descritto, l'intervento edilizio ricostruttivo deve per converso qualificarsi alla stregua di nuova costruzione e soggiace in quanto tale a tutte le prescrizioni edificatorie previste per la zona in cui si inserisce. Nell'ipotesi di sopraelevazione inoltre, alla stregua della suddetta giurisprudenza, non può procedersi ad alcuna compensa-

zione tra i volumi edilizi preesistenti e quelli realizzati in aggiunta. Compensazione volta a lasciare inalterata la cubatura complessiva dell'edificio esistente trattando di sopraelevazione di nuova costruzione, ora anche ai sensi dell'articolo 2-bis, comma 1-ter, del TUE. Sicché ogni variazione in altezza costituisce nuova costruzione.

Ora nell'ambito degli interventi di demolizione e ricostruzione va conservata la stessa volumetria di quella preesistente, fatte salve alcune innovazioni necessarie per l'adeguamento della zona antisismica, l'abbattimento delle barriere architettoniche, e naturalmente rimane fermo il concetto che per quanto riguarda le zone sottoposte a vincolo paesaggistico è ammessa solo la ristrutturazione tecnicamente intensa.

Va peraltro precisato che, sebbene sia venuto meno il riferimento al vincolo di sagoma, è ammesso che una ristrutturazione cosiddetta "pesante" realizzata attraverso la demolizione e ricostruzione ai sensi dell'articolo 2-bis, comma 1-ter, non possa portare una movimentazione dei volumi, si richiede infatti che venga assicurato il rispetto dell'altezza massima preesistente e quella della coincidenza del sedime della costruzione preesistente. E poiché la norma parla in ogni caso, ai fini della qualificazione dell'intervento demo-ricostruttivo come ristrutturazione edilizia, essa si riferisce al solo caso in cui l'altezza del preesistente dovesse superare quella ammessa dalla disciplina di Piano regolatore, dal momento che il 2-bis, comma 1-bis, del TUE, introdotto nella legge n. 32, come convertito adesso nella n. 55, ha riconosciuto ai Comuni il potere di definire l'altezza e la distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati nel proprio territorio. Nella diversa ipotesi in cui invece detta altezza non dovesse superare quella ammessa dal Piano regolatore, nel ricostruire la preesistenza nei limiti della volumetria originaria l'altezza può tuttavia essere portata sino a quella massima ammessa, ai sensi del 2-bis, comma 1-ter, in quanto essa può essere mantenuta nei limiti dell'altezza dell'edificio demolito.

La posizione trova conferma nella ratio della nuova disciplina sulla demolizione e ricostruzione ragionevolmente volta a consentire il recupero dell'edilizia esistente, ma che non possa comunque ritenersi esuberante rispetto ai vigenti parametri urbanistici. In questa prospettiva il limite del rispetto dell'altezza del ricostruito riguarda all'evidenza il caso in cui questa non superi quella dell'edificio preesistente, bensì quella massima fissata dal PRG. In definitiva, se l'intervento è demo-ricostruttivo ai sensi del 2-bis, comma 1-ter, nel caso in cui l'edificio ricostruito non abbia un'altezza maggiore di quella demolita, benché venga superata l'altezza prevista dal piano.

Il problema delle distanze. Con la normativa introdotta all'articolo 5, comma 1, lettera b-bis), del DL n. 32, convertito con modificazioni, si è introdotta una norma di interpretazione autentica all'articolo 9 del DM, al quale si è sempre riconosciuta un'efficacia precettiva inderogabile. L'elemento innovativo è rappresentato dal fatto che le norme sulle distanze minime tra fabbricati è stabilito nell'articolo 9, commi 2 e 3, del citato DM, si vengono ad applicare a questo punto esclusivamente alle zone di espansione (zone territoriali C). A tal proposito appare utile evidenziare che la riduzione dell'ambito di applicazione dei limiti delle distanze tra i fabbricati si presenti idonea a favorire, consentendo le operazioni di rigenerazione urbana e ciò con particolare riguardo alle zone A e B, così come definite dal DM. Dette zone non risultano a questo punto sottoposte al rispetto delle distanze minime.

Si consegue ragionevolmente il punto di equilibrio rispetto alla competenza regionale concorrente relativa al governo del territorio, e si raggiunge la possibilità di fissare distanze che rispetto a quelle minime stabilite dalla normativa statale siano inferiori, nel rispetto ovviamente al limite civilistico di cui alla 873. Ciò può avvenire con legge regionale in virtù del riconoscimento in linea generale del potere di deroga al DM operato ai sensi dell'articolo 2-bis, comma 1, primo periodo, ovvero nell'ipotesi in cui il nuovo strumento urbanistico di revisione dello stesso vengono dettate disposizioni mirate alla creazione di aree funzionali a determinati fini nell'ambito di una più estesa pianificazione orientata alla definizione di un assetto urbanistico complessivo e unitario.

Ciò chiarito, va evidenziato che nella prima parte del comma 1-ter, secondo capoverso, per la demolizione e ricostruzione totale è previsto il diritto di mantenimento delle distanze legittimamente preesistenti. La disposizione deve essere letta nel senso che per l'edificio ricostruito possano essere osservate distanze preesistenti laddove più favorevole rispetto a quelle previste dal PRG, ciò tuttavia per le sole parti in cui esso non ecceda la sagoma originaria.

Si evidenzia sul punto che in ragione della particolare collocazione della norma sulla demolizione e ricostruzione, cioè il TUE in luogo del DM, la tipologia dell'intervento ammesso è sempre realizzabile nei termini definiti dalla norma statale. In tal senso depongono le espressioni "in ogni caso" e "è comunque consentita", mentre l'eventuale esercizio della potestà legislativa regionale concorrente, di cui al primo comma del medesimo 2-bis, può investire in tal caso la sola disciplina fischiata fissata dal su richiamato DM.

Significativa è la giurisprudenza in materia sull'argomento di ristrutturazione edilizia per la quale rinvio alla relazione, e che l'incremento di volumetria, cioè la nuova costruzione si viene a realizzare con la realizzazione di nuovi volumi.

Una breve digressione vorrei fare sul volume tecnico strettamente inteso. Questo non costituisce volume, quindi non costituisce modificazione di sagoma tranne all'ipotesi in cui ci si trovi di fronte ad ambiti sottoposti a vincolo paesaggistico ambientale ex lege o sulla base di una norma provvedimentale, per i quali in questo caso è sempre richiesto il controllo di compatibilità amministrativo con l'interesse protetto.

Vengo ai brevi cenni alla legge regionale n. 29 del 2019. Nell'ambito della riqualificazione dell'esistente si inserisce la legge regionale n. 29, il cui articolo 13 è introdotto all'articolo 44-bis della legge n. 11, rubricato "Riutilizzo di strutture in zone agricole per finalità turistica o per finalità di classificazione come dipendenza da albergo diffuso". In essa si stabilisce in buona sostanza la possibilità di riutilizzare per finalità turistiche le strutture agricole produttive non più utilizzate nell'ambito dei Comuni individuati con provvedimento della Giunta regionale sulla scorta di determinati criteri, mentre la finalità è rappresentata dal poter individuare gli interventi di riqualificazione e dei relativi limiti dimensionali massimi di volumi e superfici. Saranno poi i comuni a individuare, su richiesta degli interessati, in una logica di ragionevole dimensionalità le strutture da impiegarsi per le finalità turistiche, strutture il cui impiego non comporta mutamento di destinazione d'uso. È previsto l'esonero dal pagamento degli oneri di urbanizzazione, contemplando al tempo stesso un incremento massimo fino a 120 metri cubi, e sotto questo profilo in realtà si riconosce la possibilità di intervento della legge regionale non nell'an ma esclusivamente nella determinazione del quantum, quindi rispettando i limiti di cui all'articolo 17, comma 4, del TUE. Va peraltro osservato che agevolare tali utilizzi dei compendi abbandonati rappresenti la premessa per contribuire al mantenimento della presenza antropica sul territorio e quindi evitarne l'abbandono con tutte le problematiche legate al dissesto idrogeologico che l'abbandono del territorio, noi friulani ne abbiamo pesanti testimonianze, in realtà viene a comportare.

Vengo alle conseguenze giuridiche della dichiarazione di interesse universale operata dall'UNESCO per le colline del Prosecco. Nel considerare la nuova disciplina della legge regionale Veneto come strumento legislativo rientrante nella logica della riqualificazione delle aree agricole, non ci si può sottrarre dall'individuare la sua afferenza non solo potenziale alle aree rientranti nella dichiarazione universale operata dall'UNESCO relativamente alle colline del Prosecco.

Va detto che, benché l'UNESCO sia sorto nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a Parigi nel 1946, nella consapevolezza che l'educazione, la scienza e la cultura si pongono rispetto all'insufficienza degli accordi politici ed economici come elementi essenziali per costruire una pace duratura tra le nazioni, questi elementi hanno rappresentato in realtà la premessa perché in questo caso le colline del Prosecco, le quali per la loro peculiarità non è azzardato considerarle come modello per una sorta di nuovo giardino all'ita-

liana, si sia potuto per la loro specificità qualificarle come patrimonio di eccezionale valore e bellezza, quindi iscriverle a Patrimonio mondiale dell'umanità. Ora facendo riferimento agli atti normativi di interesse del presente intervento, va ricordato che la Convenzione dell'UNESCO viene sottoscritta a Parigi nel 1972, ratificata in Italia con la legge n. 184 del 1977, dopo che con la legge n. 77 del 2006, rubricata "Misure speciale di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale inseriti nella lista del Patrimonio ambientale posti sotto la tutela dell'UNESCO", aggiornata con la legge del 2017, n. 44, si è esteso il campo di applicazione agli elementi del patrimonio immateriale sancito dalla successiva convenzione UNESCO fatta a Parigi 17 ottobre 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. Sicché, se originariamente il riconoscimento dell'UNESCO si riferiva in modo esclusivo ai soli siti iscritti nella lista contemplata dalla Convenzione della protezione del patrimonio mondiale culturale del 1972, la successiva normativa con riguardo ai siti e degli elementi iscritti nelle liste prevista dalla Convenzione UNESCO per il carattere della loro unicità quali punti di eccellenza del patrimonio culturale, paesaggistico e naturale italiano, diventano elementi che si presentano idonei a rappresentare il nostro Paese nei rapporti internazionali.

A tal fine vengono individuati quali strumenti diretti ad assicurare la conservazione e la valorizzazione di quei siti e conseguentemente la disciplina edilizia urbanistica inerente a quei medesimi siti i piani di gestione di salvaguardia, di cui all'articolo 3 della legge n. 77. Sono poi gli articoli 1 e 2 della Convenzione che danno definizione ai due elementi concettuali di fondo della Convenzione, cioè ci si riferisce al patrimonio culturale e al patrimonio naturale. Rispettivamente il primo ricomprende monumenti, agglomerati e siti; con il secondo si ha riguardo ai monumenti naturali, formazioni geologiche, fotografiche, zone costituenti habitat e specie vegetali e animali vivi minacciati e zone naturali. Denominatore comune per queste diverse categorie è rappresentato dal possedere questo valore universale eccezionale storico, artistico, estetico ed estetico-naturale, scientifico, conservativo, etnologico e antropologico.

A tal proposito va ricordato che ai sensi dell'articolo 2 della legge del 2006, come modificata nel 2017, i beni rientranti nel perimetro di riconoscimento dei siti hanno priorità di intervento, qualora siano soggetti di finanziamento in base alla normativa vigente ed è appunto per tale finalità che sono contemplati i piani di gestione aventi l'obiettivo di individuare le priorità di intervento, l'insieme delle modalità attuative a diretta conservazione e salvaguardia dei beni, di consentire l'effettuazione di interventi previsti dall'articolo 4 della legge n. 77 del 2006 e diretti alla valorizzazione e alla diffusione, tra gli altri, del patrimonio enologico caratterizzante il sito UNESCO nell'ambito delle promozioni del complessivo patrimonio enogastronomico e agrosilvopastorale.

Ora in ragione dell'intervenuto riconoscimento di valore universale eccezionale delle colline del Prosecco vi sono una serie di conseguenze di natura giuridica, che porta con sé. La prima è che i siti UNESCO non hanno una tutela a se stante né rientrano nei diritti dei beni, nella categoria dei beni vincolati sotto un profilo paesaggistico culturale, in base alla disciplina di questa categoria prevista dal decreto n. 42 del 2004.

Come ha precisato la Corte costituzionale con sentenza n. 22 del 2016 i siti UNESCO beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici secondo le loro specifiche caratteristiche. Il concetto fatto valere dalla Corte è il seguente. Pur non rientrando i siti UNESCO di diritto nella protezione dei beni culturali e paesaggistici, nondimeno per queste categorie [...] l'ordinamento vigente stabilisce l'osservanza dei trattati internazionali intervenuti in materia, ai sensi dell'articolo 132 del n. 42, viene prevista una tutela a fonte provvedimentale con riguardo a quei beni riconducibili alle categorie previste dal 136, comma 1, cioè quelle degli interventi razionali del medesimo codice, nell'ambito della cui categoria vi sono le bellezze panoramiche, il belvedere da cui si gode lo spettacolo di quella bellezza. Ed è per tale motivo che si riconosce per tali beni la possibilità di essere oggetto di specifico vincolo in sede di pianificazione paesaggistica in virtù delle disposizioni

di cui all'articolo 184, comma 1, e 135 del codice, ove si afferma che per ciascun ambito i beni paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate, tra l'altro, all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici, riconosciuti e tutelati con particolare attenzione alla salvaguardia dei beni e dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del Patrimonio mondiale.

La seconda considerazione che merita di essere svolta è che con riferimento ai piani di gestione nonché ai piani paesaggistici, cui ora ho fatto cenno, gli strumenti di pianificazione dovranno essere sottoposti alla procedura VAS, come è stato recentemente riconosciuto dal Consiglio di Stato, per quanto riguarda i Piani regolatori dei Comuni. Al di là del riferimento normativo (articolo 7 del testo unico ambientale) che prevede la sottoposizione a VAS dei progetti e degli interventi che abbiano effetti significativi per l'ambiente indipendentemente dalla loro sottoposizione a VIA, la previsione della VAS con riguardo ai siti UNESCO si pone in termini coerenti con le finalità sottese a tale istituto, cioè quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente sì da rendere compatibile l'attività antropica con le condizioni di sviluppo sostenibile a integrare le scelte discrezionali tipiche dei piani e dei programmi la peculiare natura del sito. Sicché la procedura VAS dovrà essere principalmente finalizzata per mettere in rilievo quegli aspetti di valorizzazione, tutela e salvaguardia degli elementi caratterizzanti il sito UNESCO attraverso l'adozione dei piani e programmi. Certo la valutazione tecnica discrezionale assume un ruolo fondamentale agli effetti di ogni successiva decisione in grado di disciplinare i conseguenti rapporti giuridici derivanti. Siamo ovviamente in materia interdisciplinare.

L'altro ulteriore aspetto è correlato alla procedura cosiddetta di "seguito reattivo", prevista dalla Convenzione UNESCO. Nel senso che l'iscrizione nella lista del sito riconosciuto di interesse universale non rappresenta solo un attestato onorifico, le cui peculiarità di bene nel patrimonio culturale o naturale come definito agli articoli 1 e 2 della Convenzione, quel riconoscimento porta con sé una serie di obblighi per lo Stato, per le Regioni, per le rinnovate competenze riconosciute dalla legge regionale di cui si è detto anche in virtù della stessa legge n. 55, nonché per gli stessi Comuni nell'ambito del cui territorio è ubicato il bene. Tant'è che accanto agli obblighi riconosciuti in capo all'intera comunità internazionale che ha il dovere di cooperare (articolo 6 della Convenzione), ai sensi dell'articolo 5 vengono fissati i vari obblighi che sono attribuiti allo Stato che si traducono nell'obbligo di mantenere, conservare e salvaguardare questi beni e le loro peculiarità, dal momento che sulla base di quella particolare procedura seguita di "seguito reattivo", qualora avvenga che il segretariato generale acquisisca determinate nozioni e informazioni sul degrado del bene, questo può intervenire sia per il mantenimento, mantenimento con prescrizione ovvero per la sua esclusione.

A tal proposito può essere ricordato che il problema si era posto per le isole Eolie e per la cattedrale di Colonia, sicché con riguardo agli obblighi che discendono dal trattato internazionale in vigore quale è una convenzione, è ragionevole ritenere che gli stessi gravino su tutti gli organi e i soggetti dello Stato, sia centrale che regionale, dal momento che lo stesso articolo 117 della Costituzione stabilisce che, come modificato nella riforma del 2001, la potestà legislativa viene esercitata Stato/Regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

L'attività di pianificazione e monitoraggio collegate alla conservazione e salvaguardia dei beni inseriti nella lista potrebbe essere, in ragione della loro peculiarità, di difficile esplicazione sulla base di parametri di natura scientifica. Nondimeno è ragionevole ritenere che tale attività possa portare a rilevare effetti e situazioni non trascurabili ricavabili da evidenze visibili e tangibili comunque suscettibile di significativi riscontri.

Situazione che si presenta pertanto caratterizzata da connotazioni diverse da quelle che contraddistinguono situazioni di danno ambientale, di cui all'articolo 300 del TUA, che peraltro non esclude una situazione di eventuale danno ambientale anche con riferimento a

questi siti, danno che è accompagnato da effetti che devono essere sempre oggettivamente riscontrabili e non di mero pericolo, ovvero situazioni di mero deterioramento, dal momento che in ragione della natura dei beni rientranti nei siti di valore universale il deterioramento visivo può presentarsi idoneo a realizzare una soglia di rischio, in quanto il valore estetico è idoneo a motivatamente spiegare una rivisitazione delle originarie determinazioni che hanno portato il bene all'inserimento nella lista di valore universale eccezionale. E se questo impegno al mantenimento e alla salvaguardia di questi beni può presentarsi come sinallagma funzionale quale prezzo richiesto rispetto all'intervento più liberale che caratterizzi la fisiologica disciplina inerente l'utilizzo, conservazione e rigenerazione dei suoli, affrontato nella prima parte di questo intervento, in realtà le differenze si presentano come più apparenti che reali, in quanto le esigenze di tutela e di appropriata salvaguardia dei siti dovrà tradursi nella sapiente armonizzazione dei valori paesaggistici e ambientali con quelli collegati all'utilizzo, sfruttamento economico e agronomico dei medesimi territori. Essere estremisti è assai facile in questa materia, e non solo.

Più complesso si presenta l'attività diretta alla reale armonizzazione e contemperamento dei diversi interessi, ed è questa verosimilmente la reale sfida di questo terzo millennio, sfida ovviamente collegata alla salvaguardia dei siti di cui abbiamo parlato di eccezionale valore e di interesse universale, quindi anche alle colline del Prosecco.

Tale riconoscimento non rappresenta un passo indietro, ma anzi la premessa per un'ulteriore vitale e originale forma di manifestazione di tutela del paesaggio e dell'ambiente, consapevolezza propositiva di nuove iniziative ed esperienze destinate a tradursi nell'impegno diffuso perché la conquista raggiunta venga completamente mantenuta in una logica di equilibrata tutela ambientale. E il nostro Paese nelle sue diverse articolazioni, Regioni, Province, Comuni, locali e collettività, ha sia le formali competenze che le capacità sociali, politiche, culturali e imprenditoriali per poter vincere la relativa sfida. Il mio unico rammarico è che di questo a questo punto affascinante terzo millennio non sono del tutto sicuro di poterne vedere la conclusione.

Commento del Presidente Dott. Maurizio NICOLOSI

Ringrazio il Professor Francesco Longo per questa interessante relazione, che ha affrontato veramente aspetti di completamento di quelle che sono state le relazioni di questa mattina.

Quest'ultimo aspetto riferito ai beni iscritti all'UNESCO mi fa venire in mente che tutto sommato la sinergia tra protezione di questi beni paesaggistici e quelli dell'UNESCO è stata agevolata dal fatto che questi beni già godevano di una protezione a livello statale. Penso, però che ci sia una funzione rafforzativa dall'inserimento di questi beni nel Patrimonio dell'UNESCO, perché in un certo senso agevolano un aspetto conservativo di questi beni in relazione alle reali esigenze del territorio del Prosecco che è bellissimo. Io ho avuto la possibilità, nel periodo della mia attività come Presidente del TAR Veneto, di visitare diverse volte il territorio del Prosecco, anche perché mio figlio ha un interesse più diretto in quello che è il prodotto di questo territorio. Ci sono tante aziende che portano avanti e valorizzano le caratteristiche di questa zona.

Quindi la sinergia tra la protezione paesaggistica e ambientale e la garanzia del vincolo derivante dall'iscrizione di questi beni nel Patrimonio universale ritengo che alla fine sia la linea che debba guidare le amministrazioni a salvaguardare la bellezza di questi luoghi.

Ringrazio di nuovo il professore e passerei subito alla relazione della professoressa Renata Codello su un caso veramente interessante.

■ IL RECUPERO DI BENI CULTURALI STORICI ED IL "SACRIFICIO" DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA VIGENTE PER "INTERESSI COLLETTIVI": IL CASO DEL "FONTEGO DEI TEDESCHI" IN VENEZIA ET SIMILIA

Anch'io ringrazio l'avvocato Michielan, che mi invita sempre a questo convegno dove vedo l'altra faccia della medaglia rispetto ai temi invece di tutela di cui ci occupiamo noi.

In particolare oggi vediamo insieme il tema del Fondaco dei Tedeschi a Venezia. Va detto subito che questo è un caso dove convergono tutte le complessità possibili e immaginabili: l'edificio è un edificio vincolato, quindi con dispositivo di vincolo di tutela monumentale ben prima che si programmasse l'intervento che adesso andremo a vedere. Oltre a questo su Venezia vi è anche un vincolo paesaggistico e, cosa ancora più interessante, è un edificio ritenuto antichissimo, addirittura trecentesco con un assetto che è più o meno quello che vedete qui, quando proprio i tedeschi lo usarono con una forma tipica a fondaco; quindi con un loggiato al piano terra per conservare le merci e allocare invece la comunità germanica ai piani superiori. Questo era uno dei modi strategici, con cui la Serenissima governava sia i commerci traendone il massimo dei benefici, ma anche i rapporti con le società e le culture diverse dalla propria; quindi abbiamo il Fondaco dei Tedeschi, ma anche quello dei Turchi, dei Greci e così via. Con dei regolamenti molto precisi che determinavano sia la configurazione dell'edificio, che è più o meno questa che vedete qui, che le modalità con cui venivano scambiate le merci e ospitati i mercanti.

Il caso del Fondaco dei Tedeschi è diventato talmente un caso studio per studiosi, dottorandi, tesi di laurea ma anche saggi a convegni nazionali e internazionali, perché è il borderline del borderline e ancora del borderline.

Da ultimo posso solo dirvi che l'acqua alta della settimana scorsa, l'ha visto completamente asciutto, malgrado l'area vicino al ponte di Rialto sia tra le più basse della città; quindi i lavori di restauro eseguiti sono in grado di tutelarlo fino a un metro e novanta di acqua alta sullo zero mare orografico. Cosa che speravamo anche di non dover collaudare a dire la verità, ma che in modo molto accorto, come è capitato per pochi altri edifici a Venezia (le gallerie dell'Accademia, la punta della Dogana, lo Squero e l'auditorium di musica della Fondazione Cini), sono rimasti perfettamente all'asciutto.

La cosa non è trascurabile perché, visto che il contesto delle norme urbanistiche e per il tema che ci interessa degli utilizzi ha strettamente a che fare con le peculiarità dei siti, in cui si trovano gli edifici o i complessi monumentali o meno, fa diventare importante un altro aspetto: questi progetti, i progetti così speciali devono essere fatti da progettisti che conoscano i fenomeni in tutta la loro portata, non solamente per la conformazione planimetrica e l'articolazione degli spazi che si vedono nelle planimetrie. Sembra una banalità, ma guarda caso ciò che è stato progettato da soggetti che non conoscono un fenomeno così complesso come quello dell'acqua alta, si sono poi trovati allagati.

Il fatto del Fondaco dei Tedeschi, un edificio molto importante vicino al ponte di Rialto, vicino al trecentesco palazzo dei Camerlenghi, un edificio che ha una superficie di diecimila metri quadri nel cuore di Venezia con i vincoli che dicevamo, era ormai da molti anni abbandonato. Abbandonato perché le funzioni pubbliche che vi erano sempre state all'interno,

perfino dopo la caduta della Serenissima si trovano uffici amministrativi di vario ordine e grado, avevano poi trovato la loro finale configurazione in un grande edificio delle Poste italiane.

L'esempio del Fondaco trova in Italia moltissimi altri esempi simili. Il fatto, contestato e poi risolto a favore della Soprintendenza dai soggetti proponenti il restauro del Fondaco, è stata una clamorosa sentenza del Consiglio di Stato del 2015, che entra nel merito addirittura del parere della Soprintendenza come una sorta di analisi logica estremamente precisa, per dimostrare che l'interesse pubblico può esistere anche in presenza di una proprietà privata. Posto che i ricorrenti sostenevano questo e altre cose molto diverse.

Vediamo schematicamente quali sono stati alcuni dei passaggi che ora interessano agli studiosi della disciplina del restauro e non solo, anche ai progettisti, che sono stati cruciali nel cambiamento della destinazione d'uso. Innanzitutto, un approccio un po' diverso da quello che i tecnici che sono qui in platea generalmente ricordano, cioè il fatto che all'idea di conservazione di un manufatto corrisponda nella realtà la sua immutabilità. La letteratura accademica, sia nazionale che internazionale ormai, e hanno guardato tutti e tutti guardano a ciò che succede in Italia perché, se succede in Italia, può succedere ovunque, e da questo punto di vista siamo sempre sotto osservazione, si sono fatti dei passi avanti notevoli, cioè l'idea che la conservazione di un manufatto non debba essere considerata come un'azione statica, ma piuttosto come una massa critica di potenziale evolutivo che il manufatto è in grado di offrire. Questo nel medio e anche lungo termine. Quindi l'idea di conservazione, il concetto di conservazione che via via si evolve per diventare un processo di cura in corso, ma che può accogliere anche dei cambiamenti piuttosto significativi.

Questo perché la conservazione e la valorizzazione, ancorché le leggi vigenti continuino a tenerle a seconda dei casi separate, unite e combinate in vario modo, non possono essere considerate separate: devono necessariamente diventare un tutt'uno e ancora più unirsi di fronte alla necessità di gestire spazi molto complessi e importanti come quelli che stiamo considerando.

Non solo, la conservazione di per sé ha necessariamente all'origine: non un po' prima, un po' dopo, un po' a destra e un po' a sinistra, un aspetto enorme di natura economica e un aspetto altrettanto enorme di impatto sociale. Cambiare destinazione d'uso, rigenerare la destinazione d'uso del Fondaco dei tedeschi nel cuore di Venezia non può certo dirsi un'azione priva di impatto sociale.

Per noi che abbiamo avviato questo procedimento molto complicato, molto sulla lama di ciò che era prassi fare e di ciò che invece si poteva fare, questi concetti sono sembrati abbastanza chiari. Diciamo che per la maggior parte dei nostri interlocutori no, tantomeno per soggetti così singolari, associazioni come Italia Nostra e altre, che sono finanziati dallo Stato italiano e che si ritengono capaci di tutelare meglio di quanto lo Stato tuteli i beni che ha sottoposto a vincolo.

Voi siete dei giuristi raffinati e a me piacerebbe tanto sapere come questo sia possibile, cioè come mai tutte le volte che si approvano progetti che sono carichi di potenzialità, di innovazione e che ovviamente sono fortemente proiettati verso il futuro gli architetti si debbano sentir dire da un gruppo di personaggi, che quasi sempre non hanno specifiche competenze, che non siamo capaci di tutelare le cose di cui ci occupiamo.

Ciò detto, quindi, il ricorso prima al TAR e poi al Consiglio di Stato ha fatto un percorso molto interessante. Intanto vi faccio vedere alcune immagini di com'era il Fondaco dei tedeschi, soprattutto com'erano gli interni. Gli interni sono interessanti perché nel diventare proprio negli anni Trenta sede delle Poste e telegrafi, vedete queste grandi capriate che sono di cemento, fatte a imitazione delle travi reticolari in ferro che ospitavano l'attività dei telegrafi, ma vi ho volutamente portato delle foto di cantiere, stiamo parlando del 1928, del 1930

e del 1932, dove sistematicamente a pezzi e in un modo certosino l'edificio è stato completamente demolito e rifatto in cemento armato. Queste sono le foto di cantiere.

Qui invece vi ho portato una divertente ricostruzione, per farvi vedere quali sono gli elementi in pietra rimasti dell'antica costruzione, quindi sostanzialmente le colonne e poco più, e quali sono invece tutte le parti ai diversi livelli che sono novecentesche, in calcestruzzo, in mattoni pieni, in mattoni forati, ma che nulla hanno della consistenza storica dell'edificio. Perché un altro tema che occorre tener presente, che però non lo si considera quasi mai è l'effettiva materialità dell'edificio.

Io non posso tutelare un'icona in modo astratto: per gli architetti che in linea generale sono materialisti puri è fondamentale dimostrare che ciò che si tutela abbia realmente quel valore di unicità, eccezionalità e importanza storica che si dichiara. Saliamo ai piani superiori, ed è anche più divertente perché anche le volte sono in calcestruzzo, ancora di più. Quindi noi abbiamo nel cuore di Venezia un magnifico edificio fatto praticamente negli anni Trenta dove gli elementi storici, documentati, mappati, catalogati e naturalmente a questo punto trattati [...] sono una parte minimale, dal 5 al 7 per cento.

Qui lo vedete, vedete anche la potenza di questo edificio che è molto complicato e che poi, come sapete, è diventato un particolarissimo e molto apprezzato luogo di vendita. Diremmo un centro commerciale, anche se non ha nulla di ciò che solitamente chiamiamo centro commerciale.

Queste sono alcune delle fasi di cantiere che vi faccio vedere, perché non si tratta solamente di pensare, di fare, ma anche di realizzare operazioni molto complicate in un contesto come quello veneziano. Ma allora ci viene da chiederci: non saremo noi quelli che abbiamo cominciato ad accorgerci di tutto questo. Qualcuno l'avrà ben pensato prima di noi. In effetti, se noi fossimo dotati di una memoria o di una cultura un pochino più raffinata, vedremmo che è proprio la carta del restauro del 1972, allora emanata dal Ministero della Pubblica Istruzione, perché il Ministero dei Beni Culturali ancora non c'era, a ritenere che nella tradizione italiana il riconoscimento del valore, che è la base delle ragioni per cui noi tuteliamo il patrimonio esistente, implica da un minimo intervento laddove sia possibile finanche al cambiamento della destinazione d'uso, perché ciò attorno alla quale ruotano molti dei temi che si sono trattati anche stamattina è proprio la possibilità di cambiare la destinazione d'uso ad edifici più o meno importanti, quindi da una parte veder accrescere tutto il loro valore economico, ma dall'altra introdurre una serie di modifiche che i Comuni spesso disdegnano, che ancora più è difficile fare nei centri storici e nelle città d'arte, ma che invece hanno temi di grande interesse, perché è proprio nelle città d'arte; è proprio in copresenza di questi grandi edifici che si pongono problemi di recupero estremamente importante.

Anche qui il progetto è stato fatto da Rem Koolhaas, un architetto sicuramente importante che peraltro aveva assai poca conoscenza delle tecniche costruttive tipicamente veneziane, ma non ha esitato un momento a lasciare a vista sia mattoni più o meno antichi sia a metterne degli altri di nuovi sia a lasciare travi e pilastri di calcestruzzo a vista, pur non essendo nati a suo tempo per essere lasciati a vista, ma alla fine a mantenere aspetti di altro tipo, tradizionali come i soffitti in legno. Questi soffitti in legno sono finti; questi solai in legno sono finti. Tutti i solai sono di calcestruzzo o solai misti di laterizio calcestruzzo. I pavimenti sono in terrazzo alla veneziana di cemento, ma tutta la parte invece del loggiato interno è quella autentica cinquecentesca.

Le ragioni del ricorso dei ricorrenti contro il Fondaco dei tedeschi erano sostanzialmente due: la prima l'aumento di volume del grande lucernario, di un piano vetrato che veniva costituito al piano di sopra; e una seconda valutazione molto più importante, cioè il fatto che l'edificio era sempre stata di proprietà pubblica, era passato alla proprietà privata e il Comune di Venezia, in deroga alle norme vigenti, aveva dichiarato l'interesse pubblico su

una proprietà privata e, quindi, allo stesso tempo poneva la domanda se un grande magazzino è o meno capace di soddisfare il concetto di fruizione pubblica.

Il concetto di interesse pubblico è un fattore chiave nella scelta dell'uso di un edificio. Spesso questi edifici antichi vengono utilizzati per fruizione pubblica, ma questo tipo di attività commerciale non si capiva bene se rientrasse a pieno titolo o meno proprio sulla fruizione pubblica dell'edificio. Soprattutto nel momento in cui investitori privati avevano deciso di farne un grande magazzino.

Va detto che la tutela dei beni culturali non ha bisogno di stabilire degli standard prescrittivi, cioè quali siano davvero le modalità che tutelano o, meglio, rendono possibile la fruizione pubblica, ma quello che interessa alla tutela è che siano realizzate delle soluzioni progettuali basate su prestazioni su effettiva fruibilità dei luoghi in modo tale che queste accadano nei fatti e in modo concreto e attuale.

Tenete conto che noi abbiamo già catalogato nella nostra testa una serie di luoghi comuni sulla base dei quali prendiamo le nostre decisioni, che sono molto radicati. Siamo per esempio convinti che di tutto ciò che ha un valore culturale tutto sommato se ne debba occupare lo Stato. Questa cosa è superata da almeno trent'anni, perché non solo lo Stato non ce la fa, non ce la può fare, non vuole nemmeno farlo; di conseguenza finiamo con il fare operazioni di continua trasposizione tra ciò che lo Stato dovrebbe fare ma non fa, tra ciò che il privato vorrebbe fare ma gli è impedito di fare; quindi questi pregiudizi ci impediscono poi di prendere delle decisioni che, invece, vanno a vantaggio di tutta la collettività.

Sappiamo bene che le destinazioni d'uso sono regolate da leggi statali, regionali, comunali, ognuna delle quali poi trova dei suoi sistemi di assestamento e nella maggior parte dei casi non li trova affatto. E qui è una delle ragioni di grande incertezza di cui si parlava stamattina, ne parlava il professor Micelli: di che parliamo, se poi nel concedere o nel negoziare alcuni permessi di costruire, alcune autorizzazioni, alcune possibilità di rigenerazione urbana non siamo in grado di dare certezze di procedura ma anche certezze di procedimento e di risultato?

Si diceva che un altro aspetto molto diffuso nell'immaginario collettivo è che, quando un edificio viene acquistato da un privato, sostanzialmente non ha più possibilità di avere una fruizione pubblica, mentre invece questo ovviamente non è vero.

Ancora per esempio nel caso del Fondaco sono stati mantenuti anche tutti gli elementi che facevano parte del precedente edificio. Questi che vedete sono i rivestimenti, i serramenti degli uffici delle Poste che, potendosi restaurare, si tengono. Chi è veneziano se lo ricorda, riconosce esattamente gli stessi spazi che ospitavano prima gli uffici delle Poste.

Questo intervento che volutamente vi ho fatto vedere senza gli allestimenti molto ricchi, che invece ci sono oggi, mostra un altro tema assolutamente interessante, che è questo. Ad un certo punto la forte negoziazione, e introduco volutamente questo termine perché in tutti gli altri Paesi d'Europa negoziare un progetto, negoziare delle soluzioni è una cosa positiva; quando usiamo questo termine in Italia, necessariamente diventa un'accezione negativa: questo è dovuto, se mi posso permettere, sia agli avvocati che agli architetti. Gli avvocati hanno ragione sempre per definizione e raramente stanno a sentire gli aspetti tecnici che invece sono importanti in un edificio e gli architetti spesso, soprattutto quelli pubblici, terrorizzati dal dover decidere e prendersi le responsabilità che ne conseguono, cercano ovviamente di tirare indietro il più possibile.

Vi faccio vedere questa fantomatica scala mobile rossa che, a detta del progettista, viene copiata dalla metropolitana di Mosca, perché l'aveva fatta Lenin, ed è rossa per quello, perché ignorando il fatto che nell'edificio di fronte, ex Coin, c'era una scala mobile già da venti o da trent'anni, un altro tema di grandissima polemica è stata la realizzazione della scala mobile. Ed è incredibile, perché si riparta sempre da zero, non si riesce mai a capitalizzare le espe-

rienze fatte per cercare di avere una maggior apertura nei confronti delle proposte progettuali degli architetti, e vi assicuro che gli architetti sono bravi. Spesso per arrivare a presentare un progetto prima ne hanno fatti tre, quattro, cinque, e tutto questo costa energia, denaro e mille altre cose. Quindi non è giusto che questa cosa accada. Non è assolutamente giusto, perché il loro lavoro vale tanto quello di tutti quanti gli altri e deve essere tenuto in conto. Abbiamo finalmente fatto questa scala, perché, se no, essere ancora più indietro di Lenin mi sembrava davvero una cosa paradossale,

Questo è l'elemento verticale che necessariamente doveva distribuire i quattro o cinque livelli di questo nuovo intervento.

Anche qui temi che spesso tocchiamo, che sono temi fasulli ma che dobbiamo cominciare a chiamare con il loro nome perché sono temi finti, sono quelli della reversibilità. La reversibilità assoluta non esiste: esistono diversi gradi possibili di compatibilità tra i progetti, tra le progettazioni che accolgono la vocazione di un determinato edificio; quindi lo conservano nella propria natura e nella propria indole e invece altri interventi che non sono proprio accettabili, non sono accoglibili.

Avete visto il Fondaco iniziale, sappiamo che poi le Poste comunque avevano occupato tutto l'edificio, per arrivare a questa terza destinazione d'uso che l'edificio ha accolto in modo davvero, secondo me, eccellente.

Uno dei pilastri del nostro ragionamento è proprio quello che ha definito il concetto di interesse pubblico, come non effettivamente riferito al titolo di proprietà e quindi al tipo di proprietà pubblica o privata, ma piuttosto all'esistenza di un certo grado di fruizione pubblica: il che significa che l'interesse di cui parliamo (interesse pubblico) può essere perseguito anche all'interno di uno spazio, in questo caso commerciale ma in mille altre situazioni.

Qual è dunque l'esito per i tecnici di questa sentenza nel 2015, ma che davvero è stata dirompente? E devo ringraziare gli avvocati che insieme a me hanno avuto la pazienza e la determinazione, oltre ogni ragionevolezza, nel portare avanti questo progetto, perché vi assicuro che avere nel centro di Venezia un edificio vuoto da dieci anni, che cade a pezzi, è la peggiore sconfitta che si può avere per uno che si occupa di tutela. Non possiamo non tenere conto di queste cose.

Nel dettaglio l'intervento del Fondaco si definisce attraverso questi cardini, questi punti fondamentali di rispetto dell'interesse pubblico; salva l'uso commerciale originale e quindi anche il patrimonio, la fabbrica che lo conteneva, integrandolo allo stesso tempo con delle attività culturali, perché poi il piano superiore è destinato ad attività culturali; ceduto al Comune per un numero di giorni all'anno in modo che lo possa fare liberamente, ma è finito che lo fanno gli stessi gestori, lo fanno 365 giorni all'anno. Quindi in questo caso siamo andati oltre le aspettative che immaginavamo. Un secondo punto è che rende l'intero edificio accessibile al pubblico e comprende anche aree che prima non erano accessibili e che quindi, quando era ufficio postale aveva solo l'uso del piano terra, del primo piano e non degli altri; consente la fruizione pubblica gratuita di ampi spazi proprio destinati a iniziative culturali di vario tipo e grado; consente l'uso gratuito comunale di spazi i più ampi assegnati al Comune di Venezia; porta al Comune di Venezia risorse finanziarie significative e aggiuntive, perché gli oneri di urbanizzazione erano comunque molto consistenti; e ovviamente, altro aspetto che non possiamo trascurare, è che crea immediatamente in questo caso un centinaio di posti di lavoro nel giro di brevissimo tempo; rafforza tutti i servizi offerti alla città ma anche al più ampio mercato internazionale. Tutto questo per dimostrare che non stiamo facendo valutazioni esclusivamente di carattere economico e finanziario, ma ne vengono fatte anche molte altre che hanno mostrato come il partenariato pubblico/privato, anche di nuova generazione, possa avere risultati assolutamente importanti.

Commento del Presidente Dott. Maurizio NICOLOSI

Ringrazio la professoressa Codello. Interessante questa relazione. Credo che sia un esempio forse unico o tra i più importanti.

C'è voluto coraggio forse a volere concepire una ristrutturazione di questo tipo avendo a riferimento un soggetto privato. Però forse si è trovata una giusta sintesi. Alla fine ognuno può pensarla come vuole, ma nessuno può dire che non sia stato un successo.

Le problematiche sono obiettivamente complesse, perché nel caso trattato mi sembra che sia praticamente il 7 per cento dell'immobile originario. Ripeto, è un caso che fa riflettere e fa ben sperare, perché, se si è fatto a Venezia che è una città complessa da questo punto di vista, penso si possa fare anche altrove.

Possiamo passare alla relazione dell'Avvocato Borella, che si occuperà del "permesso a costruire convenzionato e in deroga e la rispondenza al pubblico interesse".

■ **PERMESSO A COSTRUIRE CONVENZIONATO ED IN DEROGA: LA RISPONDEZZA AL PUBBLICO INTERESSE**

Il titolo della relazione fa riferimento al permesso convenzionato e poi al permesso in deroga. Io ritengo di dover invertire l'ordine degli addendi per la semplice ragione che a me pare che il permesso in deroga abbia delle problematiche particolari molto più importanti che non quelle del permesso convenzionato che, se non sbaglio, è un istituto così come concepito abbastanza semplice.

Va detto che molti, non parlo di noi che facciamo questo mestiere, confondono il permesso convenzionato con il permesso in deroga ritenendo che siano sostanzialmente la stessa cosa. Non è così, perché non solo nell'articolo 28-bis del testo unico che introduce il permesso convenzionato, non è contenuta l'espressione "deroga", che invece c'è nell'articolo 14 del testo unico che riguarda il permesso in deroga, ma va rilevato che mentre per il permesso convenzionato non c'è nessuna deroga alle norme del Piano regolatore, se non alla prescrizione della previa redazione di un piano attuativo (questa è l'unica deroga), per il resto il permesso convenzionato non può derogare a nessuna norma del Piano regolatore.

Sul permesso in deroga

Fatta questa distinzione, quindi, comincerò a parlare del permesso in deroga che prevede due tipi di deroga: quella contenuta nel comma 1, dell'articolo 14, del testo originario del Testo Unico, e quella introdotta dal decreto Sblocca Italia, n. 133 del 2014, nel comma 1-bis, che introduce una diversa fattispecie di permesso in deroga, perché il comma 1 si riferisce agli edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico, mentre il comma 1-bis prevede una ulteriore e diversa deroga per interventi di ristrutturazione edilizia di edifici situati anche in aree industriali dismesse, anche alla destinazione d'uso.

Vi sarebbe poi una terza ipotesi di permesso in deroga: quello che è chiamato permesso in deroga energetico, di cui al decreto legislativo 4 luglio 2014 n. 102 sull'efficienza energetica, di cui non mi occuperò perché riguarda sostanzialmente solo lo spessore dei muri, per essere chiari.

A me piace fare l'archeologo dell'urbanistica e dell'edilizia. Avendo una certa età ne ho viste tante e ho visto il succedersi di tante norme. Non si deve pensare che il permesso in deroga sia stato istituito solo dal testo unico del 2001, perché già la legge 21 dicembre 1955, n. 1357 prevedeva le licenze in deroga, stabilendo che il rilascio fosse subordinato al preventivo nullaosta della sezione urbanistica regionale nonché della soprintendenza ai monumenti, e per i Comuni tenuti obbligatoriamente a redigere il Piano regolatore, cioè per i Comuni più importanti, addirittura occorre il nullaosta del Ministero dei Lavori Pubblici.

La legge del 1955 si limitava a prevedere il permesso in deroga senza limiti, in maniera assolutamente generica, disciplinando soltanto le procedure di rilascio. Nella circolare ministeriale esplicativa della legge ponte del 28 ottobre 1967 si legge, al punto 12, che «Si è constatato che per la genericità dei criteri previsti dalle relative norme comunali, per la tendenza a dare un'interpretazione troppo lata alle norme stesse e per il frequente ricorso alla loro applicazione l'esercizio del potere di deroga è stato causa di gravi danni soprattutto di carattere

urbanistico». Di qui l'articolo 41-quater introdotto dalla legge ponte del 1967 e l'articolo 16 introdotto nella legge urbanistica. Quindi, se oggi si esamina il testo della legge urbanistica del 1942, troviamo l'articolo 41-quater che naturalmente non esisteva prima del 1967.

L'articolo 41-quater introduce quell'importante limitazione, che è tuttora in vigore anche in base al testo unico, cioè che la deroga è possibile soltanto per edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico. Ciò che non era previsto dalla legge del 1955. Come trevigiano posso rendere testimonianza dell'autentico scempio che è stato compiuto a Treviso nell'immediato dopoguerra attraverso il rilascio di licenze in deroga, consentite dal Piano di ricostruzione.

Credo che pochi dei presenti sappiano che è esistito anche l'istituto giuridico del piano di ricostruzione, previsto dal decreto legislativo luogotenenziale del primo marzo 1945, n. 154: prima della fine della guerra, quando Treviso, il Veneto e il Nord Italia facevano ancora parte della Repubblica di Salò.

Il Governo dell'Italia del Sud fu dunque prevedente nell'introdurre questo istituto che doveva facilitare la ricostruzione delle città distrutte.

Treviso ha subito una distruzione enorme con il bombardamento del 7 aprile 1944 (che causò 1.600 morti) ed un secondo bombardamento il mese dopo (oltre ad altri minori).

Faccio presente che gli articoli 15 e 16 del piano di ricostruzione prevedevano il rilascio di licenze in deroga a giudizio insindacabile del Comune, cioè del Sindaco, non essendo previsto l'intervento del Consiglio comunale.

La deroga riguardava le prescrizioni relative alla superficie coperta, che non doveva essere superiore al 50 per cento del lotto ed all'altezza massima di 18 metri. Se qualcuno va a vedere gli edifici che si trovano in piazza Pio X, a pochi metri dalla piazza del Duomo, si renderà conto delle conseguenze delle deroga.

Tornando quindi all'art. 41-quater della legge urbanistica introdotta dalla Legge ponte, questa ha introdotto due rilevanti modifiche rispetto al regime previgente del 1955, cioè – come ho già detto – che la deroga poteva essere rilasciata soltanto in funzione della realizzazione di edifici e impianti pubblici e di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale: previsione sacrosanta perché, trattandosi di derogare allo strumento urbanistico che viene approvato dal Consiglio comunale, è assolutamente logico che una deroga alle norme del Piano regolatore sia decisa dal Consiglio comunale.

Sempre con l'articolo 41-quater viene esclusa la necessità del nullaosta della sezione urbanistica regionale che invece era previsto nel 1955, ed anche della Soprintendenza ai monumenti, che ovviamente è necessario nel caso in cui ci siano aree o immobili vincolati.

Si arriva, quindi dopo questo excursus nel passato, al testo unico dell'edilizia, all'articolo 14, e alle modifiche introdotte dal decreto Sblocca Italia. C'è un bel volume, curato da Gherardo Bergonzini e Patrizia Marzaro (*Uso e trasformazione del territorio: dal testo unico dell'edilizia al decreto "Sblocca Italia" del 2014*) nell'anno successivo allo Sblocca Italia, che ha trattato tutte le modifiche ivi contenute. Tutti i commentatori concordano che il permesso in deroga trova la sua ragion d'essere nella necessità di superare l'eccessiva rigidità dei Piani regolatori attraverso l'introduzione di uno strumento flessibile come il permesso in deroga.

Faccio presente che l'articolo 42, comma 2, lettera b), del testo unico n. 267 del 2000, sugli enti locali, nell'attribuire al Consiglio comunale la competenza in tema di Piani regolatori precisa anche che il Consiglio comunale è competente in materia di eventuali deroghe ai Piani regolatori. Quindi trattandosi di norme di principio, sia quella contenuta nella legge comunale provinciale che quella contenuta nel testo unico dell'edilizia, non sarebbe legittima una legislazione regionale che modifichi questi principi fondamentali dell'ordinamento urbanistico.

Ho già detto che il permesso in deroga può essere rilasciato esclusivamente per edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico: riprenderò l'argomento trattato del Fontego (in

italiano Fondaco) dei tedeschi che ha formato oggetto di permesso in deroga di cui si è occupato il Consiglio di Stato con sentenza n. 2761 del 2015.

La deroga non può operare con riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 cioè l'articolo 7 (limiti di densità edilizia), l'articolo 8 (limiti di altezza degli edifici) e l'articolo 9 (limiti di distanza tra fabbricati).

Non solo, ma il comma 3 dell'articolo 14 del testo unico precisa che la deroga non può porsi in contrasto nemmeno con le norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, potendo riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, altezza e distanza tra i fabbricati, di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi (che noi chiamiamo in realtà attuativi in base alla legislazione regionale vigente).

La concessione non deroga alle destinazioni d'uso previste dal Piano regolatore, contrariamente a quanto è previsto nel comma 1-bis, di cui tratterò tra poco.

L'altra considerazione che va fatta è che, non soltanto ad avviso mio ma di giuristi molto autorevoli, non è possibile rilasciare deroghe per costruzione di edifici pubblici o di interesse pubblico in aree che non siano previste già come edificabili dal Piano regolatore.

Lo si ricava dal fatto che le deroghe sono previste soltanto per densità, altezza e distanze tra i fabbricati, ciò che presuppone che ci sia una precisa destinazione edificatoria in base al Piano regolatore. Si può ritenere che forse questa sia una limitazione eccessiva, sennonché mi limito ad osservare che, se è necessario dare corso ad una variante urbanistica al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, c'è sempre la possibilità di ricorrere all'accordo pubblico/privato di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 11 del 2004. Quindi non si può forzare la mano alle amministrazioni comunali pretendendo deroghe maggiori di quelle consentite. Se il Comune concorda sull'opportunità di derogare alle norme del Piano regolatore diverse da quelle che sono qui consentite dall'art. 14, darà corso, su richiesta del privato all'accordo pubblico/privato.

Altra considerazione che ritengo di dover fare è che il rilascio di concessione in deroga presuppone la corresponsione del contributo straordinario (di cui credo abbia parlato stamattina Primo Michielan, ma io purtroppo non ero presente, previsto dall'articolo 16, comma 4, lettera d ter), sempre introdotto dallo Sblocca Italia: contributo che è determinato in base alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica in deroga o con cambio di destinazione d'uso.

Non mi nascondo che una delle ragioni che oggi limitano l'attività edilizia è l'eccessivo importo degli oneri di urbanizzazione e quindi sta alla Regione e ai Comuni eventualmente di rimodulare gli oneri ordinari, fermo restando che chi ottiene una variante in deroga o una variante al piano regolatore o un permesso in deroga deve pagare anche il contributo straordinario.

L'art. 14 prevede la derogabilità delle norme relative ad altezza e distacco fra fabbricati: queste ultime disciplinate dall'art. 873 del codice civile che, nel prevedere un distacco minimo di tre metri, consente ai Comuni di stabilire un limite maggiore. Ci si domanda se il piano regolatore preveda, in una certa zona, il distacco di cinque metri, quindi superiore ai tre metri previsti dal codice civile, si possa derogare a questa norma attraverso il permesso in deroga?

La questione è delicata perché una deroga di questo genere verrebbe a incidere sui diritti dei terzi e cioè dei confinanti, che potrebbero impugnare avanti il Giudice amministrativo la delibera del Consiglio comunale ed il permesso in deroga, con le conseguenze che possiamo immaginare, tenuto conto che la violazione delle distanze comporta il diritto alla riduzione in pristino.

Il comma 2 dell'articolo 14 prevede la necessità dell'avviso dell'avvio del procedimento agli interessati, ai sensi dell'articolo 7, della legge n. 241, quindi il Comune è obbligato, in presenza di un'istanza di permesso in deroga, ad inviare la comunicazione a tutti i potenziali

controinteressati che siano facilmente individuabili: sicuramente ai proprietari confinanti, tenuto conto peraltro che la giurisprudenza amministrativa riconosce che la “vicinitas” attribuisce la legittimazione a ricorrere.

Bisogna però considerare che secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa il permesso in deroga viene considerato frutto di discrezionalità pura: non di discrezionalità tecnica.

Ne consegue che il sindacato del giudice amministrativo può svolgersi soltanto in caso di palese arbitrarietà, illogicità, irragionevolezza e irrazionalità. Pertanto, se è ben motivata la delibera del Consiglio comunale in ordine alla sussistenza dei presupposti per la deroga (per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico), ritengo che sia difficile poterla contestare se ben motivata.

Qual è l’oggetto di questa valutazione discrezionale del Consiglio comunale?

Secondo il Consiglio di Stato, sezione VI, 7 agosto 2003, n. 4568 si tratta di effettuare la “comparazione dell’interesse alla realizzazione dell’opera con altri interessi, urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale”. Prima ancora, con una sentenza del 3 febbraio 1997, n. 132, la sezione V richiedeva una valutazione comparativa tra le eccezionali ragioni che potrebbero giustificare la deroga e la situazione di fatto sulla quale il provvedimento verrebbe a incidere.

Passo rapidamente al comma 1-bis, introdotto dal decreto Sblocca Italia, che prevede una deroga completamente diversa da quella prevista al primo comma (che riguarda, come appena ricordato, solo gli edifici e gli impianti pubblici o di interesse pubblico) e che si riferisce agli interventi di ristrutturazione edilizia attuati anche in aree industriali dismesse, che ben possono essere realizzati – cito testualmente – “anche in deroga alle destinazione 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”.

Sul permesso convenzionato

Per il permesso convenzionato la cosa più semplice per me sarebbe stata quella di copiare il commento di Alessandro Calegari, pubblicato sulla Rivista giuridica di urbanistica 2014, quindi nell’immediatezza, e poi trasfuso nel volume che ho nominato all’inizio, curato da Patrizia Marzaro.

Ho già detto che non va confuso il permesso convenzionato con il permesso in deroga, perché nel primo caso l’unica deroga è quella alla norma che impone il piano di lottizzazione: anche qui è rimessa alla valutazione discrezionale del Comune la verifica se le esigenze di urbanizzazione possono essere soddisfatte con una modalità semplificata (comma 1, dell’articolo 28-bis). Cosa vuol dire “modalità semplificata”? Vuol dire attraverso una convenzione senza la necessità di dare corso al piano attuativo, che peraltro deve essere approvata dal Consiglio comunale.

È il caso di sottolineare, a tal proposito, che mentre l’approvazione dello strumento urbanistico attuativo è di competenza della Giunta, il rilascio del permesso convenzionato richiede l’intervento del Consiglio comunale: vale a dire il ricorso ad un procedimento più gravoso

L’articolo 12 del testo unico prevede che il permesso di costruire è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, mentre il comma 2 precisa che il permesso di costruire è comunque subordinato all’esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del Comune dell’attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all’impegno degli interessati di procedere nell’attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell’intervento oggetto del permesso.

L'articolo 28-bis, dunque, appare coerente con i principi contenuti nell'articolo 12 del testo unico, perché prevede l'impegno degli interessati di procedere alla realizzazione delle necessarie opere di urbanizzazione contemporaneamente all'intervento oggetto del permesso e prevede altresì che l'impegno debba essere consacrato nella convenzione. Ecco perché è convenzionato: perché la convenzione deve disciplinare le obbligazioni del privato, al pari di un piano attuativo.

La convenzione deve prevedere, tra l'altro, la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo dei diritti edificatori, la realizzazione di opere di urbanizzazione, le caratteristiche morfologiche degli interventi, la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale (ovviamente questo è un optional). Naturalmente e giustamente il comma 4, sempre dell'articolo 28-bis, prevede che debbano essere prestate le garanzie per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Relativamente alla competenza ad approvare la convenzione il comma 2 dell'articolo 28-bis fa salva l'eventuale previsione di leggi regionali, che attribuiscono la competenza a organi diversi, che non potrebbero essere che la Giunta. Da noi non mi pare – l'avvocato regionale me lo conferma – che non esista ancora una legge regionale che attribuisca la competenza alla Giunta anziché al Consiglio.

Il permesso convenzionato ci fa venire in mente il famoso "combinato disposto" degli articoli 9 e 109 della legge n. 61 del 1985, che all'articolo 109 stabiliva: «Sono sempre ammessi, anche in assenza degli strumenti urbanistici attuativi preventivamente richiesti dai vigenti strumenti urbanistici generali, gli interventi singoli o di comparto di cui al penultimo comma dell'articolo 9, in attuazione diretta del Piano regolatore». E il penultimo comma dell'articolo 9 così recitava: «Sono in ogni caso da ritenere ammissibili in diretta attuazione del Piano regolatore generale gli interventi sul patrimonio edilizio esistente e quelli di completamento su parti del territorio già dotate delle principali opere di urbanizzazione primaria e secondaria».

Questo combinato disposto, che sappia io, ha avuto notevole applicazione anche forse al di là della previsione legislativa, ma non mi risulta che abbia formato oggetto di un cospicuo contenzioso giudiziale.

Segnalo che il TAR Veneto, con una sentenza della sez. II, 25 maggio 2018, n. 573, pur riferendosi alla richiama normativa ormai abrogata da anni, ha rigettato un ricorso contro il diniego di concessione edilizia emesso dal Comune di Torri di Quartesolo, ritenendo inapplicabile alla fattispecie gli articoli 9 e 109 con questa motivazione: «Il principio secondo cui può essere esclusa la necessità di strumenti attuativi per il rilascio di concessioni in zone già urbanizzate è invece applicabile solo nei casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona sia addirittura incompatibile con un piano attuativo (es. esempio lotto residuale e intercluso in area completamente urbanizzata) e non anche nell'ipotesi in cui, per effetto di una edificazione disomogenea, ci si trovi di fronte a una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato».

Questa sentenza richiama un precedente del Consiglio di Stato, 23 novembre 1998, n. 1675, che aveva ritenuto l'insussistenza dei presupposti per ipotizzare la realizzazione di interventi ex artt. 9 e 109, in un'area compresa in zona classificata come "di espansione".

A me risulta che nella prassi sia stato applicato questo "combinato disposto" anche nelle zone di espansione: ricordo di aver predisposto, nella vigenza degli art. 9 e 109, una convenzione, poi accolta dall'amministrazione, in base alla quale, sulla base di una sorta di piano guida approvato senza formalità dal Comune, veniva dimostrato che il rilascio di questa concessione non avrebbe pregiudicato la successiva realizzazione del piano di lottizzazione.

C'è anche una sentenza della sezione IV del Consiglio di Stato, 8 novembre 2011, n. 5901, presidente Trotta, quindi già presidente del TAR Veneto che aveva esperienza della materia, che sostanzialmente dà un'interpretazione restrittiva alla normativa di cui alla l.r. 61/1985.

Vorrei aggiungere qualche ulteriore considerazione sulla “rispondenza al pubblico interesse” del permesso in deroga e di quello convenzionato.

Si tratta di interessi del tutto diversi, giacché nell’articolo 14 del testo unico per il permesso in deroga l’interesse pubblico consiste nel fatto che l’intervento venga realizzato per impianti pubblici o di interesse pubblico.

Quando sussiste il pubblico interesse? Vi è numerosa giurisprudenza che fa riferimento alla realizzazione, oltre che di opere pubbliche, anche di alberghi, ristoranti, collegi universitari e così via: vale a dire ad opere anche private che vengono riconosciute di pubblico interesse.

Per quanto riguarda invece l’articolo 28-bis, cioè il permesso convenzionato, l’interesse pubblico che va tutelato è quello della realizzazione delle opere di urbanizzazione necessarie per l’intervento.

Vorrei soffermarmi, per concludere, sul permesso in deroga rilasciato dal Comune di Venezia per la ristrutturazione del Fontego dei tedeschi, di cui ci ha parlato l’architetto Codello, anche con riferimento al contenzioso che si è concluso con la sentenza del Consiglio di Stato n. 2761 del 2015, che contiene delle affermazioni di particolare interesse, che è il caso di ricordare:

- *«Non è necessario che l’interesse pubblico attenga al carattere pubblico dell’edificio o del suo utilizzo, ma è sufficiente che coincida con gli effetti benefici per la collettività che dalla deroga potenzialmente derivano, in una logica di ponderazione e temperamento calibrata sulle specificità del caso ed esulante da considerazioni meramente finanziarie. Nel caso di specie l’amministrazione locale non solo ne ha dedotto l’esistenza, ma l’ha sostanziato e giustificato, evidenziando come l’intervento di riqualificazione e rifunzionalizzazione del Fontego risponde a criteri di interesse pubblico in quanto:*
- *recupera uno dei più antichi ed ampi edifici storici della città antica, qualificato come bene culturale, con la riproposizione dell’originaria destinazione commerciale, propria del Fondaco, integrata con la destinazione culturale;*
- *apre al pubblico l’intero edificio del Fondaco, anche per le parti rimasti inaccessibili per decenni durante l’uso dei servizi postali;*
- *consente la fruizioni pubblica gratuita di ampi spazi interni al Fondaco per iniziative culturali e di promozione turistica».*

La sentenza, dopo aver illustrato tutti i benefici derivanti costituenti l’”interesse pubblico”, ha avuto cura di precisare che la deroga consisteva sostanzialmente nel ripristino dell’originaria destinazione commerciale risalente al 1500 (rispetto all’ultima destinazione ad ufficio postale!) ad opera dei mercanti tedeschi, anche allora potentissimi: basti dire che fecero affrescare la facciata del Fontego da Giorgione e Tiziano (quel pochissimo che resta di questi affreschi è ora al museo di Ca’ d’Oro sito a due passi dal TAR).

Io dico che basterebbe un solo fatto tale da giustificare l’interesse pubblico, di cui peraltro le sentenze non fanno cenno: l’accessibilità a centinaia, forse anche migliaia, di persone al giorno della terrazza, dalla quale si gode una vista di Venezia assolutamente impareggiabile.

Commento del Presidente Dott. Maurizio NICOLOSI

Ringrazio l’avvocato Alberto Borella per la sua interessante relazione.

Alla fine, per fare una sintesi brevissima dei due istituti, convergono in essi quello che è un interesse unico, cioè superare certe rigidità della regolazione pianificatoria.

Abbiamo ancora due relazioni prima della relazione di sintesi affidata al Prof. Avv. Barel.

Invito, quindi, il Prof. Avv. Ambrosetti a tenere la sua relazione il cui titolo è “Profili di responsabilità contabile: limiti di scomputo oneri per interventi di recupero urbano e per cessione immobili pubblici in cambio di opere”.

■ RILIEVI PENALI NELLE S.C.I.A. EDILIZIE PER OMISSIONE DI VIGILANZA COMUNALE E PER FALSITÀ IDEOLOGICA DEI PROGETTI EDILIZI

La presente relazione costituisce il naturale prosieguo di quella svolta l'anno scorso nell'ambito del consueto convegno della Associazione degli Amministrativisti del Veneto, la quale era dedicata al tema generale del sindacato del giudice penale sugli atti della Pubblica Amministrazione ed in particolare quelli urbanistici ed edilizi.

Qui il tema è più specifico in quanto devo esaminare due distinti problemi. Il primo è quello degli eventuali profili penali per omessa vigilanza in ordine alle S.C.I.A. da parte degli organi comunali. A tale proposito, è sicuramente pacifico tale dovere di vigilanza in quanto l'art. 27 del T.U. Edilizia stabilisce espressamente che "il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi". A fronte di tale chiara disposizione, appare evidente che il funzionario comunale competente si trova in quella che – in diritto penale – viene qualificata come posizione di garanzia. In altre parole, il funzionario è tenuto ad impedire che si realizzino illeciti urbanistici derivanti dalla sua omessa vigilanza. Da ciò consegue che il suddetto funzionario potrà essere ritenuto responsabile in via concorsuale – in forza del combinato disposto degli artt. 110 e 40, co. 2, c.p. – degli eventuali illeciti urbanistici e edilizi realizzati dal privato.

Fatta questa premessa generale, va però ora meglio chiarito quali possano essere le specifiche fattispecie attribuibili al funzionario nell'ambito dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione. A tale riguardo, va subito sgombrato il dubbio che si possa fare riferimento all'art. 328 c.p. (Rifiuto e omissione di atti d'ufficio). Sul punto, mi permetto di richiamare una recente sentenza della Corte di Cassazione (Sez. VI, 28.11.2018, n. 4845), che è relativa a un caso di omessa vigilanza. La Corte di Cassazione ha annullato la precedente sentenza di condanna della Corte di Appello di Messina, in quanto – e qui cito testualmente – "dopo la modifica dell'art. 328 c.p. intervenuta con la L. 26 aprile 1990, n. 86, è stato escluso, seppur di tanto si sia inizialmente dubitato, che gli atti di competenza dell'autorità amministrativa per quel che concerne la normativa edilizia e urbanistica rientrassero nelle ragioni di ordine pubblico". In altri termini, appare pacifico che l'attuale formulazione dell'art. 328 c.p. esclude la possibilità di configurare tale reato nell'ipotesi di omessa vigilanza in materia di edilizia e urbanistica.

Diversa è la questione in relazione al delitto di abuso d'ufficio. Sul tema, si può con certezza affermare che esso si realizza anche con riguardo a condotte omissive. A tale riguardo, è interessante segnalare una sentenza della Corte di Cassazione (Sez. VI, 22.01.2010, n. 10009) attinente al caso di alcuni funzionari comunali che avevano deliberatamente ommesso di dare esecuzione all'ordinanza di demolizione di un immobile al fine di procurare un indebito vantaggio ai proprietari. Pertanto, è con riferimento al delitto di abuso d'ufficio che si può concretizzare una condotta penalmente rilevante di omessa vigilanza da parte del funzio-

nario comunale¹.

Per quanto riguarda, invece, le ipotesi di falso, si deve osservare che la giurisprudenza è generalmente orientata ad affermare che nell'ipotesi di falsa documentazione prodotta agli uffici comunali sono configurabili i delitti di falsità ideologica previsti agli artt. 479 e 480 c.p. Per la precisione, la Suprema Corte ha richiamato l'art. 48 c.p. per riconoscere una responsabilità per "falso per induzione". Questo significa che il privato, avendo presentato dichiarazioni o planimetrie false, ha indotto in errore il pubblico ufficiale e, per conseguenza, è responsabile della falsità ideologica. Va, peraltro, osservato che nel Testo Unico della documentazione amministrativa, all'art. 76, è espressamente previsto che "chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o nei casi previsti dal presente Testo Unico, è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali". Tale orientamento appare sicuramente condivisibile in quanto nel momento in cui il sistema del rilascio dei titoli abilitativi a costruire è frutto di una attività collaborativa con il privato l'ordinamento non può esimersi dal sanzionare tutte le condotte di falso relative alle dichiarazioni e ai documenti prodotti.

Commento del Presidente Dott. Maurizio NICOLOSI

Ringrazio il Prof. Ambrosetti per la sua relazione, al pari delle altre di grande interesse riguardando il settore delle responsabilità contabili dei pubblici amministratori che spesso si trovano a doversi confrontare, nell'ambito degli interventi di recupero, con problematiche che richiedono scelte e decisioni non agevoli. Passo, subito la parola, per l'ultima relazione di questa Sessione, al Dr. Tessaro.

1. Tale conclusione non sembra oggi essere smentita dalla recente modifica dell'art. 323 c.p., attuata con il D.L. 16.07.2020, n. 76, il quale ha sostituito le parole "di norme di legge o di regolamento" con "di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuano margini di discrezionalità".

- **PROFILI DI RESPONSABILITÀ CONTABILE: LIMITI DI SCOMPUTO ONERI PER INTERVENTI DI RECUPERO URBANO E PER CESSIONE IMMOBILI PUBBLICI IN CAMBIO DI OPERE (artt. 190-191 D.Lgs. 50/2016 c.d. Cod. contratti pubblici)**



La ratio della normativa : art. 189 e 190 D.Lgs. 50/2016 (c.d. Codice contratti)

Il principio di sussidiarieta' orizzontale

La sua declinazione nella direzione della realizzazione di opere pubbliche e delle manutenzioni

Le precedenti normative in tema di «sussidiarieta' sul territorio»

La differenza di queste con l'attivit  di volontariato

Le condizioni elaborate dalla giurisprudenza per ricorrere al baratto amministrativo



Questa foto di Autore sconosciuto   concessa in licenza da CC BY-NC-ND

Le norme specifiche in tema di
sussidiarieta' sul territorio e
baratto amministrativo

(ART. 189 E 190 CODICE
APPALTI)

art. 189 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Interventi di sussidiarietà orizzontale)

1. Le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine i cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al presente comma da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.

2. Per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicando nei costi e di mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma. 3. (...).

5. La realizzazione delle opere di cui al comma 2 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. (...). Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente.

ART. 190, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Baratto amministrativo

Gli enti territoriali possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale.

I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade, o la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale di aree e beni immobili inutilizzati.

In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa.



La declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale

(...E CONTAMINAZIONE TRA I VARI MODELLI)

A) Il principio di sussidiarietà declinato in termini di **mera erogazione di contributi**

Il principio di sussidiarietà va inteso, in modo ampio, così da assicurare (come è compito della Repubblica alla luce dell'articolo 3 e dell'intera parte prima della Costituzione) a tutti i cittadini l'esercizio effettivo dei diritti costituzionali e le condizioni per "il pieno sviluppo della persona umana" (art. 4, comma 2, Cost.), per cui "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società": in cui cioè "lo Stato e ogni altra autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal sociale" (Consiglio di Stato parere della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 1354/2002), in modo da valorizzare adeguatamente il ruolo insostituibile, per quanto "vicine ai cittadini interessati" (art. A del Trattato di Maastricht) delle realtà espressive della sussidiarietà orizzontale. In questo specifico ambito si colloca il **sostegno in termini anche di contribuzione dell'ente all'attività di queste entità** che sono espressione di originarie manifestazioni di autonomia privata e "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali" (Consiglio di Stato, parere della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 1354/2002).

Parere Sezione Veneto
n. 336/2011 del 25/07/2011

B) Il principio di sussidiarietà declinato in termini di valorizzazione del volontariato (modello solidaristico)

Il "nuovo" principio di sussidiarietà è, quindi, volto a favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati", ovvero a favorire la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali (imprenditoriali ed associative) nelle quali si svolge la loro personalità, ai sensi dell'art. 2 Cost., alla cura e al buon andamento della "Cosa pubblica" mediante "lo svolgimento di attività d'interesse generale»

In tal modo, viene riconosciuto in primis il valore del volontariato, che insieme alla cooperazione costituisce un patrimonio storico della nostra nazione (attualmente il "Terzo settore" annovera in Italia circa sette milioni di volontari impegnati a vario titolo, insieme a più di tremila associazioni e organizzazioni "no profit", nell'assistenza ai più bisognosi e nella tutela della persona, dell'ambiente e della cultura, dando uno spontaneo adempimento ai "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" previsti dall'art. 2 Cost.).

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 01546/2019

C) La sussidiarietà come partecipazione alle decisioni (modello della c.d. cittadinanza attiva)

- Al tradizionale modello solidaristico va progressivamente affiancandosi un nuovo modello di "cittadinanza attiva", già patrimonio della lunga storia della democrazia in Europa e nei Paesi anglosassoni ma non estraneo alla storia Italiana, dai Comuni alle Repubbliche marinare, dalle Società di mutuo soccorso alle Cooperative di lavoro, dalle Signorie alle attuali "Misericordie" che affiancano i servizi sociali comunali.
- Tale nuovo modello è caratterizzato, alla stregua delle previsioni degli artt. 1, 2 e 118 della Costituzione, dalla spontanea cooperazione dei cittadini con le Istituzioni pubbliche mediante la partecipazione alle decisioni e alle azioni che riguardano la cura dei beni comuni, anziché dei pur rispettabili interessi privati, e che quindi cospirano alla realizzazione dell'interesse generale della società assumendo a propria volta una valenza pubblicistica, nella consapevolezza che la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 01546/2019

D) La sussidiarietà come realizzazione di opere e manutenzioni in luogo dell'ente pubblico (art. 189 codice dei contratti: **cd. modello surrogatorio o sussidiarietà manutentiva sul territorio**)

Art. 189 codice contratti

*Affidamento in gestione, della manutenzione delle aree riservate al verde pubblico urbano e degli immobili di origine rurale, a **cittadini residenti che costituiscono un consorzio** del comprensorio realizzazione di opere di interesse locale, da parte di **gruppi di cittadini organizzati**; possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, (...) senza oneri per l'ente medesimo*



Le norme precedenti in tema di
INTERVENTI SUSSIDIARI SUL
TERRITORIO

ART. 24, D. L. 12 settembre 2014.

Misure di agevolazione della partecipazione della cittadinanza in materia di tutela e valorizzazione del territorio

1. I comuni possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni di realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in merito a iniziative di riqualificazione.

Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di valorizzazione di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano.

In relazione alla tipologia dei predetti interventi, i comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere. L'esenzione può essere concessa per un periodo limitato e definito, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni, in ragione dell'attività posta in essere. Tali riduzioni sono concesse prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute.

Norma non più vigente (ARTICOLO ABROGATO DAL D.LGS. N. 50, 18 APRILE 2016, COME MODIFICATO DAL D.LGS. N. 56, 19 APRILE 2017).

- Art. 15, D. Lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (convenzioni con gli imprenditori agricoli);

Al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla coltivazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio, le pubbliche amministrazioni, ivi compresi i consorzi di bonifica, possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli.

2. Le convenzioni di cui al comma 1 dell'articolo precedente sono le prestazioni delle pubbliche amministrazioni che possono consistere, nel rispetto dei vincoli e degli accantonamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura anche in finanziamento, in concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche. Per le prestazioni di cui al presente comma le pubbliche amministrazioni, in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50.000 euro nel caso di imprenditori singoli, e 300.000 euro nel caso di imprenditori in forma associata.

Norma tuttora vigente

art. 2, co. 134 della l. 24 dicembre 2007, n. 244

“Le cooperative e i loro consorzi di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, che abbiano sede ed esercitino prevalentemente le loro attività nei comuni montani e che, conformemente alle disposizioni del proprio statuto, esercitino attività di valorizzazione e manutenzione agraria, forestale e, in genere, del territorio e degli ambienti rurali, possono ricevere in affidamento diretto, a condizione che l'importo dei lavori o servizi non sia superiore a 50.000 euro per anno, dagli enti locali e dagli altri enti di diritto pubblico, in deroga alle vigenti disposizioni di legge e anche tramite apposite convenzioni:

- a) lavori attinenti alla valorizzazione e alla gestione e manutenzione dell'ambiente e del paesaggio, quali la forestazione, la selvicoltura, il riassetto geologico, le opere di difesa e di consolidamento del suolo, la sistemazione idraulica, le opere di bonifica e a verde;
- b) servizi tecnici attinenti alla realizzazione delle opere di cui alla lettera a).

Possono inoltre essere affidati a cooperative di produzione agricolo-forestale i servizi tecnici, la realizzazione e la gestione di impianti di produzione di calore alimentati da fonti rinnovabili di origine agricolo-forestale.”

Norma tuttora vigente



Il baratto amministrativo

(ART. 190, D. LGS. 18 APRILE 2016, N. 50)

Il c.d. baratto amministrativo

(ART. 190, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)

Baratto amministrativo come

momento di attuazione della sussidiarietà orizzontale



Modello surrogatorio della sussidiarietà sul territorio

Realizzazione di opere

manutenzione di immobili



Correlato alle riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione

ART. 190, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Baratto amministrativo

Gli *enti territoriali* possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di *contratti di partenariato sociale*, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale.

I *contratti* possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade, o la loro valorizzazione mediante iniziative *culturali* di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale di aree e beni immobili inutilizzati.

In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione *ovvero comunque* utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa.

Le condizioni elaborate dalla giurisprudenza per ricorrere al baratto



Adozione di un regolamento di competenza consiliare

finalità di rigenerazione urbana e ambientale;

manutenzione dei parchi o delle aree verdi, delle strade, dei marciapiedi, oppure interventi di decoro urbano, di recupero e riuso.

“è necessario che sussista un rapporto di stretta inerenza tra le esenzioni o le riduzioni dei tributi” e “le attività di cura e valorizzazione del territorio che i cittadini possono realizzare”

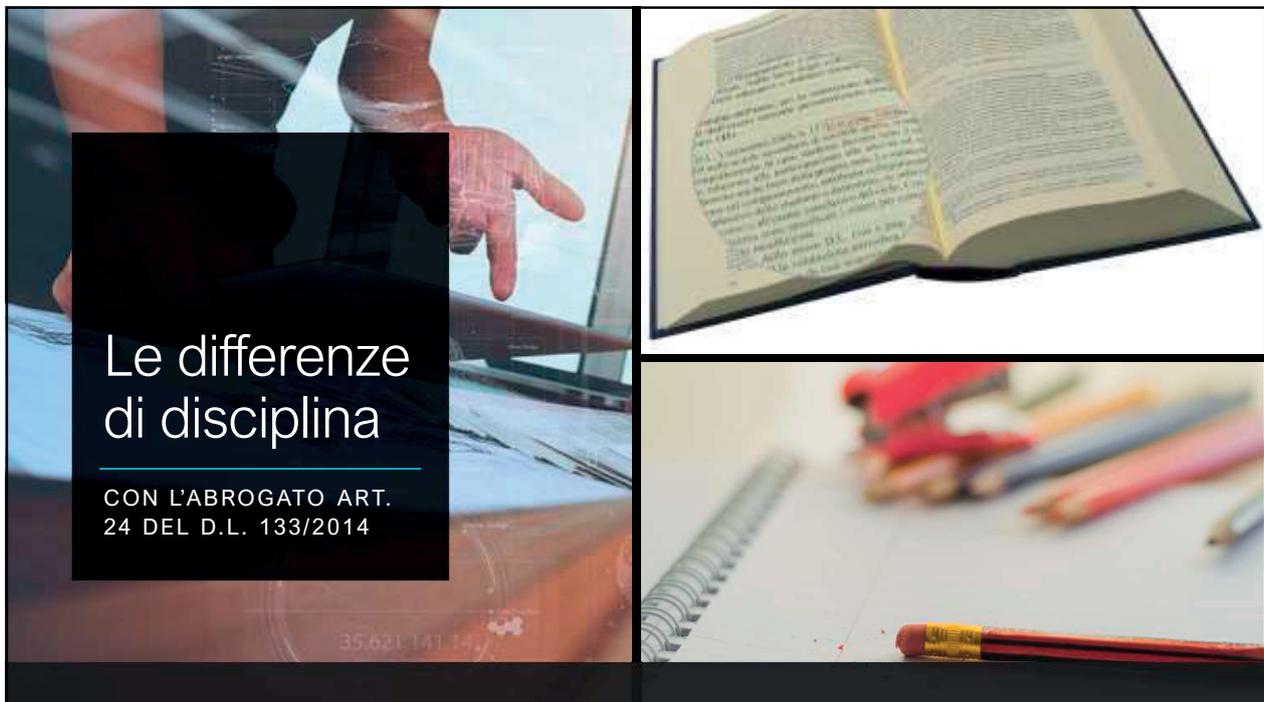
- Facoltatività del baratto

• Utilizzo di forza lavoro per la realizzazione di servizi socialmente utili

• sez. Veneto n. 313/2016

• Sez. Emilia Romagna n. 27/2016

• non è un obbligo (Sez. Emilia Romagna n. 27/2016);



Le differenze di disciplina

CON L'ABROGATO ART.
24 DEL D.L. 133/2014

LE DIFFERENZE DI DISCIPLINA

ABROGATO ART. 24 DEL D.L.
133/2014

riserva la possibilità del baratto ai **sol**
Comuni

prevede che l'esenzione o riduzione
dei tributi sia **prevista**
necessariamente per un periodo
limitato;

ART. 190 DEL CODICE:

consente l'attivazione di contratti di
partenariato sociale da parte di **tutti**
gli enti territoriali;

non prevede che l'esenzione o
riduzione dei tributi sia **prevista**
necessariamente per un periodo
limitato;



La diversa declinazione del principio di sussidiarietà

BARATTO AMMINISTRATIVO
(MODELLO SURROGATORIO)

profilo oggettivo

- coattività del tributo
- corrispettività delle prestazioni (Sez. Emilia Romagna n. 27/2016)

Profilo soggettivo

- “gruppi di cittadini” ovvero “consorzi “

L'ATTIVITA DI VOLONTARIATO E L'EROGAZIONE DEL
CONTRIBUTO (MODELLO VOLONTARIATO O CONTRIBUTO)

Profilo oggettivo

- Spontaneità dell'attività
- assenza corrispettività con il contributo economico (Corte dei conti, Sez. Lombardia, n.123/2015/PAR)

Profilo soggettivo

- Anche singoli cittadini

Prima parte

I problemi sul tappeto



I problemi sul tappeto

Profili soggettivi :i soggetti del baratto amministrativo e degli interventi ex art. 189

- Cittadini singoli o associati?Applicabilita' alle imprese?

Profili oggettivi :quali entrate?

- Applicabilita' alle entrate tributarie o anche extratributarie? solo tributi o anche sanzioni amministrative ;
- Quali tributi ?
- Anche quelli con vincolo di destinazione ? il problema degli oneri di urbanizzazione

Profili procedurali: il rapporto con lo scomputo oneri

- Rispetto delle regole dell'evidenza pubblica ? Necessita' dell'operatore qualificato?
- Determinazione del valore dell'opera e quantificazione del tributo

I problemi sul tappeto

Profili soggettivi :i soggetti del baratto amministrativo e degli interventi ex art. 189

- Cittadini singoli o associati?Applicabilita' alle imprese?

Profili oggettivi :quali entrate?

- Applicabilita' alle entrate tributarie o anche extratributarie? solo tributi o anche sanzioni amministrative ;
- Quali tributi ?
- Anche quelli con vincolo di destinazione ? il problema degli oneri di urbanizzazione

Profili procedurali: il rapporto con lo scomputo oneri

- Rispetto delle regole dell'evidenza pubblica ? Necessita' dell'operatore qualificato?
- Determinazione del valore dell'opera e quantificazione del tributo



Profili soggettivi :i soggetti del baratto amministrativo

Cittadini singoli o associati , o anche imprese?



ART. 190, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Baratto amministrativo

Gli *enti territoriali* possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di **contratti di partenariato sociale**, sulla base di progetti presentati da **cittadini singoli o associati**, individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale.

I *contratti* possono riguardare la **pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade**, o la loro valorizzazione mediante iniziative *culturali* di vario genere, **interventi di decoro urbano, di recupero e riuso** con finalità di interesse generale di **aree e beni immobili** inutilizzati.

In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti individuano **riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti** al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione *ovvero comunque* utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa.

A) (Anche) singoli cittadini

La presenza dell'avverbio "prioritariamente" e l'espressa previsione contenuta nel primo periodo della disposizione in esame che i cittadini possono essere singoli ed associati conduce a ritenere che **anche cittadini singoli possono presentare progetti relativi ad interventi di cura e valorizzazione del territorio cui possono conseguire benefici collegati ad agevolazioni tributarie** (Corte dei conti, Emilia Romagna Deliberazione 23 marzo 2016, n. 27/2016/PAR).

Sezione
Veneto, n. 313/
2016

B) le associazioni (ad es Pro loco) che effettuano servizi per conto del Comune?

compatibilità con art. 4,
comma 6 del DL 6/7/12, n. 95,
conv. nella L. 7/8/12, n. 135 ,

Corte conti, Sezione di Controllo Marche,
parere n. 39/2013,
Sezione Piemonte, deliberazione n.
379/2013/PAR

• divieto di erogare contributi a soggetti (di regola, associazioni) che effettuano servizi per conto del Comune

Sezione di Controllo per la Lombardia,
parere n. 89/2013:

• le associazioni che svolgono attività in favore della cittadinanza non rientrano nel divieto di legge, che invece è invece riferito "agli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa anche a titolo gratuito"

C) Applicabilità alle imprese? la Corte dei conti Veneto lo esclude

« la giurisprudenza del Consiglio di Stato (decisione del 20 marzo 2000 n. 1493, parere 2691/02 in Ad. 5-II-2003, parere 1440/03 in Ad. 25-VIII-2003), ha in ogni caso escluso che, ove l'istituto fosse ad essa riconducibile, la sussidiarietà orizzontale possa essere "utilizzata per fattispecie di aiuti alle imprese", mettendo in risalto in particolare che "in questa prospettiva, è evidente come le imprese (e gli eventuali aiuti alle stesse) nulla abbiano a che fare con il fenomeno della sussidiarietà orizzontale": escludendo così che possa rappresentare un'espressione di sussidiarietà orizzontale quella sorta di convergenza fra interessi dei soggetti imprenditoriali privati e interessi degli enti locali, e nel contempo allontanando il rischio –opportunamente sottolineato in dottrina- che imprese for profit "approfittino" indebitamente di esenzioni, riduzioni, agevolazioni e detrazioni che andrebbero applicate solo a chi persegue finalità sociali di solidarietà (che in tal modo solleva le istituzioni pubbliche dai suoi carichi)»

sez. Veneto n. 313/2016

Profili soggettivi :i soggetti degli interventi di sussidiarietà art. 189

Cittadini singoli o associati , o anche imprese?

art. 189 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Interventi di sussidiarietà orizzontale)

1. **Le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione,** con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine i **cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione.** Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al presente comma da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.

2. Per la **realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità,** nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicando nei costi e di mezzi di finanziamento, **senza oneri per l'ente medesimo.** L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma. 3. (...).

5. La realizzazione delle opere di cui al comma 2 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. (...). Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente.

Le due previsioni dell'art. 189 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

affidamento in gestione, per quanto concerne la manutenzione

- **Cittadini residenti costituiti in consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione**

realizzazione di opere di interesse locale

- **gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, senza oneri**

Seconda parte: il baratto amministrativo

- **Profili oggettivi: quali entrate ?**
- **Applicabilita' alle entrate tributarie o anche extratributarie?**
- **Anche per gli oneri di urbanizzazione?**



-DELIBERAZIONE n. 172 e 225/2016/PAR – Corte dei Conti sez. regionale controllo Lombardia

- **Si all'applicazione del baratto anche alle entrate extra-tributarie (canoni, tariffe, multe, sanzioni amministrative, ecc.)** per carenza di un divieto espresso e applicando l'art. 1, co. 1bis, L. 7 agosto 1990, n. 241 che consente alla PA di agire secondo le norme di diritto privato alla pari di ogni soggetto di diritto comune (ex art. 1321 cc) nell'adozione di atti di natura non autoritativa.

DELIBERAZIONE n. 313/2016/PAR – Corte dei Conti sez. regionale controllo Veneto

- **Applicazione esclusivamente ai tributi** (no estensione alle entrate extra-tributarie per via del chiaro tenore letterale);

Deliberazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Comitato sviluppo Verde pubblico), del 15/05/2018 (art. 24/art. 190);

-a) «estinguere le situazioni di debenza legate alla fiscalità locale»;

- b) estensione del baratto anche alle entrate extratributarie;

latitudine della misura del c.d. baratto amministrativo



Natura tributaria ?

SI : il contributo sul costo di costruzione

- consiste in una prestazione patrimoniale ascrivibile alla categoria dei tributi locali, in quanto il prelievo non si basa, come nel caso degli oneri di urbanizzazione, sui costi collettivi derivanti dall'insediamento di un nuovo edificio ma sull'incremento di ricchezza immobiliare determinato dall'intervento edilizio" (T.A.R. Lombardia, Brescia, II, 25 marzo 2011, n. 469).

NO : gli oneri di urbanizzazione

- sono considerati "corrispettivi di diritto pubblico" (Tar Reggio Calabria, I, 6 aprile 2011, n. 260) e sono dovuti in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio (Cons. Stato, V, 23 gennaio 2006, n. 159).



Terza parte . I profili procedurali e di responsabilità

- **Rispetto delle regole dell'evidenza pubblica?Necessita' dell'operatore qualificato?**
- **Il rischio dell'elusione e i profili di responsabilità**

La configurazione del problema

il codice dei contratti impone alle “amministrazioni aggiudicatrici”, come definite ora all’art. 3, comma 1 lett a) del D.lgs.50/2016, “con esclusione delle sole ipotesi tassativamente previste in via d’eccezione, *di osservare le regole della c.d. evidenza pubblica per la conclusione di contratti aventi per oggetto l’acquisizione di servizi, prodotti, lavori e opere*” (Sez. controllo Molise n.12/2016).

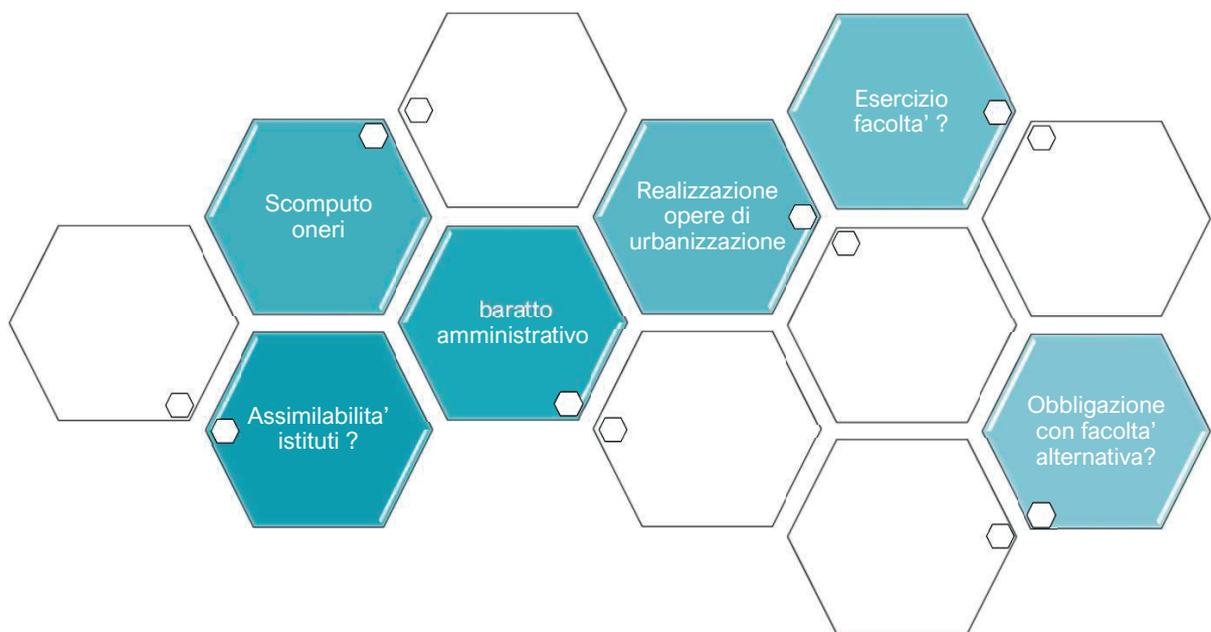
sez. Veneto n. 313/2016

La configurazione del problema

l'art. 189 del Codice prevede espressamente che l'affidamento in gestione, *per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree*, avviene da parte dell'ente nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento.

La Sezione non può esimersi dal sottolineare il rischio dell'elusione delle regole di evidenza pubblica e dell'obbligo del confronto concorrenziale (sentenza della Corte di Giustizia 12 luglio 2001, in causa C. -399/98) ove queste misure fossero utilizzabili da parte delle imprese.

sez. Veneto n. 313/2016





Scomputo oneri di urbanizzazione ed evidenza pubblica

l'istituto dello scomputo oneri di urbanizzazione

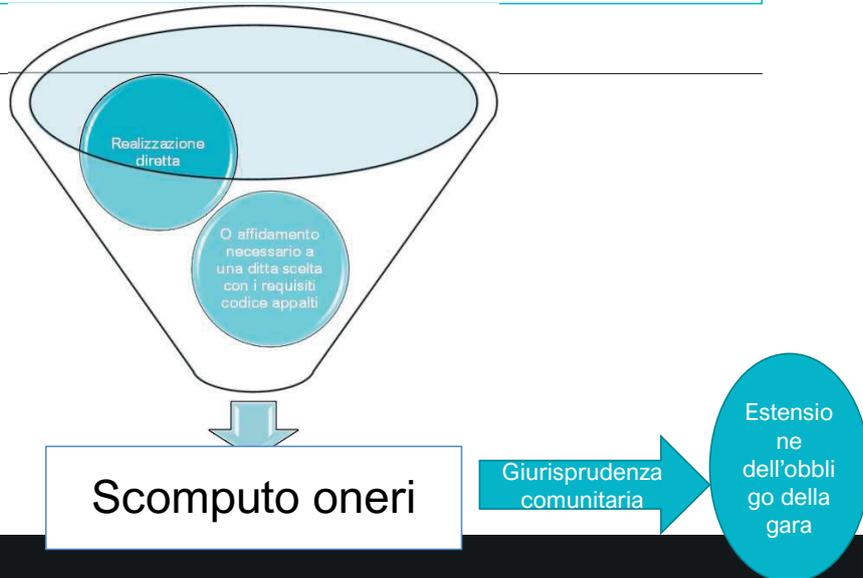
l'istituto del contributo per costruire, «costituisce un'entrata di integrale spettanza dell'Ente e ... lo stesso è commisurato ... all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, la cui esecuzione spetta, in primis, al Comune.

La realizzazione di opere di urbanizzazione <a scomputo> è prevista dall'art. 16, comma 2, del DPR n. 380 del 2001, a mente del quale "a scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto dell'art. 2, comma 5, della legge 11.02.1994, n. 109, e successive modificazioni, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune".

"estingue un debito di pari valore - salvo conguaglio in denaro - che sorge in favore del Comune, ossia il contributo per gli oneri di urbanizzazione, senza che il carattere alternativo dell'obbligazione - contributo pecuniario o esecuzione diretta delle opere - consenta di differenziarne la causa a seconda della modalità di adempimento prescelta (o prestabilita dal legislatore)".

L'esercizio di tale opzione derogatoria da parte del privato ha dunque l'effetto di sollevare il Comune, in misura corrispondente alle opere assunte dal privato, dalla corresponsione immediata dei relativi oneri di urbanizzazione, ciò nonostante assumendo comunque la proprietà delle opere realizzate. (Sezione regionale di controllo per il Veneto, [parere 07.08.2009 n. 148](#))

Scomputo oneri di urbanizzazione : rispetto delle regole dell'evidenza pubblica?



La giurisprudenza comunitaria

Scomputo oneri

la Corte di giustizia U.E., con la sentenza 21/7/2001 nella causa C-399/98 (caso Bicocca)

ha affermato l'assoggettamento della realizzazione delle opere di urbanizzazione, a scomputo, alle procedure di evidenza pubblica per questo motivo, il legislatore ha introdotto l'art. 32 comma 1 lett. g) D.Lgs. n. 163/2006 assoggettando alle norme del medesimo Codice anche "i privati titolari di un permesso di costruire che assumono in via diretta l'esecuzione di opere di urbanizzazione a scomputo".

la Corte di Giustizia U.E., con la sentenza 21/02/2008 nella causa C-412/04

ha affermato che tutte le opere di urbanizzazione "a scomputo" dovevano essere assoggettate alla disciplina del Codice, disponendo che le opere di urbanizzazione a scomputo di importo inferiore alla "soglia" comunitaria dovessero essere affidate con procedura negoziata, ex art. 57 comma 6° D.Lgs. n. 163/2006, con invito rivolto ad almeno cinque soggetti

ANAC Linee guida 4 - Aggiornate con **delibera del Consiglio n. 636 del 10 luglio 2019** al decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con legge 14 giugno n. 55, limitatamente ai punti 1.5, 2.2, 2.3 e 5.2.6 (v. anche parere Cons. St. 01312/2019 del 30/04/2019, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 11 aprile 2019)

2.2 Per le opere di urbanizzazione a **scomputo** totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire, nel calcolo del valore stimato devono essere cumulativamente considerati **tutti i lavori di urbanizzazione primaria e secondaria** anche se appartenenti a diversi lotti, connessi ai lavori oggetto di permesso di costruire, permesso di costruire convenzionato (articolo 28 bis d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) o convenzione di lottizzazione (articolo 28 l. 17 agosto 1942 n. 1150) o altri strumenti urbanistici attuativi. **Quanto disposto dall'articolo 16, comma 2 bis, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e 36, comma 4, Codice dei contratti pubblici si applica unicamente quando il valore di tutte le opere di urbanizzazione, calcolato ai sensi dell'articolo 35, comma 9, Codice dei contratti pubblici, non raggiunge le soglie di rilevanza comunitaria.**

Per l'effetto: **se il valore complessivo delle opere di urbanizzazione a scomputo – qualunque esse siano – non raggiunge la soglia comunitaria, calcolata ai sensi dell'articolo 35, comma 9, Codice dei contratti pubblici, il privato potrà avvalersi della deroga di cui all'articolo 16, comma 2 bis, d. P.R. 6 giugno 2001 n. 380, esclusivamente per le opere funzionali;**

al contrario, qualora il valore complessivo di tutte le opere superi la soglia comunitaria, il privato sarà tenuto al rispetto delle regole di cui al Codice di contratti pubblici sia per le opere funzionali che per quelle non funzionali.».

. Dal quadro normativo del Nuovo Codice dei contratti pubblici in materia di realizzazione delle opere di urbanizzazione "a scomputo" emerge che:

le opere di urbanizzazione primaria "sotto soglia" e "funzionali" al complessivo intervento di trasformazione urbanistica

• continueranno ad essere realizzate dal privato titolare dell'intervento edilizio

le opere di urbanizzazione primaria "sotto soglia" e "non funzionali" al complessivo intervento di trasformazione urbanistica

• saranno affidate attraverso le procedure ad evidenza pubblica previste per i lavori "sotto soglia"

le opere di urbanizzazione secondaria "sotto soglia"

• saranno affidate attraverso le procedure ad evidenza pubblica previste per i lavori "sotto soglia"

le opere di urbanizzazione primaria e secondaria "sopra soglia"

• saranno affidate attraverso le procedure ad evidenza pubblica "aperta" o "ristretta"

le opere di urbanizzazione "gratuite" art. 20 e prive di corrispettivo se previste in convenzione (inserite in strumenti urbanistici o di programmazione urbanistica),

• saranno realizzate dal privato titolare dell'intervento edilizio con proprie risorse e, come previsto dall'art. 20 D.Lgs. n. 50/2016 sono sottratte all'applicazione del medesimo Codice appalti.



Baratto amministrativo e regole di evidenza pubblica



Art. 20 D.Lgs.50/2016 opere gratuite

1. Il presente codice non si applica al caso in cui un'amministrazione pubblica stipuli una convenzione con la quale un soggetto pubblico o privato si impegni alla realizzazione, a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni, di un'opera pubblica o di un suo lotto funzionale o di parte dell'opera prevista nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici, fermo restando il rispetto dell'articolo 80.
2. L'amministrazione, prima della stipula della convenzione, valuta che il progetto di fattibilità delle opere da eseguire con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate e lo schema dei relativi contratti di appalto presentati dalla controparte siano rispondenti alla realizzazione delle opere pubbliche di cui al comma 1.
3. La convenzione disciplina anche le conseguenze in caso di inadempimento comprese anche eventuali penali e poteri sostitutivi.

ANAC Delibera n. 763/2016: l'interpretazione dell'art. 20 . La gratuita' delle opere

se il privato costruttore propone e realizza un'opera pubblica a sua totale cura e spese, in attuazione di strumenti urbanistici o sulla base di apposita convenzione, può farlo anche senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica.

Al contrario, egli dovrà applicare le disposizioni del Codice Appalti , in cambio della realizzazione dell'opera pubblica, chiede un corrispettivo (sia esso in denaro, premi di cubatura o altro – ad esempio il diritto di sfruttare l'opera in concessione -).

ANAC Delibera n. 763/2016: l'interpretazione dell'art. 20 . La gratuità delle opere

interpretazione
assai
restrittiva
del
concetto
di
"gratuità"
di
cui all'art.
20 D.Lgs.
n.
50/2016.

se una convenzione urbanistica di tale oggetto fosse o meno soggetta all'applicazione del Codice dei Contratti pubblici, per quanto concerne va l'affidamento dei lavori extra oneri,

siccome il proponente avrebbe realizzato le opere solo in cambio delle autorizzazioni edilizia e commerciale - tali autorizzazioni devono essere considerate una "utilità" (cioè un "corrispettivo").

Di conseguenza, i lavori devono essere affidati necessariamente con gara d'appalto, non essendoci gratuità nella realizzazione dell'opera pubblica.

ANAC Delibera n. 763/2016: l'interpretazione dell'art. 20 . La gratuità delle opere

interpretazione
assai
restrittiva
del
concetto
di
"gratuità"
di
cui all'art.
20 D.Lgs.
n.
50/2016.

Nel caso esaminato dall'ANAC, viene considerata "onerosa", anche la realizzazione dell'opera in cambio del vantaggio "non quantificabile" di ottenere il rilascio delle autorizzazioni edilizie e commerciali.

In altre parole, viene dato corpo al principio normativo in maniera restrittiva, disponendo che il "carattere oneroso della prestazione deve ritenersi sussistente in ogni caso in cui, a fronte della prestazione stessa, vi sia il riconoscimento di un "corrispettivo", da parte dell'Amministrazione, che può essere di varia natura

L'interpretazione del Consiglio di Stato

l'applicazione dell'art. 20 deve necessariamente essere limitata ai casi in cui non si rilevava "alcun corrispettivo per il privato", dalla realizzazione dell'opera extra standard solo se è da considerarsi realizzata per esclusiva "utilità pubblica" e come "atto di liberalità".

messo in luce il rischio concreto di non riuscire a definire - nella pratica - i "confini" di tale "gratuità", costringendo, quindi, l'interprete a sminuire la portata espansiva ed innovativa della norma.

L'interpretazione del Consiglio di Stato

 L'art. 20 sottrae all'ambito di applicazione del codice l'ipotesi di opera pubblica o di lotto o parte di essa realizzata a cura e spese di un privato. Andrebbe quanto meno fatta salva l'applicazione delle disposizioni del codice sui **requisiti morali (art. 80, che implica anche l'osservanza della normativa antimafia) e di qualificazione** richiesti per realizzare un'opera pubblica. La circostanza che l'opera sia realizzata a cura e spese del privato non toglie, infatti, che si tratta di opera pubblica e che sussista il cogente interesse della pubblica amministrazione alla **sua corretta realizzazione da parte di un soggetto qualificato professionalmente e dotato dei requisiti morali**.

Non senza considerare che **fattispecie di tal fatta (assunzione di opere pubbliche a cura e spese dei privati), non necessariamente sono connotate da liberalità o gratuità**, essendovi ipotesi in cui l'accollo dell'opera pubblica costituisce la controprestazione del privato a fronte dello scomputo di **oneri economici di urbanizzazione e costruzione di opere private**. La norma, in ogni caso, si appalesa eccessivamente generica e non chiarisce la finalità e le modalità attuative della stessa. ”.

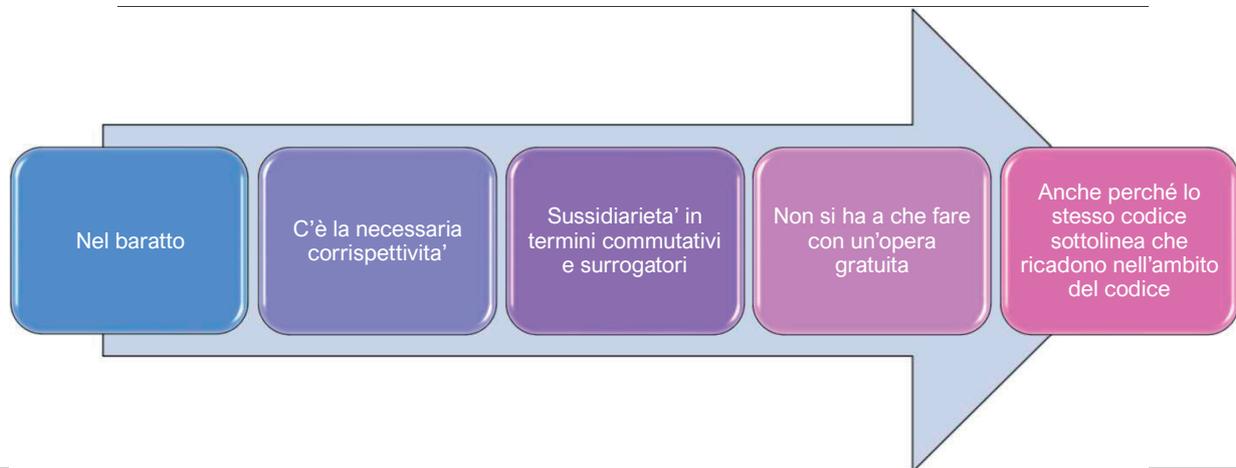
Le conclusioni finali

Tiziano Tessaro - riproduzione riservata

A) La conclusione
circa il BARATTO
AMMINISTRATIVO
(art. 190 del
Codice D. Lgs. 18
aprile 2016, n. 50)



A) La conclusione circa il baratto amministrativo (art. 190 del Codice D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)



La conclusione circa il baratto amministrativo (art. 190 del Codice D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)

«l'art. 179 del D.Lgs. 50/2016 sottolinea che le norme del Codice si applicano anche agli istituti ivi contemplati: in particolare:

1. *Alle procedure di affidamento di cui alla presente parte si applicano le disposizioni di cui alla parte I, III, V e VI, in quanto compatibili.*
2. *Si applicano inoltre, in quanto compatibili con le previsioni della presente parte, le disposizioni della parte II, titolo I a seconda che l'importo dei lavori sia pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35, ovvero inferiore, nonché le ulteriori disposizioni della parte II indicate all'articolo 164, comma 2.»*

Corte conti ,sez. Veneto
n. 313/2016

A) La conclusione
circa le
**CONVENZIONI CON
I GRUPPI DI
CITTADINI** (art. 189
del Codice D. Lgs. 18
aprile 2016, n. 50)



**art. 189 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50
(Interventi di sussidiarietà orizzontale)**

1. *Le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine i cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al presente comma da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.*

2. *Per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicando nei costi e di mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma. 3. (...).*

5. *La realizzazione delle opere di cui al comma 2 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. (...). Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente.*

Comma 2 dell'art. 189 e gratuita' dell'opera

Rende possibile la formulazione all'ente competente, da parte di gruppi di cittadini organizzati, di proposte operative di pronta realizzabilità per la realizzazione di opere di interesse locale, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e delle prescrizioni in materia di Codice dei beni culturali **e senza oneri per l'ente medesimo**. La proposta è vagliata dall'ente, che può respingere (vale il silenzio rifiuto entro due mesi dalla presentazione) o approvare gli interventi, regolando le fasi essenziali del procedimento e i tempi di esecuzione.

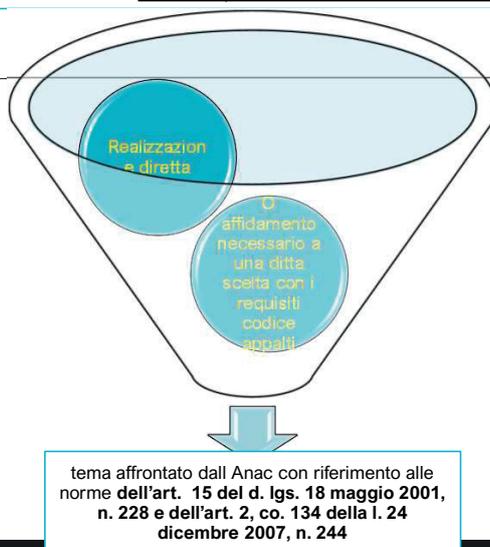
Applicabilità art. 20 del Codice di contratti

C) La conclusione circa le ALTRE FORME DI SUSSIDIARIETA' SUL TERRITORIO

ART. 15 DEL D. LGS. 18 MAGGIO 2001, N. 228 E ART. 2, CO. 134 DELLA L. 24 DICEMBRE 2007, N. 244



C) Rispetto delle regole dell'evidenza pubblica anche per gli altri interventi di sussidiarietà? **art. 2, co. 134 della l. 244/2007**



AG40-10

4 novembre 2010

Oggetto: costruzione e gestione di un impianto di teleriscaldamento a cippato di legna vergine

Le disposizioni riportate, pertanto, introdurrebbero delle **deroghe alla soglia prevista per affidamento diretto di lavori da parte del R.U.P.** dall'art. 125, co. 8 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attualmente fissata in 40.000 €. Ciononostante, considerando che entrambe le disposizioni riportate possono essere considerate come **legislazione speciale rispetto alla generale disciplina in materia di contratti pubblici**, e che entrambe sono state emanate o emendate successivamente all'entrata in vigore del codice dei contratti, **le deroghe previste possono essere considerate legittime**. Pertanto, **in considerazione dell'entità degli oneri a carico del comune (124.000 €) e dalla complessiva durata dell'affidamento della concessione (16 anni), potrebbe trovare applicazione nel caso di specie la previsione di cui all'art. 2, co. 134 della l. 244/2007.**

deliberazione dell'Autorità n. 104/2007 e determinazione 24/2001

nell'eventualità in cui il Comune decidesse di avvalersi della facoltà di cui all'art. 2, co. 134 della l. 244/2007, è appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 40 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e del D.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34, tutti i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati, anche nell'ambito di convenzioni concluse tra l'amministrazione e soggetti privati



Necessita' dell'operatore qualificato anche per interventi di sussidiarietà manutentiva

RIEPILOGO FINALE

Evidenza pubblica, interventi di sussidiarietà e scomputo oneri



La quantificazione dell'opera e la valutazione dell'entrata in detrazione

Tiziano Tessaro - riproduzione riservata

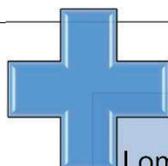
Responsabilita' (erariale) per mancata riscossione delle entrate tributarie

Corte
conti, Emilia
Romagna,
28/2019

Le carenze del momento accertativo del recupero dell'evasione tributaria, divengono quindi in quest'ottica un comportamento censurabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla Carta costituzionale e dei principi contabili ad essi sottesi: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed *ex lege*, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute e della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario, con pregiudizio per gli interessi erariali.

In riferimento a ciò appare chiaro che la tenuta del bilancio è suscettibile di subire una potenziale compromissione, considerato che la criticità rappresentata potrebbe determinare comunque una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni per il venir meno di entrate proprie. La Sezione osserva altresì, in via generale, che la particolare cura per le entrate in questione comporta la censurabilità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina, sul piano sostanziale, sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi, nonché riflessi irrazionali sul piano della sana gestione.

Estinzione dei debiti pregressi o solo riduzioni future?



Lombardia n. 225/2016
si retroattivo – cancellazione
- ma solo per debiti
extratributari

sez. Veneto, n. 313/2016, e
sez. EmiliaRomagna n.
27/2016

Applicazione retroattiva
illegittima (no cancellazione
debiti pregressi), per la
carenza di una previsione
normativa che consenta di
derogare al principio
dell'indisponibilità tributaria;

Indirizzi interpretativi

- - IFEL di Fondazione ANCI,
pubblica il 15/10/2016: *Nota di
approfondimento sull'istituto del
baratto amministrativo* (art. 24):

a) non si individua un requisito di
«povertà» (ISEE);

b) interpretazione del concetto
«inerenza» di tributi (solo tributi);

c) applicazione e quantificazione
solo futura della
riduzione/esenzione;

- IFEL di Fondazione ANCI
Seconda Nota, di parziale rettifica,
del 22/10/2016:

c.1) ammissibile la cancellazione
dei debiti pregressi (fasce deboli,
ISEE);



Commento del Presidente Dott. Maurizio NICOLOSI

Ringrazio il Consigliere Tessaro per la sua relazione veramente interessante che l'ausilio delle "slides" ha permesso di seguire con maggior attenzione nelle parti del tema trattato e i collegamenti normativi alle stesse riferentisi.

Siamo, dunque, giunti alle conclusioni e non mi rimane che invitare il Prof. Avv. Barel a tenere la relazione di sintesi.

■ RELAZIONE DI SINTESI

Ancora una volta il convegno di studio annuale di Castelfranco Veneto non ha tradito le attese. La scelta del tema era ambiziosa: l'esplorazione della dialettica fra principi e deroghe all'interno della legislazione urbanistica veneta. Un'esplorazione delle vie e dei sentieri aperti nella nuova stagione iniziata dalla L.R. 11/2004, proseguita col decennio segnato dal "Piano Casa" e confluita poi nel riassetto di più ampio respiro con le riforme del 2017-2019. Una lettura critica dell'esperienza maturata nel laboratorio legislativo autonomistico del Veneto per coglierne le linee di sviluppo più profonde e le nuove tecniche sperimentate.

Lo sguardo dei relatori ha colto e messo in luce, con ampiezza di prospettiva e puntualità di analisi, un processo che non si è esaurito nell'incremento delle deroghe, ossia di regole speciali rispetto a quelle generali, nel tentativo di accrescere la flessibilità e accelerare le decisioni, ma che ha messo in discussione anche l'adeguatezza dell'impianto tradizionale della regolazione.

Il Veneto ha subito in modo particolarmente traumatico la crisi economica dell'ultimo decennio; è stato travolto un equilibrio che appariva consolidato, sia come modello di sviluppo che come assetto sociale, e che si era fortemente riflesso nel territorio. Sono crollati dei miti, che la stessa legislazione aveva assunto a fondamento della regolazione, come quello della perenne espansione lineare degli aggregati urbani verso le zone agricole, della naturale plusvalenza generata dalla pianificazione col rendere edificabili i suoli a fronte di una domanda di mercato stimata inesauribile. Improvvisamente, sicurezza, stabilità e pronta liquidabilità del patrimonio immobiliare sono evaporate, così come il credito facile garantito da ipoteca. La crisi ha accelerato anche altri processi già in atto sul piano etico, culturale e sociale, sul fronte dei crescenti squilibri dell'ecosistema, sugli stili di vita, sui trend demografici che indicano una costante riduzione numerica ed un costante invecchiamento della popolazione italiana, sulla smaterializzazione del valore, sulla decomposizione della tradizionale struttura della società italiana.

In una fase storica così complessa e per molti aspetti traumatica, la legislazione veneta ha cercato nuovi percorsi e nuovi strumenti, discostandosi talora dai binari tradizionali di matrice statale per cercare di superare rigidità e strozzature poco compatibili con la novità delle sfide e l'urgenza di dare risposte. Mentre la legislazione statale si concentrava sulla rivitalizzazione del framework rappresentato dal vocabolario comune del regolamento edilizio, nel tentativo di contenere il dilagante particolarismo lessicale giuridico e ridurre la frammentazione del mercato dei servizi professionali all'urbanistica ed edilizia, procedendo per il resto a sussulti con interventi episodici, la legislazione veneta ha battuto altre vie.

La stagione delle deroghe ha rappresentato il tentativo di adeguare le regole, irrigidite dalla loro matrice statale, ad un mondo ormai molto diverso da quello nel quale e per il quale sono state concepite. Il governo della rigenerazione urbana necessita di strumenti diversi da quelli inventati per il governo dell'espansione urbana nelle zone agricole e provoca un ripensamento del rapporto tra pianificazione e progettazione; la rigenerazione urbana diventa essa stessa un obiettivo di interesse generale e fa emergere l'interesse pubblico insito in molte iniziative formalmente private; l'impatto economico degli interventi sul territorio sfugge ai

tradizionali parametri di valutazione correlati alla quantità di nuova volumetria realizzata ed alla sua destinazione d'uso e anche al tradizionale strumento di bilanciamento col pubblico interesse rappresentato dal contributo di costruzione standardizzato.

In questo frangente, aumentano tuttavia anche le incertezze interpretative e con esse i rischi operativi, opportunamente messi in luce dai relatori che hanno focalizzato l'attenzione sulle potenziali responsabilità penali e contabili connesse all'utilizzazione di regole flessibili e talora quasi sperimentali. Aumentano anche i possibili punti di frizione tra legislazione regionale e principi della legislazione statale, fra ruolo delle Regioni e ruolo dei Comuni, e di qui i dubbi di legittimità costituzionale.

Sta di fatto che il laboratorio veneto per molti versi ha fatto scuola. Quello che poteva apparire nel 2009 anomalo e stravagante, come la concessione di premialità in forma di incentivi volumetrici per accelerare il processo di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, ben presto è diventato una scelta strategica nazionale, avallata nel corso del tempo anche con incentivi fiscali.

Emergono nuove consapevolezze: che è finita la stagione delle larghe plusvalenze immobiliari, inseguite dall'Erario e dai Comuni con il dilagare dei contributi perequativi; che non esistono scelte giuste se non sono fatte al tempo giusto; che i bisogni e il mercato stanno irreversibilmente cambiando, in un divenire accelerato dove le opportunità e i rischi s'intrecciano, sfuggendo ad ogni ragionevole previsione.

In questo tumultuoso cambiamento, aumenta la sensibilità collettiva per il controllo dell'impatto ambientale delle scelte di trasformazione del territorio, e con essa la domanda di partecipazione attiva ai processi decisionali, ben oltre i canali tradizionali dei procedimenti di pianificazione. Anche il confine tra interesse privato e interesse pubblico sta assumendo nuovi equilibri e forme di interazione, col riconoscimento in determinate iniziative private di rilevanti profili di pubblico interesse. La riflessione critica investe anche il regime dei vincoli e degli strumenti di tutela, di cui si va cogliendo la dimensione dinamica, poiché – come ha ben spiegato la dott. Renata Codello, ex Soprintendente ai beni culturali di Venezia e poi di Roma – conservazione non è immobilità.

Discutere di deroghe significa dunque riflettere anche sui principi, circa la loro adeguatezza a comprendere e orientare il buon governo del territorio nel futuro o la necessità di un loro ripensamento: che investe in realtà, prima di tutto, la stessa identificazione dei valori ai quali parametrare le regole, vecchie e nuove.

Anche questo convegno annuale 2019 dell'Associazione avvocati amministrativisti del Veneto, nella pluralità delle voci e nella varietà degli angoli visuali, è certamente riuscito a offrire un contributo utile per meglio comprendere e meglio agire.

Commento del Presidente Dott. Maurizio NICOLOSI

Ringrazio il Prof. Barel per la sua relazione di sintesi. Siamo, quindi, giunti alla conclusione dei lavori. Ringrazio nuovamente l'Organizzazione, l'Avv. Michielan e l'Avv. Veronese dell'invito a presiedere questa seconda Sessione.

Non mi rimane che dichiarare conclusi i lavori con un arrivederci al convegno che si terrà l'anno prossimo e che è mia ferma intenzione seguire.

Buona sera a tutti voi.