



REGIONE DEL VENETO



VENETO 2050

POLITICHE PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA
E LA RINATURALIZZAZIONE DEL TERRITORIO

Commentario alla legge regionale 4 aprile 2019, n. 14
Aggiornato alla legge regionale 23 dicembre 2019, n. 49

a cura di

BRUNO BAREL e MAURIZIO DE GENNARO

con la collaborazione di

Matteo ACQUASALIENTE

Antonella BALLARIN

Stefano BIGOLARO

Pasqualino BOSCHETTO

Franco BOTTEON

Emilio CAUCCI

Massimo CAVAZZANA

Silvano CISCATO

Antonella FAGGIANI

Francesco FOLTRAN

Enrico GAZ

Danilo GEROTTO

Lucio LION

Francesca MARTINI

Dario MENEGUZZO

Giorgio MIGOTTO

Lorenzo MINGANTI

Mario PANZARINO

Vincenzo PELLEGRINI

Federico PUGINA

Diego SIGNOR

Roberto TRAVAGLINI

Monica TOMAELLO

Giovanni UDERZO

Alessandro VERONESE

Giulio VIDALI

Livio VIEL

VENETO 2050

POLITICHE PER LA

RIQUALIFICAZIONE URBANA E

LA RINATURALIZZAZIONE

DEL TERRITORIO

Commentario alla legge della Regione Veneto
4 aprile 2019, n. 14

Aggiornato con le modifiche recate
dalla legge regionale 25 luglio 2019, n. 29
e dalla legge regionale 23 dicembre 2019, n. 43

a cura di

BRUNO BAREL E MAURIZIO DE GENNARO

con la collaborazione di

Matteo ACQUASALIENTE
Antonella BALLARIN
Stefano BIGOLARO
Pasqualino BOSCHETTO
Franco BOTTEON
Emilio CAUCCI
Massimo CAVAZZANA
Silvano CISCATO
Antonella FAGGIANI
Francesco FOLTRAN
Enrico GAZ
Danilo GEROTTO
Lucio LION
Francesca MARTINI

Dario MENEGUZZO
Giorgio MIGOTTO
Lorenzo MINGANTI
Mario PANZARINO
Vincenzo PELLEGRINI
Federico PUGINA
Diego SIGNOR
Roberto TRAVAGLINI
Monica TOMAELLO
Giovanni UDERZO
Alessandro VERONESE
Giulio VIDALI
Livio VIEL

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA



*La presente opera è diffusa con licenza
Creative Commons **CC BY-NC-ND 4.0***

*È vietata la modifica e la riproduzione
in tutto o in parte e con ogni mezzo
della presente opera per finalità commerciali.*

*I termini della licenza sono consultabili all'indirizzo:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>*

Foto di copertina: arch. Fabio Mattiuzzo

Stampato in Italia – Printed in Italy
Veneto2050.it

PREFAZIONE

La Regione del Veneto nel proprio programma di governo aveva posto, tra gli obiettivi prioritari, la tutela del territorio, promuovendo strategie e azioni finalizzate ad una corretta e razionale pianificazione dell'uso del suolo.

Una politica territoriale che ha contemporaneamente prefigurato altri obiettivi, quali la rigenerazione delle città e il riordino degli spazi urbani, la riqualificazione edilizia e ambientale del patrimonio immobiliare esistente, la rinaturalizzazione del suolo e la sicurezza delle aree dichiarate a pericolosità, promuovendo interventi finalizzati al miglioramento della qualità della vita all'interno delle città e interventi per favorire la coesione sociale.

Con la legge "Veneto 2050" si è data una significativa risposta a questi obiettivi, e si è continuato nel percorso già avviato con la legge regionale sul contenimento del consumo del suolo, confermando ed incentivando l'azione di governo del territorio.

La Regione, con questi due importanti strumenti normativi, ha focalizzato la propria attenzione alla "risorsa suolo", patrimonio di tutti, bene da tutelare per le generazioni presenti e future, avviando così un processo di revisione sostanziale della disciplina urbanistica che, da oggi, deve essere ispirata ad una nuova coscienza delle risorse naturali e ambientali.

"Veneto 2050" rappresenta una legge che consente una lettura articolata sul futuro della riqualificazione degli spazi e delle aree dismesse, una legge che promuove nuove scelte per la ricerca di nuovi modelli di sviluppo capaci di generare opportunità ma anche, e soprattutto, incentivare soluzioni per migliorare la qualità della vita nelle città e la coesione sociale, da attivarsi attraverso processi di integrazione tra insediamenti urbani e tutela del territorio.

Favorire e promuovere lo sviluppo di sinergie fra il sistema politico, il settore imprenditoriale e il ruolo dei professionisti, avendo sempre la massima attenzione alle istanze del territorio e dei cittadini e finalizzando le proprie azioni alla cura della qualità della vita e al rispetto delle risorse naturali, non può che rappresentare un'auspicabile risposta capace di fornire soluzioni e scelte per restituire nuove energie al territorio, in coerenza con la salvaguardia delle biodiversità e dei valori ecosistemici, della valorizzazione del Paesaggio, della tutela e sicurezza del territorio veneto

Il territorio regionale, come si presenta oggi, è espressione dell'identità veneta, dotato di uno straordinario patrimonio storico-culturale, naturale e paesaggistico: ed è proprio nel rispetto e nella tutela di queste preziose "eredità" che agisce la politica territoriale regionale di "Veneto 2050".

*Luca Zaia
Presidente della Regione del Veneto*

La Regione del Veneto, negli ultimi tempi, ha emanato due importanti leggi regionali con le quali ha tracciato, in maniera decisa, il percorso avviato nelle politiche territoriali alla tutela del suolo, alla riqualificazione edilizia ed ambientale, alla rigenerazione urbana sostenibile.

Nel giugno 2017, è stata approvata la legge regionale n. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo, con la quale si sono potute avviare azioni significative mirate al razionale uso del suolo finalizzato al “consumo zero” nell’anno 2050, in coerenza con l’obiettivo europeo

Con la recente legge regionale n. 14 del 4 aprile 2019, “Veneto 2050”, è stato confermato il nuovo percorso di un processo con il quale si intende promuovere una strategia costituita da strumenti e azioni, concrete e significative, volte alla rivitalizzazione della città incentivandone la fruibilità e la qualità della vita delle persone e della coesione sociale, migliorando la qualità architettonica e con un forte attenzione e impulso alla caratteristiche costruttive degli edifici e all’efficientamento energetico.

“Veneto 2050” è una legge di sistema che sostituisce, di fatto, i tre “Piani Casa”, una legge che consente il passaggio normativo da carattere di straordinarietà ed emergenza ad una legge ordinaria che prevede strategie e fornisce strumenti per poter contenere i processi di espansione insediativa e promuovere politiche per la densificazione degli ambiti urbanizzati incentivando la riqualificazione edilizia e ambientale nonché la rigenerazione di aree già urbanizzate, degradate, dismesse o sottoutilizzate.

“Veneto 2050” è una legge che prevede un articolato sistema di misure e premialità per la rinaturalizzazione del suolo e la rigenerazione del patrimonio edilizio, in una vera e propria azione di “cleaning” del territorio che agisce in piena coerenza con la disciplina del contenimento del consumo di suolo della l.r. 14/2017.

Appare significativo evidenziare come ormai si stia agendo anche a livello culturale creando una nuova consapevolezza del valore della “risorsa suolo”, risorsa limitata e non rinnovabile, bene comune delle generazioni attuali e future.

“Veneto 2050” è una grande opportunità per definire il governo del territorio Veneto: il Veneto del futuro.

*Cristiano Corazzari
Assessore regionale al territorio, cultura e sicurezza*

AUTORI

avv. Matteo ACQUASALIENTE, studio legale Meneguzzo, Malo
dott.ssa Antonella BALLARIN, Direzione Affari Legislativi, Regione Veneto
prof. avv. Bruno BAREL, BM&A studio legale associato, Treviso
avv. Stefano BIGOLARO, studio legale Domenichelli e Associati, Padova
prof. ing. Pasqualino BOSCHETTO, Dipartimento ICEA, Università di Padova
avv. Franco BOTTEON, Direzione Affari Legislativi, Regione Veneto
avv. Emilio CAUCCI, BM&A studio legale associato, Treviso
arch. Massimo CAVAZZANA, studio Cavazzana, Tribano
avv. Silvano CISCATO, Benetti Ciscato Magaraggia & Associati studio legale, Vicenza
ing. Maurizio DE GENNARO, Direzione Pianificazione Territoriale, Regione Veneto
arch. Antonella FAGGIANI, Responsabile area Valutazione, Smart Land, Venezia
avv. Francesco FOLTRAN, BM&A studio legale associato, Treviso
avv. Enrico GAZ, studio legale Gaz, Feltre – Venezia
arch. Danilo GEROTTO, Direzione sviluppo del territorio e Città sostenibile, Comune di Venezia
geom. Lucio LION, Direzione Pianificazione Territoriale – U.O. Urbanistica, Regione Veneto
dott.ssa Francesca MARTINI, Direzione Industria Artigianato Commercio e Servizi, Regione Veneto
avv. Dario MENEGUZZO, studio legale Meneguzzo, Malo, curatore di *Italiaius*
arch. Giorgio MIGOTTO, Direzione Pianificazione Territoriale, Regione Veneto
avv. Lorenzo MINGANTI, Consulente dell'Assessorato al Territorio della Regione Veneto
avv. Mario PANZARINO, BM&A studio legale associato, Treviso
avv. Vincenzo PELLEGRINI, BM&A studio legale associato, Treviso
arch. Federico PUGINA, Settore edilizia privata, Città di Rovigo
avv. Diego SIGNOR, BM&A studio legale associato, Treviso
dott. Roberto TRAVAGLINI, Area legale e urbanistica, Confindustria Vicenza
dott.ssa Monica TOMAELLO Direzione Pianificazione Territoriale, Regione Veneto
dott. Giovanni UDERZO, Libero professionista, Verona
avv. Alessandro VERONESE, MDA studio legale, Padova, Venezia, Treviso
avv. Giulio VIDALI, BM&A studio legale associato, Treviso
avv. Livio VIEL, studio legale Viel, Belluno

Segreteria di redazione

avv. Francesco FOLTRAN, BM&A studio legale associato, Treviso

AVVERTENZE

Le valutazioni qui espresse dagli Autori a titolo personale non sono in alcun modo riferibili alle Istituzioni o Studi professionali di appartenenza.

INDICE SOMMARIO

[Legge regionale 4 aprile 2019, n. 14](#) p. 11

[Allegato A](#) p. 22

CONTRIBUTI INTRODUTTIVI

[“Veneto 2050”: nuovi linguaggi per la lettura del territorio](#) p. 43

[Veneto 2050](#) p. 45

[Il contenimento del consumo di suolo. Un confronto fra le risposte del legislatore nazionale e di quelli regionali di Veneto ed Emilia-Romagna](#) p. 48

COMMENTARIO

ALLA LEGGE REGIONALE 4 APRILE 2019, N. 14

Titolo I – Disposizioni generali

[Articolo 1 – Finalità](#) p. 67

[Articolo 2 – Definizioni](#) p. 70

[Articolo 3 – Ambito di applicazione](#) p. 78

Titolo II – Misure per promuovere la rinaturalizzazione del suolo

[Articolo 4 – Crediti edilizi da rinaturalizzazione](#) p. 98

[A. I crediti edilizi: disciplina generale](#) p. 99

[B. La disciplina dei crediti edilizi da rinaturalizzazione](#) p. 107

[C. La valorizzazione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione](#) p. 116

[Articolo 5 – Disposizioni per gli immobili pubblici](#) p. 122

Titolo III – Riqualificazione del patrimonio edilizio esistente

[Articolo 6 – Interventi edilizi di ampliamento](#) p. 133

[Articolo 7 – Interventi di riqualificazione del tessuto edilizio](#) p. 143

[Articolo 8 – Interventi in zona agricola](#) p. 153

[Articolo 9 – Interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica](#) p. 160

[A. Il quadro di riferimento normativo](#) p. 160

[B. Gli interventi in aree a rischio idraulico e idrogeologico](#) p. 163

[Articolo 10 – Titolo abilitativo e incentivi](#) p. 176

[A. Analisi normativa](#) p. 176

[B. Controprova: titolo richiesto per tipologia di intervento](#) p. 185

[Articolo 11 – Disposizioni generali e di deroga](#) p. 190

[A. Analisi normativa](#) p. 190

[B. Cenni critici su alcuni problemi connessi all’art. 11](#) p. 195

Titolo IV – Disposizioni per il monitoraggio e la qualità architettonica

[Articolo 12 – Elenchi e monitoraggio](#) p. 204

[Articolo 13 – Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica](#) p. 206

[A. Considerazioni generali e sistematiche](#) p. 206

<u>B. Analisi normativa</u>	p. 208
<u>Articolo 14 – Premio per la qualità e la bellezza architettonica</u>	p. 210
<u>Articolo 15 – Clausola valutativa</u>	p. 211
<i>Titolo V – Modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”</i>	
<u>Articolo 16 – Modifiche dell’ articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11</u>	p. 213
<i>Titolo VI – Norme transitorie e finali</i>	
<u>Articolo 17 – Disposizioni transitorie e finali</u>	p. 217
<u>Articolo 18 – Norma finanziaria</u>	p. 225
<u>Articolo 19 – Abrogazioni</u>	p. 226
<u>Articolo 20 – Entrata in vigore</u>	p. 229
<u>Allegato A</u>	p. 230

LEGGE REGIONALE 4 aprile 2019, n. 14

Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", così come modificata dalla legge regionale 25 luglio 2019, n. 29 e dalla legge regionale 23 dicembre 2019, n. 49.

TITOLO I**Disposizioni generali****Art. 1****Finalità.**

1. La Regione del Veneto, nell'ambito delle finalità di contenimento del consumo di suolo nonché di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare, promuove misure volte al miglioramento della qualità della vita delle persone all'interno delle città e al riordino urbano mediante la realizzazione di interventi mirati alla coesione sociale, alla tutela delle disabilità, alla qualità architettonica, alla sostenibilità ed efficienza ambientale con particolare attenzione all'economia circolare e alla bioedilizia, alla valorizzazione del paesaggio, alla rinaturalizzazione del territorio veneto e al preferibile utilizzo agricolo del suolo, alla implementazione delle centralità urbane, nonché alla sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica.

2. Per le finalità di cui al comma 1, la presente legge, in particolare, promuove politiche per la densificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, mediante la demolizione di manufatti incongrui e la riqualificazione edilizia ed ambientale, contemplando specifiche premialità e incrementi volumetrici connessi all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione.

Art. 2**Definizioni.**

1. Ai fini della presente legge, si intende per:

- a) qualità architettonica: l'esito di un coerente e funzionale sviluppo progettuale, architettonico, urbanistico e paesaggistico che rispetti i principi di utilità e funzionalità, con particolare attenzione all'impatto visivo sul territorio, alla sostenibilità energetica ed ecologica, alla qualità tecnologica dei materiali e delle soluzioni adottate, in un percorso di valorizzazione culturale e identitaria dell'architettura e degli spazi urbani;
- b) manufatti incongrui: le opere incongrue o gli elementi di degrado di cui alla lettera f), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"", individuati, anche su istanza di soggetti privati, dallo strumento urbanistico comunale, secondo quanto previsto dall'articolo 4;
- c) rinaturalizzazione del suolo: intervento di restituzione di un terreno antropizzato alle condizioni naturali o seminaturali di cui alla lettera a), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, attraverso la demolizione di edifici e superfici che hanno reso un'area impermeabile, ripristinando le naturali condizioni di permeabilità, ed effettuando le eventuali operazioni di bonifica ambientale; la superficie così ripristinata deve consentire il naturale deflusso delle acque meteoriche e, ove possibile, di raggiungere la falda acquifera;
- d) crediti edilizi da rinaturalizzazione: capacità edificatoria di cui al comma 4, dell'articolo 36, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, riconosciuta dalla strumentazione urbanistica comunale in attuazione di quanto previsto dall'articolo 5, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, a seguito della completa demolizione dei manufatti incongrui e della rinaturalizzazione del suolo, secondo quanto previsto dall'articolo 4;
- e) fonti energetiche rinnovabili: le fonti energetiche rinnovabili non fossili di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE";

- f) materiale di recupero: materiali inerti che hanno cessato la loro qualifica di rifiuti a seguito di specifiche operazioni di recupero, incluso il riciclaggio, e che quindi soddisfano i criteri specifici adottati o da adottare nel rispetto delle condizioni definite dall'articolo 184 ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale";
- g) prima casa di abitazione: unità immobiliare con destinazione residenziale, in proprietà, usufrutto o altro diritto reale, in cui l'avente titolo o i suoi familiari risiedono oppure si obbligano a stabilire la residenza e a mantenerla per un periodo non inferiore a cinque anni successivi all'agibilità dell'edificio. Per familiari si intendono il coniuge e i parenti fino al terzo grado in linea retta;
- h) ambiti di urbanizzazione consolidata: gli ambiti di cui alla lettera e), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14;
- i) prestazione energetica dell'edificio: prestazione energetica risultante dall'applicazione del decreto ministeriale 26 giugno 2015 "Adeguamento del decreto del Ministro dello Sviluppo economico, 26 giugno 2009 - Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici".

Art. 3

Ambito di applicazione.

1. Gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 si applicano agli edifici con qualsiasi destinazione d'uso negli ambiti di urbanizzazione consolidata, nonché nelle zone agricole nei limiti e con le modalità previsti dall'articolo 8.

2. Gli interventi di cui al comma 1 sono subordinati all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ovvero al loro adeguamento in ragione del maggiore carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie.

3. Nel caso di edifici che sorgono su aree demaniali o vincolate ad uso pubblico, gli interventi di cui alla presente legge sono subordinati allo specifico assenso dell'ente tutore del vincolo.

4. Gli interventi di cui al comma 1 non trovano applicazione per gli edifici:

- a) vincolati ai sensi della parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137". Nel caso di immobili oggetto di vincolo indiretto, ai sensi dell'articolo 45 del citato decreto legislativo, gli interventi sono consentiti unicamente laddove compatibili con le prescrizioni di tutela indiretta disposte dall'autorità competente in sede di definizione o revisione del vincolo medesimo;
- b) oggetto di specifiche norme di tutela da parte degli strumenti urbanistici e territoriali che non consentono gli interventi edilizi previsti;
- c) aventi destinazione commerciale, qualora siano volti ad eludere o derogare le disposizioni regionali in materia di commercio, in particolare con riferimento alla legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50 "Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella regione del Veneto";
- d) anche parzialmente abusivi;
- e) ricadenti all'interno dei centri storici ai sensi dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765", salvo che per gli edifici che risultino privi di grado di protezione, ovvero con grado di protezione di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione o sostituzione edilizia, di ricomposizione volumetrica o urbanistica, anche se soggetti a piano urbanistico attuativo; in tali casi devono comunque essere rispettati i limiti massimi previsti dal n. 1), del primo comma, dell'articolo 8, del decreto ministeriale n. 1444 del 1968;
- f) ricadenti nelle aree con vincoli di inedificabilità di cui all'articolo 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive", o dichiarate inedificabili per sentenza o provvedimento amministrativo;

- g) ricadenti in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico di cui al decreto legge 11 giugno 1998, n. 180 "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania", convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, nelle quali non è consentita l'edificazione ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 9;
- h) che abbiano già usufruito delle premialità di cui alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche" e successive modifiche ed integrazioni, salvo che per la parte consentita e non realizzata ai sensi della predetta legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 e comunque nel rispetto di quanto previsto dalla presente legge.

TITOLO II

Misure per promuovere la rinaturalizzazione del suolo

Art. 4

Crediti edilizi da rinaturalizzazione.

1. Entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con il provvedimento di cui alla lettera d), del comma 2, dell'articolo 4, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, detta una specifica disciplina per i crediti edilizi da rinaturalizzazione, prevedendo in particolare:

- a) i criteri attuativi e le modalità operative da osservarsi per attribuire agli interventi demolitori, in relazione alla specificità del manufatto interessato, crediti edilizi da rinaturalizzazione, espressi in termini di volumetria o superficie, eventualmente differenziabili in relazione alle possibili destinazioni d'uso;
- b) le modalità applicative e i termini da osservarsi per l'iscrizione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione in apposita sezione del Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECREDE) di cui alla lettera e), del comma 5, dell'articolo 17, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, nonché le modalità e i termini per la cancellazione;
- c) le modalità per accertare il completamento dell'intervento demolitorio e la rinaturalizzazione;
- d) i criteri operativi da osservare da parte dei comuni per la cessione sul mercato di crediti edilizi da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici comunali, secondo quanto previsto dall'articolo 5.

2. Entro dodici mesi dall'adozione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1, e successivamente con cadenza annuale, i comuni approvano, con la procedura di cui ai commi da 2 a 6 dell'articolo 18, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 oppure, per i comuni non dotati di piani di assetto del territorio (PAT), con la procedura di cui ai commi 6, 7 e 8, dell'articolo 50, della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 "Norme per l'assetto e l'uso del territorio", una variante al proprio strumento urbanistico finalizzata:

- a) all'individuazione dei manufatti incongrui la cui demolizione sia di interesse pubblico, tenendo in considerazione il valore derivante alla comunità e al paesaggio dall'eliminazione dell'elemento detrattore, e attribuendo crediti edilizi da rinaturalizzazione sulla base dei seguenti parametri:
 - 1) localizzazione, consistenza volumetrica o di superficie e destinazione d'uso del manufatto esistente;
 - 2) costi di demolizione e di eventuale bonifica, nonché di rinaturalizzazione;
 - 3) differenziazione del credito in funzione delle specifiche destinazioni d'uso e delle tipologie di aree o zone di successivo utilizzo;
- b) alla definizione delle condizioni cui eventualmente subordinare gli interventi demolitori del singolo manufatto e gli interventi necessari per la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo e per la sua rinaturalizzazione;
- c) all'individuazione delle eventuali aree riservate all'utilizzazione di crediti edilizi da rinaturalizzazione, ovvero delle aree nelle quali sono previsti indici di edificabilità differenziata in funzione del loro utilizzo.

3. Ai fini dell'individuazione dei manufatti incongrui di cui alla lettera a), del comma 2, i comuni pubblicano un avviso con il quale invitano gli aventi titolo a presentare, entro i successivi sessanta giorni, la richiesta di classificazione di manufatti incongrui. Alla richiesta va allegata una relazione che identifichi i beni per ubicazione, descrizione catastale e condizione attuale, con la quantificazione del volume o della superficie esistente, lo stato di proprietà secondo i registri immobiliari, nonché eventuali studi di fattibilità di interventi edificatori finalizzati all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione.

4. Salvi eventuali limiti più restrittivi fissati dai comuni, sui manufatti incongrui, individuati dalla variante allo strumento urbanistico di cui al comma 2, sono consentiti esclusivamente gli interventi previsti dalle lettere a) e b) del comma 1, dell'articolo 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".

5. I crediti edilizi da rinaturalizzazione sono liberamente commerciabili ai sensi dell'articolo 2643, comma 2 bis, del codice civile.

6. Per quanto non diversamente disposto, si applica l'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

7. I comuni non dotati di PAT istituiscono il RECRED, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, garantendo adeguate forme di pubblicità. Fino all'istituzione del RECRED non possono essere adottate varianti al piano regolatore generale, ad eccezione di quelle che si rendono necessarie per l'adeguamento obbligatorio a disposizioni di legge.

8. I comuni dotati di PAT che ancora non hanno provveduto all'istituzione del RECRED, e fino alla sua istituzione, non possono adottare varianti al piano degli interventi (PI) di cui all'articolo 17, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, ad eccezione di quelle che si rendono necessarie per l'adeguamento obbligatorio a disposizioni di legge.

Art. 5

Disposizioni per gli immobili pubblici.

1. Gli immobili appartenenti ai comuni o ad altri enti pubblici possono generare crediti edilizi da rinaturalizzazione, anche in deroga ai criteri generali di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1, dell'articolo 4; tali crediti sono destinati prioritariamente alla realizzazione degli interventi di ampliamento di cui all'articolo 6.

2. I comuni possono concludere accordi o intese con gli enti pubblici proprietari di edifici degradati per addivenire alla loro demolizione e alla rinaturalizzazione dell'area, riconoscendo agli enti proprietari adeguati crediti edilizi da rinaturalizzazione.

3. Le somme introitate, in apposito fondo comunale, a seguito della cessione nel mercato dei crediti edilizi generati da immobili di cui al comma 1, sono destinate prioritariamente ad interventi di demolizione di altri manufatti incongrui.

TITOLO III

Riqualificazione del patrimonio edilizio esistente

Art. 6

Interventi edilizi di ampliamento.

1. È consentito l'ampliamento degli edifici caratterizzati, alla data di entrata in vigore della presente legge¹, dalla presenza delle strutture portanti e dalla copertura, nei limiti del 15 per cento del volume o della superficie, in presenza delle seguenti condizioni:

- a) che le caratteristiche costruttive siano tali da garantire la prestazione energetica, relativamente ai soli locali soggetti alle prescrizioni in materia di contenimento del consumo energetico ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 "Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia", almeno in classe A1 della parte ampliata;

¹ Comma così modificato dall'art. 15, co. 1 della legge regionale 25 luglio 2019, n. 29, che ha sostituito le parole "edifici esistenti" con le parole "edifici caratterizzati, alla data di entrata in vigore della presente legge, dalla presenza delle strutture portanti e dalla copertura"

b) che vengano utilizzate tecnologie che prevedono l'uso di fonti energetiche rinnovabili, secondo quanto previsto dall'Allegato 3 del decreto legislativo n. 28 del 2011.

2. L'ampliamento può essere realizzato in aderenza, in sopraelevazione o utilizzando un corpo edilizio già esistente all'interno dello stesso lotto. Sia l'edificio che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria; nel caso di edificio la cui destinazione d'uso sia definita in modo specifico dallo strumento urbanistico, la parte ampliata deve mantenere la stessa destinazione d'uso dell'edificio che ha generato l'ampliamento².

3. La percentuale di cui al comma 1 è elevata fino ad un ulteriore 25 per cento con le modalità stabilite dall'allegato A, in funzione della presenza di uno o più dei seguenti elementi di riqualificazione dell'edificio e della sua destinazione d'uso residenziale o non residenziale:

- a) eliminazione delle barriere architettoniche di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1, dell'articolo 7, della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 "Disposizioni generali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche";
- b) prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4;
- c) messa in sicurezza sismica dell'intero edificio;
- d) utilizzo di materiali di recupero;
- e) utilizzo di coperture a verde;
- f) realizzazione di pareti ventilate;
- g) isolamento acustico;
- h) adozione di sistemi per il recupero dell'acqua piovana;
- i) rimozione e smaltimento di elementi in cemento amianto;
- l) utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento;
- m) utilizzo di tecnologie che prevedono l'uso di fonti energetiche rinnovabili con una potenza non inferiore a 3 kW.

4. Le percentuali di cui ai commi 1 e 3 non possono comportare complessivamente un aumento superiore al 40 per cento del volume o della superficie dell'edificio esistente.

5. Per promuovere l'efficientamento energetico, fino al 31 dicembre 2020, gli interventi di cui al presente articolo che garantiscono la prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4, possono usufruire di un ulteriore incremento del 10 per cento del volume o della superficie dell'edificio esistente; in tale caso è conseguentemente incrementata la percentuale in aumento prevista al comma 4.

6. Le percentuali di cui ai commi 1 e 3 possono essere elevate fino al 60 per cento in caso di utilizzo, parziale od esclusivo, dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

7. Nei limiti dell'ampliamento di cui ai commi 1, 3, 4, 5 e 6 è da computare l'eventuale recupero dei sottotetti esistenti aventi le caratteristiche di cui alle lettere a) e b), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 aprile 1999, n. 12 "Recupero dei sottotetti esistenti a fini abitativi", con esclusione dei sottotetti esistenti oggetto di contenzioso in qualsiasi stato e grado del procedimento.

8. In caso di edifici composti da più unità immobiliari l'ampliamento può essere realizzato anche separatamente per ciascuna di esse, compatibilmente con le leggi che disciplinano il condominio negli edifici, fermo restando il limite complessivo stabilito ai commi 1, 3, 4, 5 e 6. In ipotesi di case a schiera l'ampliamento è ammesso qualora venga realizzato in maniera uniforme con le stesse modalità su tutte le case appartenenti alla schiera.

9. Qualora l'ampliamento sia realizzato a favore delle attività produttive di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", e sia superiore al 20 per cento della superficie esistente, o comunque superiore a 1.500 metri quadri, trova applicazione il Capo I della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 55 "Procedure urbanistiche semplificate

² Comma così modificato dall'art. 16, co. 1 della legge regionale 25 luglio 2019, n. 29, che ha aggiunto dopo le parole "zona territoriale omogenea propria" le parole "; nel caso di edificio la cui destinazione d'uso sia definita in modo specifico dallo strumento urbanistico, la parte ampliata deve mantenere la stessa destinazione d'uso dell'edificio che ha generato l'ampliamento".

di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante”.

Art. 7

Interventi di riqualificazione del tessuto edilizio.

1. Sono consentiti interventi di riqualificazione, sostituzione, rinnovamento e densificazione del patrimonio edilizio esistente alla data di entrata in vigore della presente legge³, mediante integrale demolizione e ricostruzione degli edifici che necessitano di essere adeguati agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza, nonché a tutela delle disabilità, con incremento fino al 25 per cento del volume o della superficie esistente in presenza delle seguenti condizioni:

- a) che per la ricostruzione vengano utilizzate tecniche costruttive che consentano di certificare la prestazione energetica dell'edificio almeno alla corrispondente classe A1;
- b) che vengano utilizzate tecnologie che prevedono l'uso di fonti di energia rinnovabile con una potenza incrementata di almeno il 10 per cento rispetto al valore obbligatorio ai sensi dell'Allegato 3 del decreto legislativo n. 28 del 2011.

2. La percentuale di cui al comma 1 è elevata fino a un ulteriore 35 per cento, con le modalità stabilite dall'allegato A, in funzione della presenza di uno o più dei seguenti elementi di riqualificazione dell'edificio e della sua destinazione d'uso residenziale o non residenziale:

- a) eliminazione delle barriere architettoniche di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1, dell'articolo 7, della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16;
- b) prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4;
- c) utilizzo di materiali di recupero;
- d) utilizzo di coperture a verde;
- e) realizzazione di pareti ventilate;
- f) isolamento acustico;
- g) adozione di sistemi per il recupero dell'acqua piovana;
- h) utilizzo del BIM (Building Information Modeling) e/o del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento;
- i) rimozione e smaltimento di elementi in cemento amianto.

3. Le percentuali di cui ai commi 1 e 2 non possono comportare complessivamente un aumento superiore al 60 per cento del volume o della superficie dell'edificio esistente.

4. Per promuovere l'efficientamento energetico, fino al 31 dicembre 2020, gli interventi di cui al presente articolo che garantiscono la prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4, possono usufruire di un ulteriore incremento del 20 per cento del volume o della superficie dell'edificio esistente; in tale caso è conseguentemente incrementata la percentuale in aumento prevista al comma 3.

5. Le percentuali di cui ai commi 1 e 2 possono essere elevate fino al 100 per cento in caso di utilizzo, parziale od esclusivo, dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

6. Trascorsi quattro mesi dalla scadenza del termine ultimo previsto per l'approvazione⁴ della variante urbanistica di cui al comma 2, dell'articolo 4, la percentuale di cui al comma 1 è ridotta al 15 per cento qualora non sia utilizzato credito edilizio da rinaturalizzazione nella misura almeno del 10 per cento, laddove esistente. Sono fatti salvi i procedimenti in corso per i quali, alla medesima data, siano già state presentate la segnalazione certificata di inizio lavori o la richiesta

³ Comma così modificato dall'art. 17, co. 1 della legge regionale 25 luglio 2019, n. 29, che ha aggiunto dopo le parole "patrimonio edilizio esistente" le parole "alla data di entrata in vigore della presente legge".

⁴ Comma così modificato dall'art. 18, co. 1 della legge regionale 25 luglio 2019, n. 29, che ha sostituito la parola "adozione" con la parola "approvazione".

del permesso di costruire.

7. Gli interventi di cui al presente articolo sono consentiti purché gli edifici siano situati in zona territoriale omogenea propria. Qualora l'edificio da demolire si trovi in zona impropria, purché diversa dalla zona agricola, il comune può autorizzare il cambio di destinazione d'uso per l'edificio ricostruito, a condizione che la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina edilizia di zona.

Art. 8

Interventi in zona agricola.

1. Nelle zone agricole è escluso l'utilizzo del credito edilizio da rinaturalizzazione e gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 sono consentiti esclusivamente:

- a) per la prima casa di abitazione e relative pertinenze;
- b) in aderenza o sopra elevazione;
- c) in deroga ai soli parametri edilizi di superficie e volume.

2. Gli interventi di cui al presente articolo sono ammissibili anche in assenza dei requisiti soggettivi di imprenditore agricolo e del piano aziendale di cui all'articolo 44, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

Art. 9

Interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica.

1. Per gli edifici ricadenti nelle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico di cui al decreto legge 11 giugno 1998, n. 180 "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania", convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, è consentita l'integrale demolizione e la successiva ricostruzione in zona territoriale omogenea propria non dichiarata di pericolosità idraulica o idrogeologica, individuata a tale scopo dal consiglio comunale, con incrementi fino al 100 per cento del volume o della superficie, anche in deroga ai parametri dello strumento urbanistico comunale.

2. Limitatamente agli edifici a destinazione residenziale, la ricostruzione di cui al comma 1 è consentita anche in zona agricola, purché caratterizzata dalla presenza di un edificato già consolidato e sempre che l'area non sia oggetto di specifiche norme di tutela da parte degli strumenti urbanistici o territoriali che ne impediscano l'edificazione.

3. La demolizione dell'edificio deve avvenire entro tre mesi dall'agibilità degli edifici ricostruiti e deve comportare la rinaturalizzazione del suolo; in caso di mancata rinaturalizzazione trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

4. Per l'esecuzione degli interventi di demolizione e rinaturalizzazione è prestata, a favore del comune, idonea garanzia.

5. Agli edifici ricostruiti ai sensi del presente articolo non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7.

6. Le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7 si applicano agli edifici ricadenti nelle aree dichiarate di moderata e di media pericolosità idraulica o idrogeologica (P1 e P2).

Art. 10

Titolo abilitativo e incentivi.

1. Gli interventi di cui al presente titolo, realizzabili anche mediante presentazione di unica istanza, sono subordinati alla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) di cui all'articolo 23, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, fatta salva la possibilità per l'interessato di richiedere il permesso di costruire e fermo restando quanto previsto dall'articolo 11.

2. Gli interventi di cui al comma 1, qualora comportino una ricomposizione planivolumetrica che determini una modifica sostanziale con la ricostruzione del nuovo edificio su un'area di sedime completamente diversa, sono assentiti mediante permesso di costruire.

3. Ferma restando l'applicazione dell'articolo 17, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, per gli interventi di ampliamento di cui all'articolo 6, il contributo relativo al costo di costruzione è ridotto di un ulteriore 20 per cento nel caso in cui l'edificio, o l'unità immobiliare, sia destinato a prima casa di abitazione del proprietario o dell'avente titolo. I consigli comunali possono stabilire un'ulteriore riduzione del contributo relativo al costo di costruzione.

4. Per usufruire delle agevolazioni di cui al comma 3, il proprietario, o l'avente titolo, ha l'obbligo di stabilire la residenza e mantenerla per un periodo non inferiore a cinque anni successivi all'agibilità dell'edificio. Qualora si contravvenga a tale obbligo il comune, a titolo di penale, richiede il versamento dell'intero contributo altrimenti dovuto, maggiorato del 200 per cento.

5. La realizzazione degli interventi di cui al comma 1 funzionali alla fruibilità di edifici adibiti ad abitazione di soggetti riconosciuti invalidi dalla competente commissione, ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", dà diritto alla riduzione delle somme dovute a titolo di costo di costruzione in relazione all'intervento, in misura del 100 per cento, sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16.

Art. 11

Disposizioni generali e di deroga.

1. Fermo restando quanto previsto agli articoli 8 e 9, gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 possono derogare ai parametri edilizi di superficie, volume e altezza previsti dai regolamenti e strumenti urbanistici comunali nonché, in attuazione dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ai parametri edilizi di altezza, densità e distanze di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, purché, in tali ultimi casi, nell'ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi.

2. Qualora gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 comportino la realizzazione di un edificio con volumetria superiore ai 2.000 metri cubi o con un'altezza superiore al 50 per cento rispetto all'edificio oggetto di intervento, e non ricorra l'ipotesi di deroga al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 di cui al comma 1, gli stessi sono sempre autorizzati previo rilascio del permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con previsioni planivolumetriche.

3. Gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 sono consentiti a condizione che la capacità edificatoria, riconosciuta dallo strumento urbanistico comunale o dalle normative per l'edificazione in zona agricola, sia stata previamente utilizzata; tale capacità edificatoria può essere utilizzata anche contestualmente agli interventi di cui agli articoli 6 e 7, che non sono cumulabili tra loro e sono consentiti una sola volta, anche se possono essere realizzati in più fasi, fino al raggiungimento degli ampliamenti o degli incrementi volumetrici e di superficie complessivamente previsti⁵.

4. Gli ampliamenti e gli incrementi di volume o di superficie di cui agli articoli 6, 7 e 9 sono determinati sulla base dei parametri edificatori stabiliti dallo strumento urbanistico. Nei limiti degli ampliamenti e degli incrementi volumetrici consentiti non vanno calcolati i volumi scomputabili ai sensi della normativa vigente.

5. Gli strumenti urbanistici comunali possono individuare gli ambiti di urbanizzazione consolidata nei quali gli interventi di riqualificazione di cui all'articolo 7 consentono la cessione al comune di aree per dotazioni territoriali in quantità inferiore a quella minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, qualora sia dimostrato che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi nei predetti ambiti, anche a seguito del nuovo intervento, sono soddisfatti a fronte della presenza di idonee dotazioni territoriali in aree contermini oppure in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con il sistema di trasporto pubblico. In tale caso il mantenimento delle dotazioni

⁵ Comma così modificato dall'art. 19, co. 1 della legge regionale 25 luglio 2019, n. 29, che ha sostituito le parole "agli interventi del comma 1, che possono essere realizzati in più fasi, fino al raggiungimento degli incrementi volumetrici o di superficie previsti" con le parole "agli interventi di cui agli articoli 6 e 7, che non sono cumulabili tra loro e sono consentiti una sola volta, anche se possono essere realizzati in più fasi, fino al raggiungimento degli ampliamenti o degli incrementi volumetrici e di superficie complessivamente previsti".

territoriali, infrastrutture e servizi pubblici stabiliti dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, è assicurato dalla monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di dette aree.

TITOLO IV **Disposizioni per il monitoraggio e la qualità architettonica**

Art. 12 **Elenchi e monitoraggio.**

1. I comuni, a fini conoscitivi, istituiscono e aggiornano l'elenco degli interventi autorizzati ai sensi della presente legge e lo inviano, entro il 31 gennaio di ogni anno, alla Giunta regionale.

2. L'elenco di cui al comma 1 indica, per ciascun tipo di intervento, il volume o la superficie di ampliamento o di incremento autorizzati, la localizzazione, l'impiego di energia da fonti rinnovabili, l'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione e se si tratta di prima casa di abitazione.

3. I volumi e le superfici di ampliamento o di incremento autorizzati ai sensi della presente legge sono inseriti nel quadro conoscitivo di cui all'articolo 10 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

Art. 13 **Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica.**

1. È istituita, presso la struttura regionale competente in materia di governo del territorio, la Commissione per la qualità e la bellezza architettonica, nominata dal Consiglio regionale.

2. La composizione, le modalità di funzionamento e la durata della Commissione sono stabilite con provvedimento di Giunta regionale.

3. La Commissione predispone studi, raccoglie dati e formula proposte finalizzate alla promozione della qualità e della bellezza nella progettazione architettonica, urbanistica e del paesaggio e redige, con cadenza biennale, un rapporto contenente il monitoraggio delle attività svolte e dei risultati conseguiti.

4. La Commissione può svolgere, altresì, funzione consultiva non vincolante per gli interventi di particolare rilevanza sotto il profilo della loro complessità ed incidenza sulla forma urbana, sull'assetto territoriale e sul paesaggio.

5. Per gli interventi di cui al comma 4, per i quali la Commissione ritenga di segnalare l'elevata qualità progettuale raggiunta, i comuni possono ridurre il contributo di costruzione di una percentuale compresa tra un minimo del 20 e un massimo del 50 per cento.

Art. 14 **Premio per la qualità e la bellezza architettonica.**

1. È istituito il premio "Qualità e Bellezza Architettonica" che il Consiglio regionale assegna annualmente, sulla base di una proposta formulata dalla Commissione di cui all'articolo 13, ai due migliori progetti realizzati ai sensi della presente legge, di cui uno elaborato da progettisti con età inferiore ai quarant'anni.

2. La Giunta regionale definisce i tempi, le procedure e l'entità del premio che è assegnato alla committenza.

Art. 15 **Clausola valutativa.**

1. Al fine di verificare lo stato di attuazione della presente legge, in particolare con riferimento alla riqualificazione edilizia ed al miglioramento della qualità della vita nelle città, la Giunta regionale, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della legge e successivamente con cadenza biennale, invia alla competente commissione consiliare una relazione sullo stato di attuazione della legge nei comuni indicando, in particolare:

- a) l'entità dei crediti edilizi da rinaturalizzazione utilizzati, suddivisi per le tipologie di intervento;
- b) gli interventi autorizzati ai sensi degli articoli 6 e 7 con l'indicazione dell'eventuale incremento della prestazione energetica dell'edificio;
- c) gli interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica di cui all'articolo 9;

- d) gli interventi a favore dei soggetti disabili e per l'eliminazione delle barriere architettoniche;
- e) una stima della consistenza qualitativa e quantitativa della superficie rinaturalizzata;
- f) il numero di progetti sottoposti alla Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica, precisando quanti sono stati segnalati per l'elevata qualità progettuale raggiunta.

TITOLO V

Modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"

Art. 16

Modifiche dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

1. Il comma 1 dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, è sostituito dal seguente:

"1. Il comune nell'ambito del piano di assetto del territorio (PAT) individua i criteri per identificare le opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola, e definisce gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare."

2. Il comma 2 dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, è sostituito dal seguente:

"2. Il comune con il piano degli interventi (PI) disciplina gli interventi di trasformazione da realizzare per conseguire gli obiettivi di cui al comma 1 ed individua le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola."

TITOLO VI

Norme transitorie e finali

Art. 17

Disposizioni transitorie e finali.

1. Gli interventi per i quali la segnalazione certificata di inizio lavori o la richiesta del permesso di costruire siano stati presentati, ai sensi della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, entro il 31 marzo 2019, continuano ad essere disciplinati dalla medesima legge regionale.

2. I comuni dotati di un PAT, già approvato alla data di entrata in vigore della presente legge, si adeguano alle disposizioni dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, come modificato dall'articolo 16, e mantengono la propria disciplina fino all'approvazione di una nuova variante al piano degli interventi.

3. Le premialità volumetriche o di superficie previste dalla presente legge sono alternative e non cumulabili con quelle previste da altre leggi regionali.

4. È fatta salva la legislazione statale vigente in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.

5. Per le abitazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14.

6. L'allegato A alla presente legge può essere modificato con deliberazione di Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare.

7. I termini previsti dall'articolo 48 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, per l'adeguamento dei comuni alla legge sul contenimento del consumo di suolo e allo schema di Regolamento edilizio tipo (RET), sono rideterminati al 30 settembre 2020⁶.

8. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, detta disposizioni di indirizzo e applicative per l'attuazione della presente legge.

Art. 18

Norma finanziaria.

⁶ Comma così modificato dalla legge regionale 23 dicembre 2019, n. 49, che ha sostituito le parole "31 dicembre 2019" con le parole "30 settembre 2020".

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati in euro 15.000,00 per l'esercizio 2019, si fa fronte con le risorse allocate nella Missione 08 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", Programma 01 "Urbanistica ed assetto del territorio", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2019-2021, utilizzando a tal fine per euro 5.000,00 le risorse stanziato per l'articolo 15 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 e per euro 10.000,00 le risorse stanziato per l'articolo 28 della legge regionale 14 dicembre 2018, n. 43 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2019".

Art. 19

Abrogazioni.

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, sono o restano abrogati gli articoli 1, 1 bis, 2, 3, 3bis, 3 ter, 3 quater, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 11bis e 12 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche", e le seguenti relative disposizioni di novellazione e attuative:

- a) articoli 7 e 8 della legge regionale 9 ottobre 2009, n. 26 "Modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia";
- b) articoli 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge regionale 8 luglio 2011, n. 13 "Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche" e successive modificazioni, alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni e disposizioni in materia di autorizzazioni di impianti solari e fotovoltaici";
- c) articoli 1 e 2 della legge regionale 10 agosto 2012, n. 36 "Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche";
- d) articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 e 14 della legge regionale 29 novembre 2013, n. 32 "Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia";
- e) articolo 6 della legge regionale 16 marzo 2015, n. 4 "Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali";
- f) articolo 28, comma 1, della legge regionale 14 dicembre 2018, n. 43 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2019".

Art. 20

Entrata in vigore.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

ALLEGATO A**(Articolo 6 comma 3 “Interventi edilizi di ampliamento” e articolo 7 comma 2 “Interventi di riqualificazione del tessuto edilizio”)**

Articolo 6		
“INTERVENTI EDILIZI DI AMPLIAMENTO”		
comma 3		
<i>“La percentuale di cui al comma 1 è elevata fino ad un ulteriore 25 %, con le modalità stabilite dall’allegato A, in funzione della presenza di uno o più dei seguenti elementi di riqualificazione dell’edificio e della sua destinazione d’uso residenziale o non residenziale”</i>		

Schede Ampliamento - Residenziale e assimilabile

A	Eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio	10%
B	Prestazione energetica dell’intero edificio corrispondente alla classe A4	15%
C	Messa in sicurezza sismica dell’intero edificio	15%
D	Utilizzo di materiali di recupero per ampliamento	5%
E	Utilizzo di coperture a verde per 50 mq su ampliamento	5%
F	Realizzazione di pareti ventilate	10%
G	Isolamento acustico classe II su ampliamento	5%
H	Adozione di sistemi di recupero per le acque piovane su ampliamento	5%
I	Rimozione e smaltimento cemento amianto sull’edificio esistente	10%
L	Utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell’intervento	5%
M	Utilizzo di tecnologie, che prevedono l’uso delle fonti energetiche rinnovabili, con una potenza non inferiore a 3 kW	5%

Schede Ampliamento - non Residenziale

A	Eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio	10%
B	Prestazione energetica dell’intero edificio corrispondente alla classe A4	15%
C	Messa in sicurezza sismica dell’intero edificio	15%
D	Utilizzo di materiali di recupero per ampliamento	5%
E	Utilizzo di coperture a verde per 50% della nuova superficie coperta per ampliamento	5%
F	Realizzazione di pareti ventilate	10%
G	Isolamento acustico classe II su ampliamento	5%
H	Adozione di sistemi di recupero per le acque piovane su ampliamento	5%
I	Rimozione e smaltimento cemento amianto sull’edificio esistente	10%
L	Utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell’intervento	5%
M	Utilizzo di tecnologie, che prevedono l’uso delle fonti energetiche rinnovabili, con una potenza non inferiore a 3 kW	5%

SCHEDA A - AMPLIAMENTO ELIMINAZIONE BARRIERE ARCHITETTONICHE	10%
--	------------

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio permette un incremento del volume o della superficie del 10%.

Prevede l'eliminazione delle barriere architettoniche di cui all'articolo 7 comma 1 lettere a), b) e c) della legge regionale 12 luglio 2007 n. 16.

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione finale di corretta esecuzione da parte della DD.LL.

SCHEDA B - AMPLIAMENTO PRESTAZIONE ENERGETICA DELL'INTERO EDIFICIO ALLA CLASSE A4	15%
--	------------

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio, da far valere su tutto l'edificio, permette un incremento di volume o della superficie del 15%.

Decreto interministeriale 26 giugno 2015 - Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici.

Verifica

Deposito relazione energetica, dichiarazione progettista, DD.LL. oltre all'Attestazione Progettuale Energetica finale.

SCHEDA C - AMPLIAMENTO MESSA IN SICUREZZA SISMICA DELL'INTERO EDIFICIO	15%
---	------------

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio permette un incremento di volume o di superficie per un ulteriore 15%.

Le nuove NTC (DM 17 gennaio 2018) forniscono le metodologie per la valutazione e l'indirizzo di massima su come progettare interventi di riduzione del rischio per portare la costruzione ad una o più classi superiori.

Verifica

Deposito del progetto antisismico e delle denunce delle opere in c.a., dichiarazione del progettista e DD.LL.

SCHEDA D - AMPLIAMENTO	5%
UTILIZZO MATERIALI DI RECUPERO PER AMPLIAMENTO	

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio permette un incremento del volume o della superficie del 5%.

Al fine di ridurre l'impiego di risorse non rinnovabili e di aumentare il riciclo dei rifiuti, alcuni materiali devono prevedere una quota minima di riciclato, conformemente a quanto indicato dai Criteri Ambientali Minimi (CAM), di cui alla L. 221/2015 e al D.lgs. 50/2016, calcolato in peso:

1. almeno 5% per i calcestruzzi confezionati in cantiere, preconfezionati e prefabbricati
2. almeno 10% per i laterizi da muratura e solai
3. almeno 5% per i laterizi per coperture, pavimenti e murature faccia a vista
4. almeno 70% per acciaio strutturale da forno elettrico
5. almeno 10% per acciaio strutturale da ciclo integrale
6. almeno 30% per materie plastiche (ad eccezione di usi specifici)
7. solo materiale di recupero per murature in pietrame o miste
8. almeno 5% per lastre di cartongesso per tramezzature e controsoffitti

Verifica

- a) Dichiarazione ambientale di prodotto Tipo III EPD conforme alla UNI EN 15804:2014 "Sostenibilità delle costruzioni - Dichiarazioni ambientali di prodotto - Regole quadro di sviluppo per categoria di prodotto"
- b) Certificazione di prodotto rilasciata da un organismo di valutazione della conformità che attesti il contenuto di riciclato attraverso l'esplicitazione del bilancio di massa, come ReMade in Italy® o equivalenti
- c) Certificazione di prodotto rilasciata da un organismo di valutazione della conformità che attesti il contenuto di riciclato attraverso l'esplicitazione del bilancio di massa che consiste nella verifica di una dichiarazione ambientale autodichiarata, conforme alla norma ISO 14021 – Tipo II

SCHEDA E - AMPLIAMENTO UTILIZZO DI COPERTURE A VERDE	5%
--	-----------

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento residenziale

Il criterio permette un incremento del volume o della superficie del 5%.

Coperture a verde con una superficie minima di 50 mq, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), legge 14 gennaio 2013, n. 10 «*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*».

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione di corretta messa in opera da parte della DD.LL.

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento non residenziale

Coperture a verde con una superficie minima di 50% della copertura di ampliamento, definite come all'articolo 6, comma 1, lettera c), legge 14 gennaio 2013, n. 10 «*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*».

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione di corretta messa in opera da parte della DD.LL.

SCHEDA F - AMPLIAMENTO REALIZZAZIONE DI PARETI VENTILATE	10%
--	------------

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

La realizzazione di pareti ventilate su tutto l'edificio permette un incremento di volume o della superficie del 10% dell'ampliamento nel rispetto delle norme:

- UNI 8979:1987 "*Edilizia. Pareti perimetrali verticali. Analisi degli strati funzionali*"
- UNI 7959:1988 "*Edilizia. Pareti perimetrali verticali. Analisi dei requisiti.*"
- UNI 11018:2003 "*Rivestimenti e sistemi di ancoraggio per facciate ventilate a montaggio meccanico - Istruzioni per la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione - Rivestimenti lapidei e ceramici*"

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione di corretta messa in opera da parte della DD.LL.

SCHEDA G - AMPLIAMENTO ISOLAMENTO ACUSTICO CLASSE II	5%
--	-----------

Criteria specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio permette un incremento del volume o della superficie del 5%.

Il raggiungimento della classe II come da norma UNI 11367:2010 "Acustica in edilizia-Classificazione acustica delle unità immobiliari - Procedura di valutazione e verifica in opera", porta al riconoscimento del 5% di volume o della superficie.

Classe	Indici di valutazione				
	Isolamento acustico normalizzato di facciata $D_{2m,nT,w}$	Potere fonoisolante apparente di partizioni R_w	Livello di pressione sonora di calpestio normalizzato L'_{nw}	Livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento continuo L_{ic}	Livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento discontinuo L_{id}
I	≥ 43	≥ 56	≤ 53	≤ 25	≤ 30
II	≥ 40	≥ 53	≤ 58	≤ 28	≤ 33
III	≥ 37	≥ 50	≤ 63	≤ 32	≤ 37
IV	≥ 32	≥ 45	≤ 68	≤ 37	≤ 42

Tabella D.5.6.a – Prospetto 1 punto 6.1 norma UNI 11367

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione DD.LL.

SCHEDA H - AMPLIAMENTO RECUPERO ACQUA PIOVANA	5%
---	-----------

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio permette un incremento del volume o della superficie del 5%.

Il criterio è applicabile ad interventi con aree verdi di dimensione significativa e permette un ulteriore incremento del volume del 5%. Il volume del serbatoio di acqua piovana deve essere uguale o superiore al volume minimo come di seguito calcolato:

VOLUME MINIMO DEL SERBATOIO = il valore minimo tra il FABBISOGNO ANNUALE DI ACQUA PIOVANA e la RESA DELL'ACQUA PIOVANA moltiplicato per il fattore di carico e per il fattore di utilizzo.

Fattore di carico: garantisce un coefficiente di riserva di acqua piovana per un periodo di tre settimane (valore consigliato = 0.06).

Fattore di utilizzo: coefficiente che considera il volume utile netto del serbatoio considerando che circa il 15-20% del serbatoio non è utilizzabile (valore consigliato = 1.2).

Dove per:

FABBISOGNO ANNUALE DI ACQUA PIOVANA = (fabbisogno utenza) x (n. di Persone) x (n. di giorni) + (fabbisogno giardinaggi) x (superficie)

RESA ACQUA PIOVANA = (precipitazione media annua) x (superficie) x (coefficiente di deflusso) x (coefficiente di filtraggio)

Coefficiente di deflusso: differenza tra la quantità di pioggia caduta sulla superficie di raccolta e la quantità di acqua che effettivamente affluisce al serbatoio di accumulo. Dipende dalla pendenza e dalla natura della superficie di raccolta.

Coefficiente di filtraggio: frazione del flusso d'acqua effettivamente utilizzabile a valle dell'intercettazione del filtro. Efficienza di captazione dipendente dalla superficie di raccolta.

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione DD.LL.

SCHEDA I - AMPLIAMENTO RIMOZIONE E SMALTIMENTO CEMENTO AMIANTO	10%
--	------------

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio consente l'aumento della percentuale del 10% per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto presente nell'edificio da ampliare.

Verifica

Dovrà essere indicato il luogo in cui sarà conferito il materiale rimosso per lo smaltimento, specificando se trattasi:

- a) di impianto di deposito temporaneo (stoccaggio provvisorio) – allegare autorizzazione;
- b) discarica autorizzata, indicandone il tipo.

Normativa Italiana

Legge 27 marzo 1992 n. 257

Decreto Ministeriale 6 settembre 1994, Ministero della Sanità

Decreto Ministeriale 14 maggio 1996, Ministero della Sanità

Decreto 20 agosto 1999, Ministero della Sanità

Decreto Ministeriale n.101 del 18 marzo 2003, Ministero dell'Ambiente

Decreto Ministeriale n. 248 del 29 luglio 2004, Ministero dell'Ambiente

Decreto Ministeriale del 14 dicembre 2004, Ministero della Salute

Decreto Legislativo n. 81 del 09 aprile 2008

Accordo Stato-Regioni del 7 maggio 2015

SCHEDA L - AMPLIAMENTO UTILIZZO DEL BACS (BUILDING AUTOMATION CONTROL SYSTEM)	5%
--	-----------

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio permette un incremento del volume o della superficie del 5%.

Prevede la realizzazione dell'automazione dell'impianto di termoregolazione relativo all'intero edificio tale da portare l'edificio in BACS – Classe A, come da norma UNI EN 15232-1:2017 "Prestazione energetica degli edifici - Parte 1: Impatto dell'automazione, del controllo e della gestione tecnica degli edifici - Moduli M10-4,5,6,7,8,9,10"

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione DD.LL.

		Definizione delle classi			
		D	C	B	A
CONTROLLO RISCALDAMENTO					
1. Controllo di emissione					
<i>Il sistema di controllo è installato sul terminale o nel relativo ambiente; per il caso 1 il sistema può controllare diversi ambienti</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo automatico centrale				
2	Controllo automatico di ogni ambiente con valvole termostatiche o regolatore elettronico				
3	Controllo automatico di ogni ambiente con comunicazione tra i regolatori e verso il BACS				
4	Controllo automatico di ogni ambiente compreso di regolazione manuale				
2. Controllo della temperatura dell'acqua nella rete di distribuzione (mandata e ritorno)					
<i>Funzioni simili possono essere applicate al riscaldamento elettrico</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Compensazione con temperatura esterna				
2	Controllo temperatura interna				
3. Controllo delle pompe di distribuzione					
<i>Le pompe controllate possono essere installate a diversi livelli nella rete di distribuzione</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo On-Off				
2	Controllo pompa a velocità variabile con Δp costante				
3	Controllo pompa a velocità variabile con Δp proporzionale				
4. Controllo intermittente di emissione e/o distribuzione					
<i>Un solo regolatore può controllare diversi ambienti/zone aventi lo stesso profilo di occupazione</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo automatico con programma orario fisso				
2	Controllo automatico con partenza/arresto ottimizzato				
5. Controllo del generatore					
0	Temperatura costante				
1	Temperatura variabile in dipendenza da quella esterna				
2	Temperatura variabile in dipendenza dal carico				
6. Controllo sequenziale di diversi generatori					
0	Priorità basate solo sui carichi				
1	Priorità basate sui carichi e sulle potenze dei generatori				
2	Priorità basate sull'efficienza dei generatori				

		Definizione delle classi			
		D	C	B	A
CONTROLLO RAFFRESCAMENTO					
7. Controllo di emissione					
<i>Il sistema di controllo è installato sul terminale o nel relativo ambiente; per il caso 1 il sistema può controllare diversi ambienti</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo automatico centrale				
2	Controllo automatico di ogni ambiente con valvole termostatiche o regolatore elettronico				
3	Controllo automatico di ogni ambiente con comunicazione tra i regolatori e verso il BACS				
4	Controllo automatico di ogni ambiente compreso di regolazione manuale				
8. Controllo della temperatura dell'acqua nella rete di distribuzione (mandata e ritorno)					
<i>Funzioni simili possono essere applicate al riscaldamento elettrico</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Compensazione con temperatura esterna				
2	Controllo temperatura interna				
9. Controllo delle pompe di distribuzione					
<i>Le pompe controllate possono essere installate a diversi livelli nella rete di distribuzione</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo On-Off				
2	Controllo pompa a velocità variabile con Δp costante				
3	Controllo pompa a velocità variabile con Δp proporzionale				
10. Controllo intermittente di emissione e/o distribuzione					
<i>Un solo regolatore può controllare diversi ambienti/zone aventi lo stesso profilo di occupazione</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo automatico con programma orario fisso				
2	Controllo automatico con partenza/arresto ottimizzato				
11. Interblocco tra il controllo di riscaldamento e raffrescamento della emissione e/o distribuzione					
0	Nessun interblocco				
1	Interblocco parziale (dipende dal sistema HVAC)				
2	Interblocco totale				
12. Controllo del generatore					
0	Temperatura costante				
1	Temperatura variabile in dipendenza da quella esterna				
2	Temperatura variabile in dipendenza dal carico				
13. Controllo sequenziale di diversi generatori					
0	Priorità basate solo sui carichi				
1	Priorità basate sui carichi e sulle potenze dei generatori				
2	Priorità basate sull'efficienza dei generatori				

SCHEMA M - AMPLIAMENTO UTILIZZO DI TECNOLOGIE, CHE PREVEDONO L'USO DELLE FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI, CON UNA POTENZA NON INFERIORE A 3 KW	5%
--	-----------

Criteria specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio permette un incremento del volume o della superficie del 5% attraverso l'utilizzo di tecnologia, che prevedono l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili, con una potenza non inferiore a 3 kW, di cui all'Allegato 3 del D.Lgs del 3 marzo 2011, n. 28.

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione finale della DD.LL.

Articolo 7**“Interventi di riqualificazione del tessuto edilizio”****comma 2**

“La percentuale di cui al comma 1 è elevata fino a un ulteriore 35%, con le modalità stabilite dall'allegato A, in funzione della presenza di uno o più dei seguenti elementi di riqualificazione dell'edificio e della sua destinazione d'uso residenziale o non residenziale”

PERCENTUALE BONUS PER DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE**Schede Demolizione e ricostruzione - Residenziale**

A	Eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio	10%
B	Prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4	15%
C	Utilizzo di materiali di recupero	5%
D	Utilizzo di coperture a verde per 50 mq	5%
E	Realizzazione di pareti ventilate su tutto l'edificio	10%
F	Isolamento acustico classe II	5%
G	Adozione di sistemi di recupero per le acque piovane	5%
H	Utilizzo del BIM (Building Information Modeling) e/o del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento	5%
I	Rimozione e smaltimento amianto sull'edificio esistente	5%

Schede Demolizione e ricostruzione - non Residenziale

A	Eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio	10%
B	Prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4	15%
C	Utilizzo di materiali di recupero	5%
D	Utilizzo di coperture a verde per 50% della copertura	10%
E	Realizzazione di pareti ventilate su tutto l'edificio	10%
F	Isolamento acustico classe II	5%
G	Adozione di sistemi di recupero per le acque piovane	5%
H	Utilizzo del BIM (Building Information Modeling) e/o del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento	5%
I	Rimozione e smaltimento amianto sull'edificio esistente	5%

SCHEDA A - DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE ELIMINAZIONE BARRIERE ARCHITETTONICHE	10%
--	------------

Criteri specifici per i componenti edilizi del nuovo edificio

Il criterio permette un incremento del volume o della superficie del 10%.

Prevede l'eliminazione delle barriere architettoniche di cui all'articolo 7 comma 1 lettere a), b) e c) della legge regionale 12 luglio 2007 n. 16.

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione finale di corretta esecuzione da parte della DD.LL.

SCHEDA B - DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE PRESTAZIONE ENERGETICA DELL'INTERO EDIFICIO ALLA CLASSE A4	15%
--	------------

Criteri specifici per i componenti edilizi del nuovo edificio

Il criterio, da far valere su tutto l'edificio, permette l'aumento di volume o di superficie del 15%.

Decreto interministeriale 26 giugno 2015 - Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici.

Verifica

Deposito relazione energetica, dichiarazione progettista, DD.LL. oltre all'APE (Attestato Prestazione Energetica) finale.

SCHEDA C - DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE UTILIZZO MATERIALI DI RECUPERO	5%
--	-----------

Criteri specifici per i componenti edilizi del nuovo edificio

Il criterio permette un ulteriore incremento del volume o di superficie del 5%.

Al fine di ridurre l'impiego di risorse non rinnovabili e di aumentare il riciclo dei rifiuti, alcuni materiali devono prevedere una quota minima di riciclato, conformemente a quanto indicato dai Criteri Ambientali Minimi (CAM), di cui alla L. 221/2015 e al D.lgs. 50/2016, calcolato in peso:

- 1) almeno 5% per i calcestruzzi confezionati in cantiere, preconfezionati e prefabbricati
- 2) almeno 10% per i laterizi da muratura e solai
- 3) almeno 5% per i laterizi per coperture, pavimenti e murature faccia a vista
- 4) almeno 70% per acciaio strutturale da forno elettrico
- 5) almeno 10% per acciaio strutturale da ciclo integrale
- 6) almeno 30% per materie plastiche (ad eccezione di usi specifici)
- 7) solo materiale di recupero per murature in pietrame o miste
- 8) almeno 5% per lastre di cartongesso per tramezzature e controsoffitti

Verifica

- a) Dichiarazione ambientale di prodotto Tipo III EPD conforme alla UNI EN 15804
- b) Certificazione di prodotto rilasciata da un organismo di valutazione della conformità che attesti il contenuto di riciclato attraverso l'esplicitazione del bilancio di massa, come ReMade in Italy® o equivalenti

Certificazione di prodotto rilasciata da un organismo di valutazione della conformità che attesti il contenuto di riciclato attraverso l'esplicitazione del bilancio di massa che consiste nella verifica di una dichiarazione ambientale autodichiarata, conforme alla norma ISO 14021 – Tipo II.

SCHEDA D - DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE	5%
UTILIZZO DI COPERTURE A VERDE	10%

Criteri specifici per i componenti edilizi del nuovo edificio residenziale

Il criterio permette un ulteriore incremento del volume o di superficie del 5%.

Coperture a verde con una superficie minima di 50 mq, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), legge 14 gennaio 2013, n. 10 «norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani».

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione di corretta messa in opera da parte della DD.LL.

Criteri specifici per i componenti edilizi del nuovo edificio non residenziale

Il criterio permette un ulteriore incremento del volume o di superficie del 10%.

Coperture a verde con una superficie minima di 50% della copertura, definite come all'articolo 6, comma 1, lettera c), legge 14 gennaio 2013, n. 10 «norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani».

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione di corretta messa in opera da parte della DD.LL.

SCHEDA E - DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE	10%
REALIZZAZIONE DI PARETI VENTILATE	

Criteri specifici per i componenti edilizi del nuovo edificio

La realizzazione di pareti ventilate per l'ampliamento permette un aumento di volume o di superficie del 10% nel rispetto delle norme.

- UNI 8979:1987 “*Edilizia. Pareti perimetrali verticali. Analisi degli strati funzionali*”
- UNI 7959:1988 “*Edilizia. Pareti perimetrali verticali. Analisi dei requisiti.*”
- UNI 11018:2003 “*Rivestimenti e sistemi di ancoraggio per facciate ventilate a montaggio meccanico - Istruzioni per la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione - Rivestimenti lapidei e ceramici*”

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione di corretta messa in opera da parte della DD.LL.

SCHEDA F - DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE ISOLAMENTO ACUSTICO CLASSE II	5%
--	-----------

Criteri specifici per i componenti edilizi del nuovo edificio

Il raggiungimento della classe II come da norma UNI 11367 consente il riconoscimento di un ulteriore incremento del 5% di volume o di superficie.

Classe	Indici di valutazione				
	Isolamento acustico normalizzato di facciata $D_{2m,nT,w}$	Potere fonoisolante apparente di partizioni R_w	Livello di pressione sonora di calpestio normalizzato L'_{nw}	Livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento continuo L_{ic}	Livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento discontinuo L_{id}
I	≥ 43	≥ 56	≤ 53	≤ 25	≤ 30
II	≥ 40	≥ 53	≤ 58	≤ 28	≤ 33
III	≥ 37	≥ 50	≤ 63	≤ 32	≤ 37
IV	≥ 32	≥ 45	≤ 68	≤ 37	≤ 42

Tabella D.5.6.a – Prospetto 1 punto 6.1 norma UNI 11367

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione DD.LL.

SCHEDA G - DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE RECUPERO ACQUA PIOVANA	5%
---	-----------

Criteri specifici per i componenti edilizi del nuovo edificio

Il criterio è applicabile ad interventi con aree verdi di dimensione significativa e permette un ulteriore incremento del volume o di superficie del 5%. Il volume del serbatoio di acqua piovana deve essere uguale o superiore al volume minimo come di seguito calcolato:

VOLUME MINIMO DEL SERBATOIO = il valore minimo tra il FABBISOGNO ANNUALE DI ACQUA PIOVANA e la RESA DELL'ACQUA PIOVANA moltiplicato per il fattore di carico e per il fattore di utilizzo.

Fattore di carico: garantisce un coefficiente di riserva di acqua piovana per un periodo di tre settimane (valore consigliato = 0.06).

Fattore di utilizzo: coefficiente che considera il volume utile netto del serbatoio considerando che circa il 15-20% del serbatoio non è utilizzabile (valore consigliato = 1.2).

Dove per:

FABBISOGNO ANNUALE DI ACQUA PIOVANA = (fabbisogno utenza) x (n. di Persone) x (n. di giorni) + (fabbisogno giardinaggi) x (superficie)

RESA ACQUA PIOVANA = (precipitazione media annua) x (superficie) x (coefficiente di deflusso) x (coefficiente di filtraggio)

Coefficiente di deflusso: differenza tra la quantità di pioggia caduta sulla superficie di raccolta e la quantità di acqua che effettivamente affluisce al serbatoio di accumulo. Dipende dalla pendenza e dalla natura della superficie di raccolta.

Coefficiente di filtraggio: frazione del flusso d'acqua effettivamente utilizzabile a valle dell'intercettazione del filtro. Efficienza di captazione dipendente dalla superficie di raccolta

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione DD.LL.

SCHEDA H - DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE UTILIZZO DEL BIM (BUILDING INFORMATION MODELING) E/O DEL BACS (BUILDING AUTOMATION CONTROL SYSTEM) NELLA PROGETTAZIONE DELL'INTERVENTO	5%
---	-----------

Criteria specifici per i componenti edilizi del nuovo edificio

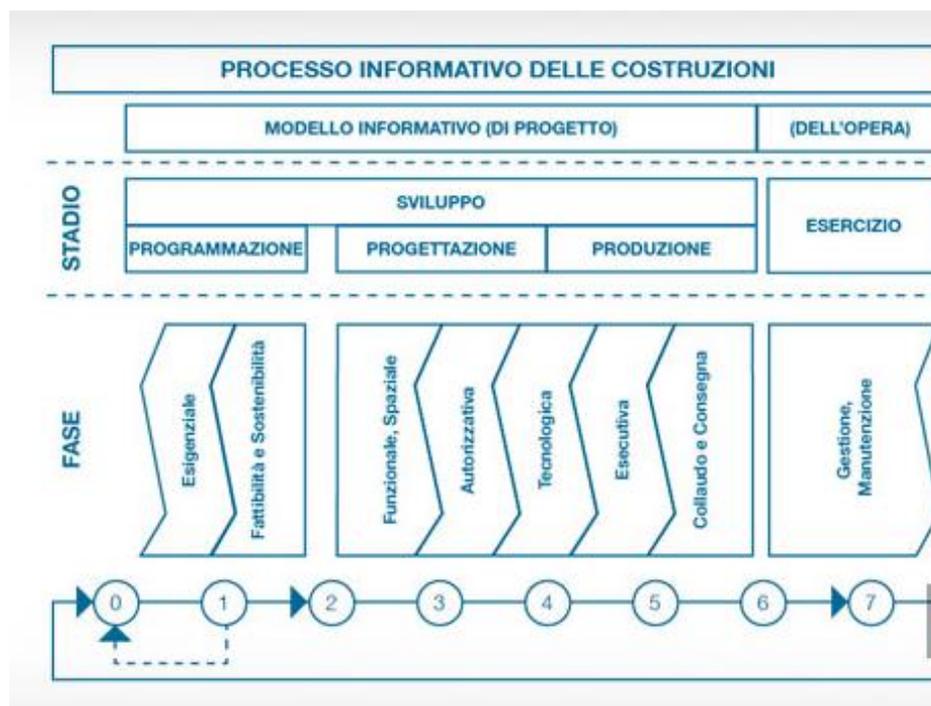
Il criterio permette l'aumento di volume o di superficie per un ulteriore 5%, in funzione dell'utilizzo del BIM (Building Information Modeling) e/o del BACS (Building Automation Control System).

Criteria specifici per il BIM

Redazione del progetto attraverso strumento BIM (Building Information Modeling) conforme alla norma UNI 11337:2017 "Edilizia e opere di ingegneria civile - Gestione digitale dei processi informativi delle costruzioni", le norme italiane sul BIM.

Verifica

Deposito progetto in BIM e dichiarazione di rispondenza del processo da parte della DD.LL.



Criteria specifici per il BACS

Prevede la realizzazione dell'automazione dell'impianto di termoregolazione relativo all'intero edificio tale da portare l'edificio in BACS – Classe A come da UNI 15232:2017

Verifica

Elaborati progettuali e dichiarazione DD.LL.

		Definizione delle classi			
		D	C	B	A
CONTROLLO RISCALDAMENTO					
1. Controllo di emissione					
<i>Il sistema di controllo è installato sul terminale o nel relativo ambiente; per il caso 1 il sistema può controllare diversi ambienti</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo automatico centrale				
2	Controllo automatico di ogni ambiente con valvole termostatiche o regolatore elettronico				
3	Controllo automatico di ogni ambiente con comunicazione tra i regolatori e verso il BACS				
4	Controllo automatico di ogni ambiente compreso di regolazione manuale				
2. Controllo della temperatura dell'acqua nella rete di distribuzione (mandata e ritorno)					
<i>Funzioni simili possono essere applicate al riscaldamento elettrico</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Compensazione con temperatura esterna				
2	Controllo temperatura interna				
3. Controllo delle pompe di distribuzione					
<i>Le pompe controllate possono essere installate a diversi livelli nella rete di distribuzione</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo On-Off				
2	Controllo pompa a velocità variabile con Δp costante				
3	Controllo pompa a velocità variabile con Δp proporzionale				
4. Controllo intermittente di emissione e/o distribuzione					
<i>Un solo regolatore può controllare diversi ambienti/zone aventi lo stesso profilo di occupazione</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo automatico con programma orario fisso				
2	Controllo automatico con partenza/arresto ottimizzato				
5. Controllo del generatore					
0	Temperatura costante				
1	Temperatura variabile in dipendenza da quella esterna				
2	Temperatura variabile in dipendenza dal carico				
6. Controllo sequenziale di diversi generatori					
0	Priorità basate solo sui carichi				
1	Priorità basate sui carichi e sulle potenze dei generatori				
2	Priorità basate sull'efficienza dei generatori				
		Definizione delle classi			
		D	C	B	A
CONTROLLO RAFFRESCAMENTO					
7. Controllo di emissione					
<i>Il sistema di controllo è installato sul terminale o nel relativo ambiente; per il caso 1 il sistema può controllare diversi ambienti</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo automatico centrale				
2	Controllo automatico di ogni ambiente con valvole termostatiche o regolatore elettronico				
3	Controllo automatico di ogni ambiente con comunicazione tra i regolatori e verso il BACS				

4	Controllo automatico di ogni ambiente compreso di regolazione manuale				
8. Controllo della temperatura dell'acqua nella rete di distribuzione (mandata e ritorno)					
<i>Funzioni simili possono essere applicate al riscaldamento elettrico</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Compensazione con temperatura esterna				
2	Controllo temperatura interna				
9. Controllo delle pompe di distribuzione					
<i>Le pompe controllate possono essere installate a diversi livelli nella rete di distribuzione</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo On-Off				
2	Controllo pompa a velocità variabile con Δp costante				
3	Controllo pompa a velocità variabile con Δp proporzionale				
10. Controllo intermittente di emissione e/o distribuzione					
<i>Un solo regolatore può controllare diversi ambienti/zone aventi lo stesso profilo di occupazione</i>					
0	Nessun controllo automatico				
1	Controllo automatico con programma orario fisso				
2	Controllo automatico con partenza/arresto ottimizzato				
11. Interblocco tra il controllo di riscaldamento e raffrescamento della emissione e/o distribuzione					
0	Nessun interblocco				
1	Interblocco parziale (dipende dal sistema HVAC)				
2	Interblocco totale				
12. Controllo del generatore					
0	Temperatura costante				
1	Temperatura variabile in dipendenza da quella esterna				
2	Temperatura variabile in dipendenza dal carico				
13. Controllo sequenziale di diversi generatori					
0	Priorità basate solo sui carichi				
1	Priorità basate sui carichi e sulle potenze dei generatori				
2	Priorità basate sull'efficienza dei generatori				

SCHEDA I - DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE RIMOZIONE E SMALTIMENTO CEMENTO AMIANTO	5%
---	----

Criteri specifici per i componenti edilizi dell'ampliamento

Il criterio consente l'aumento della percentuale del 5% per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto presente nell'edificio.

Verifica

Dovrà essere indicato il luogo in cui sarà conferito il materiale rimosso per lo smaltimento, specificando se trattasi:

- a) di impianto di deposito temporaneo (stoccaggio provvisorio) – allegare autorizzazione;
- b) discarica autorizzata, indicandone il tipo.

Normativa Italiana

Legge 27 marzo 1992 n. 257

Decreto Ministeriale 6 settembre 1994, Ministero della Sanità

Decreto Ministeriale 14 maggio 1996, Ministero della Sanità

Decreto 20 agosto 1999, Ministero della Sanità

Decreto Ministeriale n.101 del 18 marzo 2003, Ministero dell'Ambiente

Decreto Ministeriale n. 248 del 29 luglio 2004, Ministero dell'Ambiente

Decreto Ministeriale del 14 dicembre 2004, Ministero della Salute

Decreto Legislativo n. 81 del 09 aprile 2008

Accordo Stato-Regioni del 7 maggio 2015

CONTRIBUTI INTRODUTTIVI

“VENETO 2050”: NUOVI LINGUAGGI PER LA LETTURA DEL TERRITORIO

Il territorio del Veneto ha subito negli ultimi decenni, per effetto di importanti dinamiche economiche e territoriali, una profonda trasformazione urbanistica e infrastrutturale, con conseguente progressiva antropizzazione dei suoli; ciò è avvenuto anche attraverso un uso del territorio sempre più estensivo dei margini urbani, che un comportato un costante aumento del fabbisogno energetico, di infrastrutture per i trasporti e la mobilità, dei servizi, ed ha generato discontinuità delle reti ecologiche, perdita di attività colturali, forti impatti sulle risorse naturali e sul Paesaggio e più in generale sulla qualità della vita dei veneti.

Inoltre, le analisi demografiche hanno registrato, negli ultimi rilevamenti, un sensibile trend in aumento del flusso di ripopolamento delle aree ad alta densità insediativa, un fenomeno che ha richiesto, e richiede, una particolare attenzione e significative azioni per la riqualificazione degli spazi urbani e garantire un'adeguata dotazione di servizi e infrastrutture ai “nuovi” cittadini, per far riacquistare capacità attrattiva a questa forza “centripeta” delle città.

Questo complesso scenario ha imposto, negli ultimi tempi, di procedere a una revisione del modello di sviluppo cercando di coniugare sviluppo e sostenibilità.

La Regione del Veneto, dapprima con la legge regionale n. 14 del 2017 sul contenimento del consumo di suolo e, oggi, con la legge regionale 4 aprile 2019, n. 14 “Veneto 2050”, ha dato le opportune risposte e ha indicato gli obiettivi e le finalità mirati alla revisione del modello di sviluppo del Veneto, delineando le strategie atte a favorire e promuovere iniziative e azioni volte alla riqualificazione edilizia e ambientale del patrimonio immobiliare, alla riqualificazione urbana, alla rigenerazione urbana sostenibile, al miglioramento della qualità della vita nei centri urbani, alla sicurezza del territorio e delle persone.

A tal fine, già la l.r. n. 14/2017 aveva affrontato con decisione queste tematiche e, oltre a definire le strategie per il contenimento del consumo di suolo, aveva anche fornito, di fatto, un processo di revisione sostanziale della disciplina urbanistica, ispirata ad una nuova coscienza delle risorse territoriali e ambientali, avendo particolare cura e attenzione dell'uso della “risorsa suolo”, bene fondamentale e imprescindibile per la generazione attuale e futura.

“Veneto 2050” si “salda” e sviluppa alcuni contenuti della l.r. n. 14/2017, promuovendo misure finalizzate al miglioramento delle qualità della vita delle persone all'interno delle città e al riordino degli spazi urbani, alla rinaturalizzazione del territorio in coerenza con i principi del contenimento del consumo di suolo; misure che dovranno essere attuate per mezzo di incisive azioni di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, prevedendo una politica di densificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, mediante la demolizione di manufatti incongrui e degli elementi di degrado, contemplando specifiche premialità e incentivi attraverso l'utilizzo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

“Veneto 2050” è una legge per certi aspetti innovativa, che introduce azioni e strumenti, con l'obiettivo della riqualificazione, sia a livello urbanistico che a livello socioeconomico, del patrimonio edilizio esistente, anche al fine di poter arginare il fenomeno del degrado e dell'abbandono di fabbricati e incentivare politiche per una rigenerazione di quelle aree e di quegli ambiti le cui caratteristiche sono oramai incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale o urbano.

Tra gli “strumenti” la l.r. n. 14/2019 prevede, nell'allegato A, specifiche “premierità” correlate all'utilizzo di elementi di riqualificazione del patrimonio edilizio (l'eliminazione delle barriere architettoniche, l'utilizzo di materiali di recupero, i tetti “verdi”, il recupero dell'acqua piovana, l'isolamento acustico, le pareti ventilate, lo smaltimento dell'amianto, la messa in sicurezza sismica), e anche specifiche premialità per l'utilizzo di sistemi che prevedano l'automazione degli edifici, il BACS (Building Automation Control System) ovvero di sistemi di progettazione attraverso l'uso del BIM (Building Information Modeling).

È di particolare interesse far presente che la l.r. n. 14/2019, prevedendo questi due nuovi sistemi di progettazione, si ponga in linea con le direttive europee in materia ambientale, che richiedono livelli minimi di automazione per il controllo, la regolazione e la gestione delle tecnologie dell'edificio, cui fa riferimento il BACS, e metodi per l'ottimizzazione della progettazione e realizzazione delle costruzioni, fornendo informazioni relative alle proprietà dei materiali e dei componenti, finalizzate al controllo e gestione fino allo smaltimento degli stessi a fine ciclo, cui risponde il BIM.

Ma la l.r. n. 14/2019 pone, soprattutto, una grande attenzione, e una maggiore premialità, alla prestazione energetica degli edifici e all'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili, stabilendo che le caratteristiche costruttive debbano essere tali da garantire la loro presenza quali condizione imprescindibile per poter accedere ai benefici previsti.

Ma uno dei punti cardine di "Veneto 2050" è l'utilizzo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione, che dovranno agire come punto di forza per promuovere la politica di densificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata.

Un istituto strategico per avviare quell'azione di "cleaning" del territorio che consentirà di avere specifiche e significative premialità, in termini di capacità edificatoria di volume e di superfici, promuovendo e favorendo la demolizione completa dei manufatti incongrui e degli elementi di degrado, e la conseguente rinaturalizzazione del suolo, in un'ottica di riordino del territorio e sostituzione del patrimonio edilizio degradato, obsoleto o dismesso.

"Veneto 2050" è anche una legge che conferma l'attenzione della Regione alla sicurezza del territorio.

La sicurezza, infatti, è una delle priorità perseguite dal legislatore regionale che, nella l.r. n. 14/2019, prevede una apposita disciplina e misure premiali proprio per incentivare la demolizione degli edifici situati in aree a pericolosità idraulica o idrogeologica, e la ricostruzione dei medesimi in aree sicure, con l'obiettivo di eliminare la permanenza di edifici e persone in zone pericolose e ridurre i rischi.

Nella disciplina della legge appare opportuno evidenziare l'attenzione che "Veneto 2050" pone alla qualità e bellezza architettonica.

Nelle norme, infatti, è stata prevista l'istituzione della "Commissione regionale per la qualità architettonica", con funzioni di promuovere la qualità nella progettazione architettonica, urbanistica e del Paesaggio e, ove richiesto, potrà svolgere funzioni consultive per gli interventi di particolare rilevanza e complessità sul territorio e sulla forma urbana e del Paesaggio.

Infine, è stato anche istituito il premio per la "Qualità e Bellezza Architettonica", un premio con il quale si vuole dare ancora maggiore attenzione alla qualità della progettualità, assegnando due distinti premi (di cui uno dedicato a progettisti con età inferiore ai 40 anni).

"Veneto 2050" rappresenta quindi, con la legge sul contenimento del consumo di suolo, un'inversione di tendenza delle strategie territoriali del Veneto: non più una legge nata per far fronte alla grave crisi economica finanziaria, qual era il "Piano Casa", ma una legge di sistema, che dovrà agire in piena sinergia con gli altri strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica e dare soluzioni condivise alle istanze del territorio e dei cittadini.

Con queste due leggi regionali, "le numero 14" del 2017 e del 2019, adesso tutti gli attori, Regione, Province, Comuni, progettisti, pianificatori, costruttori, cittadini, ognuno con le proprie competenze e ognuno nel proprio ruolo, dovranno avere un diverso approccio con gli strumenti della pianificazione del territorio.

Un approccio che dovrà avere dei nuovi codici di "lettura" del territorio.

Quantità di consumo di suolo, crediti edilizi da rinaturalizzazione, aree di atterraggio dei crediti, risorse naturali e ambientali, densificazione, premialità per la riqualificazione edilizi e ambientale degli edifici, ampliamenti, demolizioni e ricostruzioni, sono nuovi linguaggi per la lettura del territorio; linguaggi che dovranno diventare parte integrante nelle analisi e negli studi che delineano le scelte strategiche di assetto e sviluppo dei territori contenute negli strumenti urbanistici.

Solo con un nuovo modo di agire, che preveda una corretta interazione e integrazione di questi nuovi linguaggi con i parametri "tradizionali" dell'urbanistica, e il rispetto degli aspetti tecnico-disciplinari e operativi delle leggi "numero 14", che si potranno avere risposte significative e soluzioni rispettose di uno sviluppo sostenibile, capace di dare qualità alla vita dei cittadini, nel rispetto delle risorse naturali.

Una legge, "Veneto 2050", quindi ispirata non solo a una coscienza della fragilità delle risorse territoriali e ambientali, ma che vuole continuare nel nuovo approccio culturale nella consapevolezza delle esigenze dei cittadini e del territorio; una legge che dovrà dare le opportune risposte e soluzioni alle necessità delle attuali e future generazioni, con obiettivi di lungo raggio: il 2050, appunto.

(Maurizio De Gennaro)

VENETO 2050

1. Una sfida per i Veneti

Le metropoli costituiscono spazi privilegiati per comprendere i cambiamenti del mondo e in questa dimensione deve essere affrontata la lettura del provvedimento l.r. n. 14/19. In coerenza con il nuovo modello di sviluppo definito dal precedente provvedimento legislativo regionale sul non consumo di suolo, la legge regionale “Veneto 2050” fornisce degli strumenti innovativi per concretizzare le politiche avviate nel 2017, attraverso un quadro regolativo che fa propria l’esperienza positiva della legge del Piano Casa. La legge offre quindi un’innovativa prospettiva di trasformazione urbana, uniforme su tutto il territorio regionale, ormai inteso come un’unica Metropoli, una Città Regione di quasi cinque milioni di abitanti capace di esprimere una concentrazione di cultura, bellezza, valore dell’artigianato, innovazione industriale e qualità dell’agricoltura, come poche metropoli nel mondo.

La visione Veneto 2050 non esprime solo una prospettiva strategica, ma indica un diverso paradigma di cittadinanza dei veneti. La transizione al globale ridisegna lo spazio veneto metropolitano cambiando modelli culturali e sociali, geografie urbane e paesaggi naturali. Si sta formando uno spazio di governo nuovo che la Regione intende gestire con contenuti adeguati, favorendo le interazioni e l’intreccio tra le diversificate dimensioni locali. Perciò non possiamo intendere la l.r. n. 14/19 come una mera continuazione del Piano Casa.

Riqualificazione urbana e rinaturalizzazione del territorio rappresentano due aspetti centrali delle politiche urbane in uno spazio dove il paesaggio naturale e quello agricolo si fondono con gli agglomerati urbani e il tutto vive con le persone e le comunità locali, in un *continuum* che rappresenta un modello originale di metropoli. Il miglioramento della qualità della vita delle persone e il riordino urbano al servizio della coesione sociale, finalità primarie della legge, ci spingono a progettare la città come ecosistema funzionale alla nascita e allo sviluppo di relazioni tra le persone e a interpretare ogni spazio - che sia un paese, un quartiere, una piazza - per la comunità, intesa come luogo di vita, di relazioni, di economia, di bellezza, di identità e di cambiamento.

L’evoluzione della tecnologia, le mutazioni economiche e i processi di globalizzazione determinano continuamente cambiamenti nel mondo, di fronte ai quali la specie umana cerca di adattarsi. Il problema è la sincronia tra la rapidità del cambiamento e la dinamica dell’adattamento: in un mondo che muta con una grande velocità è necessario riuscire ad adattarsi nei tempi giusti. Condividere delle visioni strategiche di sviluppo vuol dire favorire il cambiamento e quindi dare valore all’innovazione.

Veneto 2050 è Innovazione: non è una ricetta perfetta e compiuta, ma l’avvio di un tempo di sperimentazione. F.D. Roosevelt parlando all’America del dopoguerra diceva: *“il nostro Paese ha bisogno di sperimentazione. È logico che uno prenda un nuovo metodo e lo metta alla prova. Se fallisci lo puoi ammettere apertamente e provarne un altro. Ma prima di tutto prova a fare qualcosa”*. Il Consiglio Regionale ci sfida a “provare a fare qualcosa” per garantire un futuro ai nostri figli. Dobbiamo passare dal puro adempimento normativo alla condivisione delle politiche proposte.

Secondo Franco La Cecla *“le città hanno una complessità, ricchezza e povertà, che sfugge alla pianificazione schiava del riduzionismo economico o di slogan come smart e sustainable.”* Gli interventi indicati nel testo legislativo e nell’allegato, costituiscono una lista di “azioni” concrete che danno contenuto, senso e significato alle parole *smart e sostenibile*: in fondo, come dice Dave Snowden, l’unico modo per capire un sistema complesso è quello di interagirvi.

Forse si tratta di seguire una nuova etica nel nostro lavoro; scrive Papa Francesco: *“Non basta la ricerca della bellezza nel progetto, perché ha ancora più valore servire un altro tipo di bellezza: la qualità della vita delle persone, la loro armonia con l’ambiente, l’incontro e l’aiuto reciproco”*. Il settore pubblico ed in particolare le amministrazioni locali si trovano di fronte ad una grande sfida: dare risposta ai sempre maggiori bisogni dei cittadini con sempre meno risorse. Abbiamo bisogno di innovazioni sociali, cioè nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che sono buone per la società e che soddisfano i bisogni della

comunità, in modo più efficace delle alternative esistenti, e che allo stesso tempo creino nuove relazioni e collaborazioni tra persone.

2. Perché dobbiamo occuparci di politiche di sviluppo?

I processi di globalizzazione hanno sottratto molti poteri nel campo delle politiche di sviluppo ai soggetti intermedi che oggi non hanno più il controllo come in passato dei flussi di capitali e dei movimenti del lavoro. La sottrazione di sovranità agli stati nazionali da parte dell'Europa e dai fenomeni globali e l'emergere di un nuovo processo economico che deve la sua esistenza all'economia della conoscenza, ha fatto comprendere l'importanza della necessità di regolazioni (norme) e di strategie (politiche) fortemente legate al territorio. Se per competere nei mercati internazionali abbiamo bisogno di conoscenza, di cambiamento, di innovazione, è necessario che le comunità vivano in contesti territoriali stimolanti, dove la cultura e i beni relazionali giochino un ruolo importante. Ma un ruolo centrale è ricoperto anche dal sistema regolativo, cioè dalla possibilità di adottare norme specifiche al contesto territoriale. La Regione chiedendo l'autonomia rivendica questa possibilità. A loro volta le politiche urbane locali assumono un'importanza cruciale: le azioni dei Comuni, con la loro regolazione, costituiscono un punto fondamentale per la competitività del sistema regionale.

Ripensare l'abitare, innovare i sistemi di trasporto, recuperare con convinzione la dimensione ecologica, richiede uno sforzo particolare nel ri-definire le regole per il futuro. A Toronto sta nascendo ad opera di Google un quartiere del domani, una vera e propria città del futuro: *Sidewalk Labs* (ottenuto da una riqualificazione di un quartiere esistente!). Il *focus* è ovviamente posto su efficienza e sostenibilità: *Sidewalk Labs* prevede di ridurre le emissioni fino al 75-85% attraverso l'installazione di impianti solari e fotovoltaici, facendo leva sulle potenzialità dei pozzi geotermici per regolare la temperatura degli edifici, prevede trasporti con una mobilità a impatto zero e mezzi a guida autonoma. Per poter fare l'investimento Google ha chiesto all'amministrazione una ridefinizione totale delle regole che hanno guidato la città costruita nel millennio scorso.

Ma perché dobbiamo occuparci delle città? Per l'Europa le città sono considerate al contempo causa e soluzione delle difficoltà di natura economica, ambientale e sociale di oggi. Le aree urbane ospitano oltre due terzi della popolazione dell'Unione Europea, utilizzano circa l'80% delle risorse energetiche e generano fino all'85% del PIL europeo. Veri e propri motori dell'economia europea, le aree urbane fungono da catalizzatori per la creatività e l'innovazione in tutta l'Unione, ma sono anche i luoghi in cui vari problemi persistenti, quali ad esempio disoccupazione, segregazione e povertà, raggiungono i livelli più allarmanti. Per questo è fondamentale la costruzione di politiche urbane; per questo è importante la strategia Veneto 2050.

Nuove attività e lavori si affacciano prepotentemente nell'immediato futuro e non trovano corrispondenza nelle destinazioni d'uso urbanistiche definite nel secolo scorso. Possiamo quindi decidere se passare il tempo a discutere di come catalogare il nuovo mondo all'interno di un apparato normativo obsoleto o se aprirci a nuovi modelli di regolazione. Ai Comuni spetta la sfida di agire sul proprio territorio avviando una discussione sui propri strumenti urbanistici e regolamenti per provare a fare qualcosa, sempre nel rispetto della vigente legislazione ma con un po' di creatività. Proviamo a fare alcuni esempi di problemi da risolvere attraverso la condivisione della strategia fornita dalla l.r. n. 14/19:

- 1) *articolo 11 comma 3* – dobbiamo proprio mantenere gli incentivi volumetrici di Piano che non sono subordinati ad azioni che migliorano gli standard qualitativi degli edifici?
- 2) *articolo 11 comma 5* – affrontiamo il problema della definizione della qualità degli spazi pubblici o procediamo ancora in termini quantitativi?
- 3) *articolo 5* – avviamo una discussione sugli spazi urbani ricavati dalla demolizione di edifici pubblici in una logica di valorizzazione dei vuoti urbani per stabilire un nuovo approccio culturale alla città pubblica e ai beni comuni?
- 4) *articolo 7*- proviamo a coordinare le singole azioni in un sforzo comunitario di riqualificazione urbana o lasciamo tutta l'iniziativa al singolo?
- 5) *articolo 11 comma 2* – abbiamo il coraggio di definire quali sono i criteri di valutazione del

Consiglio Comunale parlando con le comunità?

- 6) *articolo 10* – riusciamo a trovare il modo di scrivere norme sintetiche e chiare in modo che il singolo professionista possa “certificare” senza il terrore di incorrere in sanzioni?

Sono solo alcune delle tante domande che possiamo porci e che ci possono servire per cambiare piani, regolamenti, Noi e la pubblica amministrazione. E possiamo muoverci seguendo il consiglio di uno che se ne intende, Annibale D’Elia dirigente responsabile dell’area di progetto Innovazione Economica e Sostegno all’imprenditorialità del Comune di Milano: con qualche patema, ma provando a divertirsi.

Buon Lavoro!

(Danilo Gerotto)

IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO. UN CONFRONTO FRA LE RISPOSTE DEL LEGISLATORE NAZIONALE E DI QUELLI REGIONALI DI VENETO ED EMILIA-ROMAGNA

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Il problema del consumo del suolo - 3. Possibili soluzioni al problema del consumo di suolo - 4. Il silenzio del legislatore nazionale - 5. Il legislatore regionale del Veneto - 6. Il legislatore regionale dell'Emilia-Romagna - 7. Conclusioni

1. Introduzione

Negli ultimi anni è finalmente balzata all'attenzione dell'opinione pubblica la grave criticità derivante dal progressivo consumo di suolo. L'argomento non è certo nuovo per gli addetti ai lavori: geografi, pedologi, urbanisti se ne occupano da anni, spesso lanciando allarmi anche al grande pubblico, ma quest'ultimo è parso fin qui ben più attento ad altre problematiche ambientali, che non quella in oggetto.

Fortunatamente diversi fattori hanno contribuito ad inserire il consumo di suolo nell'*agenda setting* ambientale.

In primo luogo, una ricalibratura delle sensibilità ambientali che ha portato a non limitare le preoccupazioni alle emergenze e criticità acute, come incidenti ed inquinamento, ma a dedicare interesse anche al progressivo esaurimento delle risorse di cui è fornito il nostro pianeta. Dobbiamo a Kenneth Boulding la fortunata metafora che vuole la Terra quale un'astronave in viaggio nel sistema solare che possa contare solamente sulle risorse immagazzinate nella stiva: bene, tutte queste risorse sono in progressivo depauperamento, l'unico apporto esterno è costituito dall'energia solare. Il suolo è una di queste risorse non rinnovabili: l'uomo deve apprendere come utilizzare il suolo con parsimonia, pena la perdita della sua principale fonte alimentare e la compromissione dei servizi ecosistemici.

L'interesse sul consumo di suolo è stato decisamente influenzato dall'azione degli organi sovranazionali: innanzitutto l'Unione Europea¹, ed in parte minore anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite². Numerosi sono i documenti prodotti e le iniziative promosse. Fra questi, quello che ha

¹Il lungo percorso di attenzione delle istituzioni comunitarie verso la materia in parola prende avvio nel 2001 con il Sesto Programma di Azione Ambientale - PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, Decisione n. 1600/2002/UE del 22 luglio 2002, ove si declina l'obiettivo di prevenire i «fenomeni di erosione, deterioramento, contaminazione e desertificazione». Ma il documento che certamente può essere visto come il precursore della politica europea in parola è la Comunicazione «Verso una strategia tematica per la protezione del suolo», COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2002) 179, in cui si evidenziava per la prima volta come il suolo fosse una risorsa non rinnovabile sottoposta a crescenti pressioni; a tale Comunicazione ne fece seguito una seconda nel 2006, COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231, che proponeva una strategia di difesa del suolo imperniata sull'adozione di una direttiva quadro. La «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse», COMMISSIONE EUROPEA, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM (2011) 571, propose per la prima volta l'obiettivo del saldo zero nell'occupazione di suolo da raggiungersi entro il 2050. La Comunicazione non aveva ovviamente valore cogente, pertanto tale obiettivo fu ribadito nel 2013 con il Settimo Programma di Azione Ambientale «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, Decisione n. 1386/2013/UE del 20 novembre 2013, che, essendo una Decisione del Parlamento e del Consiglio, aveva natura normativa e quindi la forza giuridica per imporsi ai vari Stati membri. Purtroppo le istituzioni comunitarie non sono riuscite ad attuare quanto previsto dalla Comunicazione del 2006: non è infatti stato possibile giungere all'approvazione di una Direttiva sul consumo del suolo, che è stata ritirata nel 2014, a causa della vivace opposizione di vari Stati membri che temevano che questa avrebbe depotenziato le politiche di tutela ivi già in essere: molti paesi, in particolare nordici, possiedono una legislazione consolidata che già prevede azioni e misure a tutela del suolo. LUCIFERO, *IL «CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO AGRICOLO»: UN PROBLEMA DI QUALIFICAZIONE E REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA*, IN *DIR. AGROALIMENTARE*, 2017, 1, 33; CARTEI, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*. in CARTEI - DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014.

²Meno noto di quest'ultimo, e comunque privo di alcuna coerenza normativa, è l'obiettivo delle Nazioni Unite di allineare il consumo di suolo alla crescita demografica entro il 2030. Dopo aver invitato i Governi nazionali ad intervenire per arrestare i processi di degrado del suolo con le conclusioni della Conferenza del 2012 «Il futuro che vogliamo», UN (2012), *The future we want*, A/RES/66/288, United Nations, l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite del 2012, UN (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda of Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations, ha definito alcuni obiettivi per la conservazione del suolo, fra i quali garantire l'accesso universale a spazi verdi e spazi pubblici e soprattutto assicurare che il consumo di suolo non superi la crescita demografica; è seguito l'impegno dei paesi sottoscrittori ad attivare un sistema di

maggiormente sferzato l'opinione pubblica è certamente l'impegno al "saldo zero del consumo di suolo" da raggiungersi entro il 2050, proclamato dal Settimo Programma di Azione Ambientale UE del 2013. Si tratta, a ben vedere, di un obiettivo abbastanza modesto, ma si sa che nella terra dei nani è facile risultare giganti.

Un contributo importante alla nascita nel nostro paese di questa consapevolezza lo si deve al rapporto che dal 2014 viene annualmente curato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra)³: "In Italia si consumano 8 mq di suolo al secondo" è stata l'efficace sintesi del primo di questi rapporti⁴, che ha particolarmente colpito l'opinione pubblica; l'edizione più recente del rapporto ha mostrato come il dato sia decisamente migliorato, attestandosi intorno ai circa 2 mq al secondo, evidenziando però come il consumo di suolo continui a crescere in Italia, avendo riguardato nel 2017 altri 54 Km², ed inoltre come tale "rallentamento" sia forse da attribuire più alla crisi economica in atto, che non a virtuose politiche territoriali attuate dai decisori pubblici⁵.

Infine, pare aver coadiuvato anche la diffusione della categoria giuridica dei "beni comuni", ovvero di quei beni il cui accesso risulti necessaria per la tutela di diritti fondamentali⁶.

Spinta da questa nuova attenzione la dottrina ha prodotto diversi studi, analizzando il problema del consumo di suolo sotto diverse prospettive, individuandone le possibili cause e proponendo alcune soluzioni⁷. Pare però che, nonostante questo recente proliferare di studi, non si sia ancora giunti ad un'analisi condivisa ed effettivamente convincente; ne deriva anche una non piena soddisfazione delle proposte avanzate per risolvere il problema.

In particolare, pare a chi scrive, che si siano troppo spesso, e comodamente, individuati quali cause

rilevazione statistica, tramite appositi indicatori, del consumo di suolo a livello mondiale.

³Denominato dapprima «Il consumo di suolo in Italia» ed a partire dal 2016 «Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici», giunto ormai alla sua V^a edizione.

⁴ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia*; 2014.

⁵Dal dopoguerra si sono consumati mediamente 7 mq al secondo per quasi 50 anni, toccando il livello più alto negli anni '90 con quasi 10 mq al secondo. Questo preoccupante dato non si spiega solo con la crescita demografica, basti pensare che nel 1950 l'occupazione del suolo era pari a 178 mq ad abitante, mentre nel 2012 questo dato era lievitato a 369 mq per abitante, BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, Bologna, 2015, 14.

⁶Ha preso piede negli ultimi anni una innovativa interpretazione giuridica che vorrebbe considerare il suolo sia da considerarsi un «bene comune», e conseguentemente ritenere la capacità edificatoria, il cosiddetto *ius aedificandi*, non inerente intrinsecamente alla proprietà; evidenziando come si tratti di una controversa categoria giuridica, è in ogni caso importante osservare come tale prospettiva paia idonea a contrastare l'approccio liberista che a partire dalla nota sentenza della Corte costituzionale 5 del 1980 ha ritenuto consustanziale al diritto di proprietà lo *ius edificandi* e portato il decisore pubblico a giustificare e motivare la scelta di non rendere edificabile un'area. BOSCOLO, *Il suolo bene comune*, in STELLA RICHTER (cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione: atti del sedicesimo e del diciassettesimo Convegno nazionale*, Perugia, 11-12 ottobre e Catanzaro, 26-27 settembre 2014 / A.I.D.U., Milano, 2016, 123; v. poi RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata ed i beni comuni*, Bologna, 2013; MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, Roma, 2014.

⁷La dottrina pare volersi fare perdonare il ritardo con cui si è dedicata al tema con la numerosità dei contributi, tutti ovviamente recenti; si segnalano innanzitutto gli studi di PAOLO PILERI, ad iniziare dal fondamentale *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma 2007, seguito da volumi che hanno avuto larga eco anche presso l'opinione pubblica, come *Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Milano, 2016, *Il suolo sopra tutto. Cercasi "terreno comune": dialogo tra un sindaco ed un urbanista*, Milano, 2017 e *100 parole per salvare il suolo*, Milano, 2018. Una speciale menzione per l'influenza verso il grande pubblico merita poi BONORA, *Atlante del consumo di suolo per un progetto di città metropolitana, il caso Bologna*, Bologna, 2013, seguito *Fermiamo il consumo di suolo*, 2015 ed ancora SETTIS SALVATORE, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010; MADDALENA PAOLO, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma 2014 e CARTEI G.F. - DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014. Dal 2009 è attivo il CRCS – Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo, diretto da Andrea Arcidiacono, promosso da INU – Istituto Nazionale di Urbanistica e da Legambiente, www.consumodisuolo.org. L'INU cura poi il *Rapporto dal territorio*, che ha sempre dedicato molto spazio al tema in oggetto. Molto spazio è stato dedicato anche dalla rivista online curata da EDOARDO SALZANO www.eddyburg.it, all'interno della quale si segnala BAIONI – CARLINI, *Consumare stanca*, 9/4/2016, da cui numerosi richiami. L'associazione degli studiosi di diritto urbanistico ha dedicato al consumo di suolo il convegno svoltosi a Catanzaro nel 2014: STELLA RICHTER (cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione: atti del sedicesimo e del diciassettesimo Convegno nazionale*, Perugia, 11-12 ottobre e Catanzaro, 26-27 settembre 2014 / A.I.D.U., Milano, 2016. Fra i giuristi meritano infine un cenno URBANI PAOLO, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 3, III, 227-248, che spicca per autorevolezza, che ha anche curato *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015; e BOSCOLO EMANUELE, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. App.*, 2014, 2, 129-146. In precedenza, fra i pochissimi studi, si possono segnalare BERDINI, *Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006*, in *Democr. Dir.*, 2009, 1, 60; e TOCCI, *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, in *Democr. Dir.*, 2009, 1, 17.

del consumo di suolo fenomeni patologici, come l'abusivismo edilizio, o degenerativi, come la speculazione edilizia, che possono tutt'al più spiegare una parte del problema, ma sono assai lontani dal descriverlo nella sua globalità, e complessità. Queste ricostruzioni, oltre forse a peccare di eccessiva assertività, hanno il limite di imputare il consumo di suolo a fenomeni certamente negativi che la generalità dei consociati non ha dubbi nel criticare; però, qualora non fossero per l'appunto sufficienti a descriverne le cause, ecco che queste comode spiegazioni avrebbero il difetto di deviare l'attenzione verso quella che potrebbe essere tutt'al più una concausa del problema, e certo non permetterebbero di risolverlo.

Forse, si può avanzare l'ipotesi, che il consumo di suolo sia una criticità collaterale alla città post-moderna, ovvero a quella urbanizzazione che si è andata affermando dagli anni '80 in avanti: città opulenta, energivora, dai margini slabbrati. Se fosse così, ecco che non sarebbero affatto sufficienti a contrastare il fenomeno le mere lotte all'abusivismo edilizio ed alla speculazione, ma servirebbero cure ben più invasive, con effetti ortopedici sulle prassi urbanistiche.

Colto il problema, il legislatore, sia nazionale che regionale, ha cercato una risposta. Colpisce innanzitutto un'evidente contraddizione: mentre tutti i 21 legislatori hanno approvato testi legislativi che si propongono di limitare il consumo di suolo⁸, delineando una sorta di policromaticità di interventi, il legislatore nazionale rimane silente, non essendo riuscito a giungere ad alcun approdo. Fra quelle regionali, spiccano le leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Veneto, approvate ambedue a fine 2017, ma diverse per impostazione e strumenti, pur entrambe finalizzate a porre un argine al dilagante consumo di suolo che, proprio in quelle Regioni, si è mostrato più preoccupante. L'Emilia-Romagna ha deciso di non consentire più il consumo di suolo al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, consentendo però alcune eccezioni per ragioni di interesse pubblico od economico, e concedendo una "generosa" disciplina transitoria. Il Veneto ha invece deciso di contingentare con un provvedimento dell'organo esecutivo le previsioni urbanistiche già previste dagli strumenti urbanistici comunali e, nel solco di tale legge, decide oggi di usare i crediti edilizi da rinaturalizzazione quale leva per rimuovere edifici e manufatti incongrui dal territorio, che non meritino di rimanere oltre alla nostra vista.

2. Il problema del consumo del suolo

Da un paio di secoli a questa parte gli uomini consumano le risorse della Terra come se queste fossero illimitate ed infinite. Una delle più basilari leggi dell'economia, ma forse ancora prima del buon senso, suggerisce che il consumo di un determinato bene non sia superiore al suo tasso di produzione, pena la cessazione delle sue riserve. Invece l'uomo continua ad utilizzare le risorse che la Terra gli mette a disposizione con una rapidità, o forse potremmo dire voracità, tale da non permetterne la riproduzione. Restando immutato tale saggio di consumo vi sarà una generazione futura che non potrà più beneficiare di queste risorse, preceduta da altre generazioni che vedranno il costo crescente di quelle medesime risorse vista la loro progressiva indisponibilità.

Il mondo scientifico ha più volte lanciato segnali di allarme⁹. Il padre della termodinamica Rudolf Clausius, già a metà del XIX secolo, quindi nel pieno della rivoluzione industriale, diffidava l'uomo dal consumo dissennato del carbone, poiché si trattava di una risorsa destinata all'esaurimento. Altrettanto illuminati le parole di Giacomo Ciamician, professore dell'Alma Mater che a lui ha intitolato il dipartimento di chimica, che già nel 1912 avvertiva che un giorno sarebbero terminate le fonti fossili, invitando a sviluppare fonti energetiche rinnovabili provenienti dal sole, come quella idroelettrica: una vera e propria anticipazione della «*transizione energetica*».

La crescita della popolazione in termini assoluti, ma soprattutto il desiderio delle popolazioni più povere di emulare il tenore di vita ed il benessere di quelle più ricche, porta nella direzione del consumo delle risorse. Purtroppo, però il nostro pianeta non è "grande abbastanza", nel senso che non ha abbastanza risorse, affinché tutti la popolazione mondiale possa usufruire di un tenore di vita come quello della sua minoranza più abbiente. L'impronta ecologica, introdotta a metà degli anni '90 da Mathias Wackernagel,

⁸Un'analisi delle legislazioni regionali si può trovare in GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 4, 1, 25; elencazioni aggiornate sullo stato della legislazione regionale si possono rinvenire in INZAGHI, *Consumo di suolo. La mappa delle leggi che danno lo stop a nuove costruzioni*; in *Edil. terr.*, 15/1/2018; ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*; 2018, 15.

⁹CIARDI, *Terra: Storia di un'idea*, Roma-Bari, 2013, 120.

misura l'area di superficie terrestre capace di fornire le risorse necessarie al consumo quotidiano di una persona e di smaltirne i rifiuti¹⁰. È inquietante sapere che avremmo bisogno di circa 1,8 Terre per produrre quanto consumiamo; ma forse lo è ancora di più sapere che mentre uno statunitense medio ha un'impronta ecologica di 9,6 Ha, un eritreo l'ha invece di 0,7 Ha. Per la cronaca l'italiano medio necessita di 4,2 Ha, certo meno dell'opulento yankee, ma sempre di più di quella soglia di poco meno di 2 Ha che consentirebbe la riproducibilità delle risorse planetarie.

In uno dei suoi documenti principali, la Commissione Europea ha definito il suolo come *«lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera»*¹¹; definizione ripresa ed utilizzata anche dai Rapporti Ispra. La vigente normativa italiana definisce invece il suolo come *«lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi»*¹².

Il suolo si è formato a seguito dell'alterazione di un elemento roccioso (detto roccia madre) per l'azione fisica (es. sbalzi termici), chimica (es. corrosione) o biologica (es. microrganismi). La pedogenesi è un processo particolarmente lungo, in particolare per quanto riguarda l'arricchimento di sostanza organica dell'orizzonte superficiale, indi per cui poi possiamo affermare che *il suolo sia una risorsa sostanzialmente non rinnovabile*, poiché una volta distrutto occorrerebbe un periodo temporale estremamente ampio, non comparabile con quello delle attività umane, per ricostituirlo¹³. Servono infatti migliaia di anni a lombrichi, protozoi e batteri per costituire la sostanza organica del terreno.

Ma ancora più importante è rammentare le numerose funzioni del suolo. Esso è innanzitutto la piattaforma su cui si svolgono le attività umane. Ma soprattutto è fonte di biomassa, materie prime e soprattutto cibo: il 95% dell'alimentazione umana deriva dal suolo. Da non scordare come il suolo sia elemento imprescindibile del paesaggio e del patrimonio culturale. Da ultimo, ma non per importanza, il suolo è un *fornitore di servizi ecosistemici*: nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l'acqua, il carbonio e nutrienti vari. La degradazione del suolo pregiudicherà ognuna di queste funzioni anche se spesso queste sono viste singolarmente in base al settore scientifico che si stia occupando del problema; ad esempio, un paesaggista guarderà con maggiore preoccupazione alla perdita di identità culturale conseguente all'antropizzazione della campagna, mentre il biologo studierà la perdita della biodiversità.

Ogni pregiudizio alla qualità del suolo incide sulla sua capacità di fornire tali servizi ecosistemici. Pertanto, la distruzione, degradazione od inquinamento del suolo ha come conseguenza la perdita di capacità di questo di fornire quei servizi indispensabili per la qualità della vita. Ma non solo, quasi sempre un terreno degradato non riesce più a trasformarsi in suolo fertile; normalmente questo si trasformerà in terreno desertico nei paesi dal clima tropicale o mediterraneo, oppure darà luogo a fenomeni di dissesto idrogeologico nei paesi dal clima piovoso.

3. Possibili soluzioni al problema del consumo di suolo

La perdita di suolo è quindi un problema acuto, trascurato in passato, che sta finalmente balzando all'attenzione dell'opinione pubblica ed all'agenda dei politici.

Diverse le soluzioni avanzate in dottrina e dalle istituzioni.

Si è già ricordato come l'Unione Europea, abbia stabilito con la decisione n. 1386/2013 di Parlamento e Consiglio, che a partire dal 2050 il suolo possa essere consumato solamente «a saldo zero», ovvero che per ogni unità consumata, vi sia un'identica superficie che venga desigillata e rinaturalizzata. A ben vedere tale obiettivo non pare sufficiente a confinare realmente il problema, anche visto l'arco temporale estremamente ampio che ci separa dal termine fissato: 31 anni da quando si scrive e ben 37 dal momento in cui tale vincolo è divenuto efficace. Per tale motivo in dottrina si è sarcasticamente rilevato come esso non sia *«particolarmente rivoluzionario»*, anche osservando la saturazione della domanda e le

¹⁰WACKERNAGEL, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, 1996.

¹¹COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231, 2.

¹²Art. 5, comma 1, lett. v-*quater*, d.lgs. 152/2006; v. poi in particolare Parte III, artt. 53 ss.

¹³COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231, 2; ISPRa, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, 2018, 1.

dimensioni dell'attuale invenduto, che avrebbero certamente consentito di fissare un obiettivo ben più performante¹⁴.

Pare ormai acquisita la consapevolezza che non possano praticarsi politiche di contenimento del consumo del suolo che non siano strettamente connesse con politiche di rigenerazione urbana: intervenire su aree commerciali od industriali abbandonate o sottoutilizzate, riqualificandole attraverso il recupero ed il restauro delle componenti antiche e la ricostruzione integrale delle parti fatiscenti o disfunzionali, oppure adottando soluzioni ancora più innovative, generalmente fortemente verticali ed esteticamente ricercate¹⁵. Nelle città straniere non si contano gli esempi di operazioni ben riuscite di rigenerazione urbana: aree dismesse sono state la tela su cui urbanisti ed architetti hanno ridisegnato quartieri interi, ed a volte la stessa identità delle città. A militare contro la rigenerazione urbana troviamo certamente i prezzi delle aree, spesso inseriti a libro cespite di chi li detiene con valori che superano l'ottimismo, i costi assolutamente imprevedibili delle bonifiche, ma soprattutto il fatto che il costo dell'acquisto delle aree vergini è sempre e comunque inferiore e molto meno incerto di quelle dismesse. Pertanto, la concorrenza fra rigenerazione e nuova urbanizzazione, lasciata alle regole del mercato, vedrà sempre la seconda prevalere. Per questo è necessario un intervento del decisore pubblico, poiché l'asimmetria fra costi delle aree dismesse e costi delle aree agricole, vedrà il mercato indirizzarsi naturalmente sempre verso le seconde.

Si è ancora proposto in dottrina che fossero corrisposte alla municipalità quote rilevanti delle plusvalenze generate dalle operazioni di trasformazione urbanistica, rammentando come ciò accada già in altre nazioni, come ad esempio in Francia e Germania¹⁶. La «cattura» da parte della mano pubblica di parte della rendita edilizia è un obiettivo individuato da tempo dalla più autorevole dottrina¹⁷ e declinato in varie modalità come la «perequazione urbanistica»¹⁸, che ha lo scopo di perseguire l'uguale trattamento fra i proprietari immobiliari trasferendo all'amministrazione i suoli di cui necessitasse per le proprie politiche, o la urbanistica negoziata¹⁹, che permette all'amministrazione di farsi cedere contributi alla realizzazione della città pubblica individuati puntualmente quale condizione per la trasformazione urbanistica. Questi strumenti perseguono indubbiamente significativi pubblici, ma non hanno la capacità di contenere il consumo di suolo; anzi, a ben vedere, un'amministrazione locale potrebbe propendere proprio per un maggior consumo di suolo finalizzato ad una maggior cattura del plusvalore fondiario generato, similmente alla pianificazione in espansione per aumentare la proprio base imponibile e le entrate di oneri di urbanizzazione.

Certamente sarebbe un disincentivo allo sfruttamento del territorio quale stampella per i bilanci comunali ripristinare il vincolo di destinazione degli oneri di urbanizzazione previsto dalla legge Bucalossi e rimosso a partire dal 2007²⁰.

Una proposta avanzata in dottrina in coerenza con gli obiettivi europei è quella del «*de-sealing*», ovvero della «*desigillazione*». Secondo questa prospettiva è possibile occupare spazi liberi, purché ciò avvenga ripristinando nel contempo ad usi agricoli o seminaturali aree di pari superficie in precedenza urbanizzate e impermeabilizzate; infatti il Settimo Programma di Azione Ambientale europea non richiede di non consumare suolo dal 2050, ma un'occupazione netta di suolo pari a zero (*no net land take*)²¹. Alcune

¹⁴BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, Bologna, 2015, 121.

¹⁵BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, Bologna, 2015, 123-4; GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *Federalismi.it*, 22/2015; CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 4, 592; TIGANO, *La riqualificazione dell'esistente*, in STELLA RICHTER (cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione: atti del sedicesimo e del diciassettesimo Convegno nazionale, Perugia, 11-12 ottobre e Catanzaro, 26-27 settembre 2014 / A.I.D.U.*, Milano, 2016, 213.

¹⁶BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, Bologna, 2015, 124.

¹⁷CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, 1967. V. anche MICELLI, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Venezia, 2004; URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011.

¹⁸POMPEI, *Il piano regolatore perequativo*, Milano, 1988.

¹⁹URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2007; CURTI, *Lo scambio leale*, Roma, 2006.

²⁰FERRERO, *Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive*, in *Urb. App.*, 2017, 2, 196.

²¹DALL'OLIO, *Consumo netto di suolo zero*, in *www.eddyburg.it*, 23/11/2013; ID., *Ce lo chiede l'Europa: consumo netto di suolo zero*, in *www.nicoladallolio.it*, 13/5/2012.

esperienze di de-sealing e compensazione del consumo di suolo nell'ottica del consumo netto zero sono state sviluppate in Germania, che presenta una legislazione particolarmente attenta al tema: la città di Dresda ha sviluppato un innovativo «bilancio per le compensazioni del suolo»: i progetti di nuova urbanizzazione su aree libere richiedono, per essere realizzati, adeguate misure compensative sotto forma di interventi di *greening* o di *de-sealing* di aree urbanizzate relitte o inutilizzate; i promotori immobiliari possono scegliere se realizzare loro stessi gli interventi di *de-sealing* ovvero pagare un onere di compensazione all'Authority ambientale del Comune che ha in carico la realizzazione di svariati progetti di *de-sealing* su aree pubbliche. Gli interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana sono invece esentati da questi interventi di compensazione. Approcci simili sono stati seguiti dal Comune di Berlino e dal Comune di Stoccarda che è stato anche capofila del progetto *Urban Soil Management Strategy* (URBAN SMS3), finanziato dall'Unione europea.

Un ulteriore approccio è quello della «Compensazione Ecologica Preventiva» che può, a ben vedere applicarsi a tutte le forme di deterioramento di risorse ambientali, non solo al suolo. Questo si basa su un principio apparentemente semplice, ovvero «restituire alla natura quello che le fosse eventualmente tolto»²² dall'azione antropica, e muove dal presupposto che il consumo di suolo possa certo essere ridotto ma mai del tutto evitato, ed in tal caso che non possa essere integralmente mitigato. Pertanto, propone che in tali casi sia reperita un'area, in loco od altrove, e che sia dotata di un apposito equipaggiamento ecologico-ambientale tale da compensare il danno ambientale, o per meglio la perdita di servizi ecosistemici, cagionata dal consumo stesso²³.

Questo approccio può annoverare alcune buoni esempi di compensazioni ecologiche praticate in paesi stranieri. Ad incominciare dall'Olanda che introdusse nel 1993 tale principio nel piano strategico delle aree rurali, e da allora lo ha progressivamente esteso a tutti gli interventi, modificando la legge fondamentale sui lavori pubblici. Si può quindi richiamare l'esperienza delle «*mitigation bank*» degli Stati Uniti: una sorta di riserva di risorse ecologiche, appositamente istituite da un soggetto che ne cura anche la manutenzione in un lungo periodo, che mette a disposizione una specie di eco-crediti a favore di soggetti i cui interventi, essendo impattanti negativamente sull'ambiente, necessitano di essere compensati²⁴. Dell'esperienza tedesca si è già fatto qualche cenno; si può aggiungere come il BauGB – BauGesetzBuch, preveda che le azioni di compensazione, necessarie per ogni tipo di intervento che sia valutato come impattante, possano essere intraprese anche in luogo diverso dall'intervento e che soprattutto possano essere effettuate anche antecedentemente alla trasformazione impattante²⁵.

La compensazione ha il compito di garantire che i valori ambientali non vengano ridotti nel territorio ove si compie un'opera od una trasformazione (*No-net-Loss*): tale funzione di garanzia viene compiuta rimpiazzando nuovo «capitale naturale». La valutazione dell'impatto, e conseguentemente di quanto debba essere compensato il territorio, viene compiuta tramite una procedura di Via, se relativa ad una singola opera, o di Vas, se relativa ad un piano o programma²⁶. È però fondamentale sottolineare come la compensazione ecologica si debba occupare solamente degli impatti residui sull'ambiente, in quanto interviene al termine di una serie di azioni che possono essere riassunti nella catena «Evitare > Ridurre > Mitigare > Compensare»: prima di giungere alla compensazione occorre considerare la possibilità di evitare ogni danno ed impatto, successivamente di ridurre tali impatti scegliendo le soluzioni tecniche meno invasive per l'ambiente, ed ancora di prevedere azioni di mitigazione che consistono in misure atte ad attenuare l'effetto della fonte di impatto. La compensazione interverrà quindi solo al termine di questa sequenza di azioni, occupandosi degli impatti residuali. Si è infatti rilevato come la Compensazione Ecologica Preventiva potrebbe paradossalmente sortire un effetto ambientalmente negativo ove venga utilizzata come leva, o meglio giustificazione, per consumare suolo: ad essa deve ricorrersi residualmente e

²²In tedesco: *Rückgabe der Werte, die der Natur durch Eingriffe genommen werden.*

²³PILERI, *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma 2007; PILERI, *Compensazione ecologica preventiva per un nuovo governo del territorio*, in *Urbanistica*, 2007, 133, 125.

²⁴www.mitigationbank.org; al momento limitata al possibile danneggiamento ambientale di aree umide

²⁵ BAYERISCHE STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ, *Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft*, 2003.

²⁶GIULIANI, *Valutazione ambientale strategica, Valutazione d'impatto ambientale e Autorizzazione integrata ambientale*, in SCOCA - STELLA RICHTER – URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, 1067.

responsabilmente, ovvero intervenire solo ove sia ritenuto assolutamente necessario l'intervento impattante e già esclusa ogni possibile alternativa²⁷.

4. Il silenzio del legislatore nazionale

La ben nota latitanza del legislatore nazionale nell'approvare una riforma della legge urbanistica si riscontra anche con riguardo al tema in parola. Dagli anni 2000 alcune iniziative, sovente assai specialistiche, hanno tentato a richiamare l'attenzione del legislatore sul problema del consumo di suolo; si ricordano in particolare quelle del Crcs – Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo, nato da una collaborazione tra Legambiente ed Inu – Istituto Nazionale di Urbanistica²⁸, ma nessuna di questa ha sortire particolare effetto, ed a dire il vero la stessa opinione pubblica non è parsa significativamente attenta al problema.

Il primo disegno di legge sull'argomento viene presentato al termine della XVI legislatura (2008-2013) dal Ministro per le politiche agricole Mario Catania nel dicembre 2012. Si trattava di un testo normativo teso indubbiamente più alla tutela delle risorse agricole, che non alla lotta al consumo di suolo, in quanto completamente avulso dalla promozione della rigenerazione urbana e del riuso; ciò non lo priva del merito di aver tentato l'avvio di una discussione istituzionale sul punto ma, per l'ormai prossima scadenza della legislatura, non è stato neppure avviato l'iter di approvazione²⁹.

La XVII legislatura (2013-2018) si è invece caratterizzata per una grande attenzione del legislatore sull'argomento: sono stati numerosi i disegni di legge presentati dalle forze politiche aventi ad oggetto il contenimento del consumo di suolo³⁰; la discussione è stata però difficoltosa poiché se da un lato tutte le forze politiche si dichiaravano favorevoli a contenere il consumo di suolo, dall'altro proponevano metodi di intervento assai diversi, che oscillavano tra bloccare qualsiasi forma di sviluppo territoriale, ad altri che invece non erano disposti ad accettare il blocco di aree già pianificate per la creazione di servizi ai cittadini³¹.

Fra questi merita innanzitutto una menzione il disegno di legge C948 dell'on. Catania che, non più Ministro, ripresentava il testo del suo precedente progetto legislativo³², che veniva raccolto in una proposta formulata direttamente dal Governo Letta e sottoscritto da tutti i Ministri competenti: il Ddl C2039³³. La norma presentava diversi spunti di sicuro interesse, come il riconoscimento del suolo quale «*bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici*» e come la sua tutela sia funzionale alla prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico ed all'adattamento ai cambiamenti climatici (art. 1). Il cardine della proposta legislativa era però costituito dalla norma che voleva che tramite un Decreto del Ministero agricoltura fosse determinato a livello nazionale, con cadenza quinquennale, il limite quantitativo di riduzione del consumo di suolo, in vista dell'appuntamento al 2050 con l'obiettivo del saldo zero; tale limite sarebbe poi stato suddiviso fra le varie Regioni, ed infine queste lo avrebbero trasferito ai propri Comuni (art. 3). Il Ddl tentava quindi di mutuare l'esperienza tedesca del *plafond* nazionale di suolo trasformabile³⁴. La norma recava poi norme per promuovere la rigenerazione urbana (art. 4), per vietare il

²⁷PILERI, *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma 2007, 209.

²⁸V. www.consumosuolo.org e www.inu.it/crcs.

²⁹BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015, 91; RONDINONE - ROSSI – VANOLO, *Alle radici della crisi: questione urbana e consumo di suolo in Italia*, in *Riv. geog. it.*, 2013, 4, 428.

³⁰Sinteticamente analizzati da BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015, 93; l'elenco completo è proposto da LUCIFERO, *Il «contenimento del consumo di suolo agricolo»: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Dir. Agroalimentare*, 2017, 1, 32, nt. 12.

³¹SANTILLI, *Ddl sul consumo di suolo, Pd alla ricerca di una mediazione alta tra blocco e riqualificazione*, in *Edil. Terr.*, 29/6/2015.

³² Ddl C948 presentato in data 15/5/2013 dall'On. Catania ed altri; www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=948&sede=&tipo=.

³³ Ddl C2039 presentato in data 3/2/2014 dai Ministri De Girolamo, Bray, Orlando, Lupi, Delrio, Saccomanni; www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=2039&sede=&tipo=; SCALIA FRANCESCO, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. App.*, 2016, 10, 1068; GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, in www.pausania.it, 20/7/2016; CARTEI GIANFRANCO, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 4, 1, 16.

³⁴BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015, 92.

mutamento di destinazione di quelle superfici agricole che avessero ricevuto contributi comunitari (art. 5), l'istituzione di un registro dei comuni virtuosi nella lotta al consumo di suolo (art. 7), il divieto di utilizzo degli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente (art. 8), ed una assai discussa norma transitoria che tentava di far salve le previsioni urbanistiche per un periodo di tre anni successivo all'entrata in vigore della legge (art. 9).

Tale proposta legislativa sarà approvata dalla Camera in data 12/5/2016, dopo un travagliato iter durato quasi due anni, ma una volta giunto al Senato non sarà nemmeno discusso per decadere al termine della legislatura³⁵; era risultata particolarmente difficoltosa la discussione sulla disciplina della fase transitoria che, in attesa del Decreto del Ministero dell'ambiente avrebbe bloccato il consumo di suolo, facendo però salvi «i lavori e le opere inseriti negli strumenti di programmazione» ed i «procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge»; si era infatti osservato come una siffatta disciplina transitoria avrebbe rischiato di vanificare l'obiettivo della legge stessa determinando una sorta di corsa a presentare i titoli abilitativi entro il periodo transitorio allo scopo di non perdere eventuali diritti edificatori³⁶.

La dottrina che si è occupata di questa proposta legislativa ha consegnato riflessioni abbastanza critiche: pur condividendo l'opportunità di un provvedimento in materia, si è osservato come fosse molto lacunoso su alcuni punti, come il mancato coinvolgimento delle componenti economiche o l'assenza di una nuova disciplina del contributo di costruzione, od ancora la presunta incostituzionalità del divieto di cambio d'uso delle aree che abbiano ricevuto contributi comunitari, od infine la disciplina transitoria, giungendo a rilevarne addirittura la sua «ingenuità e rozzezza», auspicando infine un intervento con «scelte molto più nette e coraggiose»³⁷.

La vivacità della discussione non pare svanita nella XVIII legislatura recentemente iniziata: risultano presentati oltre una decina di disegni di legge aventi, a vario titolo, ad oggetto il consumo di suolo³⁸. Tutti condividono il principio della necessità di tutelare la «risorsa» suolo; diffusa è anche la definizione del suolo quale «risorsa non rinnovabile» e «bene comune». Sono previsti fondamentalmente tre modalità di intervento; partendo da quella meno invasiva rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, si vorrebbero innanzitutto fermare le eventuali nuove previsioni riducendo gradualmente quelle non attuate (984 Rossomando). La maggioranza delle proposte vorrebbe poi ridurre gradualmente il consumo di suolo di una certa percentuale, in genere determinata in base al consumo degli anni precedenti (es. 86 De Petris, 843 Taricco, 609 Mollame). Infine, vi è chi vorrebbe non solo limitare, ma esplicitamente «arrestare» il consumo di suolo cancellando ogni previsione che non sia in corso di attuazione (164 Nuges)³⁹. Il dibattito è attualmente in corso al Senato senza che si sia ancora individuato un testo comune⁴⁰.

Alla data attuale l'Italia è ancora priva di una legge nazionale sul contenimento del consumo di suolo, mentre la sua legge urbanistica fondamentale sta per compiere gli ottant'anni. Superfluo è ricordare l'urgenza di un intervento del legislatore nazionale in materia.

5. Il legislatore regionale del Veneto

Il dato del consumo di suolo registrato in Veneto è uno dei più preoccupanti del nostro paese. Secondo il rapporto Ispra è la seconda regione italiana per consumo di suolo: 227 mila ettari pari al 12,35% del territorio regionale, preceduta dalla sola Lombardia con il 12,99%, ma soprattutto il Veneto è la Regione che ha visto maggiormente crescere tale percentuale tra il 2016 ed il 2017, essendo incrementata di 1.134 ettari, più del doppio della Lombardia. Le classifiche provinciali del rapporto in

³⁵Al Senato presentato come S2383 verrà presentato in Commissione il 31/10/2017, certamente troppo tardi per poter essere approvato.

³⁶LATOUR, *Consumo di suolo, per evitare la tagliola non serve il permesso (basta la richiesta)*, in *Edil. Terr.*, 5/5/2016; ID., *Primo sì al consumo di suolo, salvi tutti i progetti presentati prima dell'entrata in vigore*, in *Edil. Terr.*, 13/5/2016.

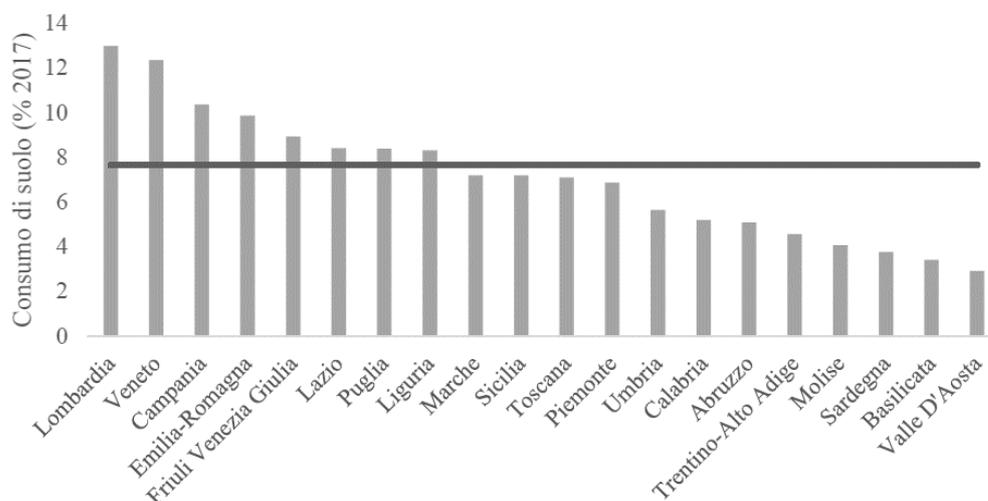
³⁷GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, in *www.pausania.it*, 20/7/2016.

³⁸Fra questi si segnalano i DDL 86 DE PETRIS, 164 NUGNES, 843 TARICCO, 984 ROSSOMANDO, 609 MOLLAME, 866 NASTRI, 965 LA MURA, tutti aventi il consumo di suolo quale precipuo oggetto; si segnalano poi i DDL 438 GALLONE, 63 QUAGLIARIELLO, 572 NASTRI, che si occupano principalmente di rigenerazione urbana e di riflesso anche di consumo di suolo.

³⁹Tale proposta legislativa è stata apprezzata da DE LUCIA – STORTO, *Consumo di suolo: audizione al Senato*, in *www.eddyburg.it*, 28/3/2019.

⁴⁰SALERNO, *Consumo di suolo, riparte il dibattito al Senato (ma il testo del Ddl non c'è ancora)*, in *Edil. Terr.*, 16/1/2019.

parola sono guidate da Verona, Vicenza e Venezia⁴¹. Certamente a questo dato non lusinghiero ha contribuito la realizzazione della Pedemontana veneta, infrastruttura di grande impatto ma anche necessaria allo sviluppo del territorio, ma anche il permanere di una cultura che non vede nel territorio una risorsa da proteggere.



La preoccupazione per questo dato non è peraltro recente: già in passato la dottrina aveva rilevato come l'urbanizzazione veneta si caratterizzasse per la rilevante dispersione e frammentazione urbana, in particolare lungo l'asse Venezia-Verona, tanto da poter individuare un peculiare «sistema metropolitano a struttura policentrica» (Venezia-Padova-Treviso) affiancato ad un «sistema metropolitano di riequilibrio» (Verona). Si è poi rilevato come nell'area centrale veneta la superficie urbanizzata fosse aumentata del 134%, a fronte di un incremento della popolazione solamente del 17%⁴². Una interessante ricerca ha evidenziato, con riferimento specifico al caso del Veneto, un'ulteriore criticità dovuta al consumo del suolo, vale a dire i fenomeni di conflittualità e protesta spontanea inquadrabili quale «questione sociale»: oltre 72 casi, concentrati lungo l'asse Verona-Venezia, relativi ad infrastrutture, progetti di espansione ed impianti a biomassa⁴³.

Il legislatore regionale aveva tentato una prima risposta con la l.r. n. 11/2004 che pareva voler porre un limite al consumo di suolo agricolo⁴⁴; in realtà si è registrato un sovradimensionamento degli strumenti comunali, i PAT – Piani di Assetto del Territorio, sia relativamente al calcolo della popolazione che delle superfici trasformabili, per cui alla prova dei fatti la sostenibilità ambientale è risultata nella pratica assai debole⁴⁵. Il tentativo di contenere il consumo di suolo con leggi che si limitavano a richiedere un onere motivazionale delle scelte di espansione, che alla prova dei fatti non ha sortito effetto, è un fenomeno comune alla legislazione regionale degli anni 2000, e non una peculiarità dell'esperienza veneta.

Il legislatore regionale ha quindi deciso di intraprendere un'azione molto più decisa ed innovativa con l'approvazione della l.r. n. 14/2017, il cui obiettivo era palesato sin dal titolo «Disposizione per il contenimento del consumo di suolo»⁴⁶. Anche in questo caso, come già visto per il disegno di legge nazionale, la disciplina dettata è stata imperniata sull'obiettivo del saldo zero al 2050 stabilito dall'Unione europea.

Il primo comma della legge costituisce una sorta di premessa generale con il fine di chiarirne sin dall'apertura le finalità: «Il suolo, risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l'equilibrio ambientale e

⁴¹ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*; 2018, 15.

⁴²FREGOLENT, in GIUDICE - MINUCCI, *Governare il consumo di suolo*, Firenze, 2013, 63.

⁴³FREGOLENT ed al., *Conflitti e territorio*, Milano, 2014; FREGOLENT, *Atlante del malessere territoriale*, in www.iuav.it; FREGOLENT, *Malessere territoriale e proteste dei cittadini. Caratteri e peculiarità delle mobilitazioni territoriali in Veneto*, in www.legambiente.it.

⁴⁴BAREL ed al., *La legge urbanistica della regione Veneto*, Corriere del Veneto, 2004; SBETTI a cura di, *Veneto. Norme per il governo del territorio*, Milano, 2006.

⁴⁵FREGOLENT, in GIUDICE - MINUCCI, *Governare il consumo di suolo*, Firenze, 2013, 68.

⁴⁶BAREL ed al., *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, Corriere del Veneto, 2017.

per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all'alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio» (art. 1, comma 1); non rinnovabilità, bene comune, proprietà ecosistemiche del suolo paiono quindi ben presenti al legislatore veneto. Quest'ultimo si propone di tutelare il suolo tramite «la programmazione dell'uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale ...» nonché tramite «la riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata» (art. 1, comma 2). In effetti diverse norme dell'articolato incentivano e promuovono la riqualificazione, sia ambientale che urbana, la rigenerazione ed il riuso (artt. 5, 6, 7, 8), ritenendo che il mercato edilizio dovrà nel futuro sempre più avere ad oggetto gli «ambiti di urbanizzazione consolidata», definiti all'art. 2, co. 1, lett. e) come «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 e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola».

Il vero perno della disciplina è però contenuto all'art. 4, che dispone che con un'apposita delibera della Giunta Regionale sia determinata la «la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei»; tale quantità dovrà essere ripartita fra i vari Comuni anche in funzione di parametri quali le caratteristiche territoriali, lo stato della pianificazione, la tensione abitativa, le tipicità agroalimentari, ed altri ancora. È pertanto di tutta evidenza l'importanza di tale delibera a cui spetta stabilire quanto terreno possa ancora essere consumato, e conseguentemente come debbano essere adeguati gli strumenti urbanistici comunali vigenti, affinché vengano recepite tali quantità⁴⁷.

Tale Delibera di Giunta Regionale è stata assunta con atto n. 668 del 15 maggio 2018⁴⁸, che riporta nel suo allegato il percorso analitico e volitivo seguito. Al fine di redigere tale Delibera si è chiesto ai Comuni veneti di indicare, tramite un'apposita scheda informativa, le previsioni di suolo da trasformare pianificate dai diversi strumenti urbanistici. Dall'analisi di queste è emerso come fosse pianificata la trasformazione di 33.547 Ha, dei quali 12.224 già effettivamente urbanizzati; pertanto restavano da consumare 21.323 Ha, pari al 1,15% della superficie regionale. Sulla base dei dati storici disponibili si è quindi calcolata la «velocità del consumo del suolo» individuando in particolare 5 periodi:

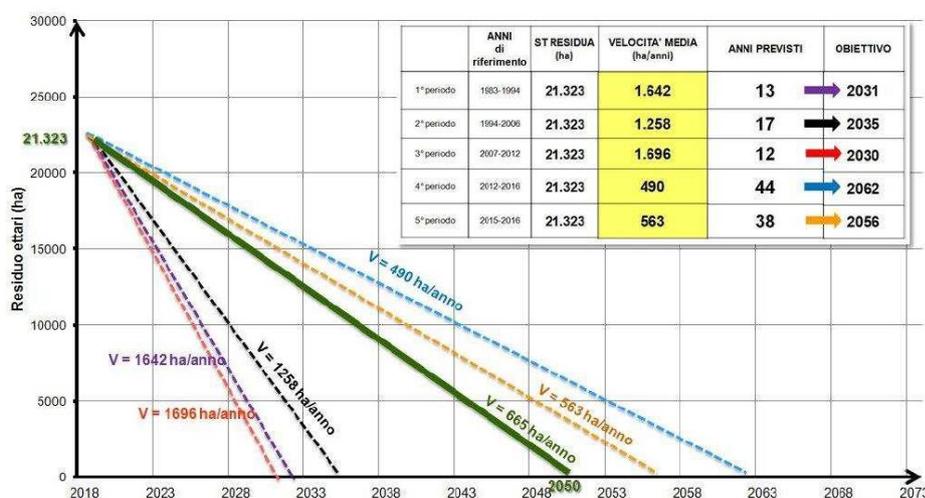
PERIODO	ANNI	ETTARI (ha)	VELOCITA' (ha/anno)	FONTE
1°	11 (1983-1994)	18.059	1.652	Regione Veneto DB Copertura suolo
2°	12 (1994-2006)	15.100	1.258	Regione Veneto DB Copertura suolo
3°	5 (2007-2012)	8.480	1.696	Regione Veneto DB Copertura suolo
4°	4 (2012-2016)	1.950	490	ISPRA
5°	1 (2015-2016)	563	563	ISPRA

Emerge chiaramente come negli ultimi anni sia fortemente diminuita la velocità di consumo di suolo, probabilmente a causa della crisi economica che ha particolarmente colpito il settore edilizio. Queste velocità sono state quindi proiettate al 2050 evidenziando come quelle dei primi tre periodi farebbero esaurire i 21.323 Ha residui ben prima del 2050, mentre al contrario quelle degli ultimi non la

⁴⁷Il legislatore regionale ha infatti opportunamente previsto una procedura semplificata di adeguamento dei piani urbanistici, al fine di poter celermente recepire le quantità massime di suolo da poter consumare stabilite dalla Giunta, e che in assenza di tali modifiche la Regione possa esercitare un potere sostitutivo (art.13, l.r. 14/2017).

⁴⁸Disponibile sul sito www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/contenimento-consumo-di-suolo.

consumerebbero tutta nemmeno a quella data. Precisamente, la quantità di arre pianificate, potrebbe essere consumata integralmente al 2050 se la velocità di consumo di suolo risultasse essere intermedia fra quella dei primi tre periodi e quella degli ultimi due, ovvero se fosse 665 Ha/anno:

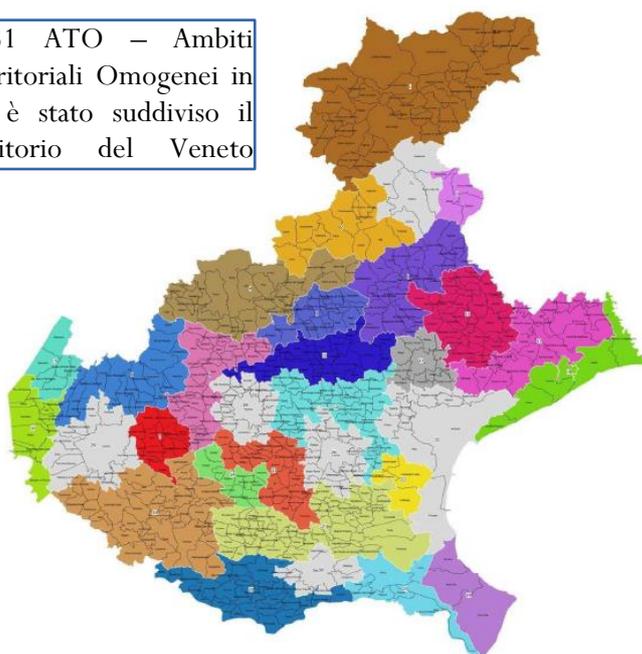


Infine, assumendo che la velocità di consumo di suolo fosse la più «lenta» fra quelle registrate, emergerebbe come nel 2050 sarebbe consumata una quantità di 15.680 Ha, residuando quindi 5.643 Ha, pari al 26% della quantità totale pianificata. Pertanto, si può affermare che, ferma restando la velocità di consumo del suolo, si potrebbe tagliare il 26% delle previsioni urbanistiche comunali attuali.

La Giunta regionale ha però ritenuto per considerazioni di natura «politica» una tale riduzione non sufficiente, optando per un taglio molto più coraggioso e rispettoso del suolo, vale a dire del 40%, pari ad 8.530 Ha. Residuerebbero pertanto trasformabili 12.793 Ha, pari certamente al 60% delle previsioni attuali e corrispondenti allo 0,69% del territorio veneto.

Questo taglio è stato suddiviso fra i vari Comuni secondo un algoritmo complesso che, in primo luogo, li suddivise, in 31 ASO – Ambiti Sovracomunali Omogenei, e successivamente applicava alcuni fattori correttivi per ragioni di equità urbanistica.

I 31 ATO – Ambiti Territoriali Omogenei in cui è stato suddiviso il territorio del Veneto



Si tratta di un taglio molto consistente che ha generato alcune critiche, in particolare da parte delle imprese del settore edilizio e di alcuni Comuni. D'altro canto, non può non evidenziarsi come un'una Regione in cui tanto territorio sia stato consumato si continuerà ad urbanizzare una quantità certamente consistente di suolo, ma d'altro canto era difficile pensare ad un taglio ancora più consistente.

6. Il legislatore regionale dell'Emilia-Romagna

La legislazione urbanistica emiliano romagnola è stata tradizionalmente considerata come una delle più avanzate ed attente alla qualità dell'urbanizzazione, alla presenza di servizi ed alla tutela ambientale. Diverse amministrazioni locali si sono caratterizzate per politiche urbanistiche tese alla lotta alla speculazione edilizia ed alla rendita fondiaria. Ciò nonostante, dai dati del più volte citato rapporto Ispra, emerge come l'Emilia-Romagna sia comunque in cima alla classifica delle regioni che hanno consumato più suolo: quarta per consumo di suolo, preceduta solo da Lombardia, Veneto e Campania, con 221.190 Ha pari al 9,85% del proprio territorio. Pare però che tale aggressione al territorio stia rallentando, infatti nel 2017 è una delle regioni ad avere consumato meno suolo, per quanto il dato resti comunque preoccupante: 456 Ha, pari allo 0,21% del territorio. Inoltre, l'Emilia-Romagna non è esente da fenomeni di *sprawl* urbano, seppur in misura minore delle altre regioni «padane» e non riguardante le aree produttive.

Questi pochi dati sarebbero già sufficienti per concludere che anche istituzioni attente e conosciute per le buone prassi urbanistiche possano non essere consapevoli del proliferare del problema del consumo di suolo o non riuscire efficacemente ad arginarlo.

Il contenimento del consumo di suolo, assieme alla promozione della riqualificazione urbana, era stato espressamente assunto dal legislatore regionale già con la l.r. n. 20/2000⁴⁹, ispirata alle conclusioni del convegno INU di Bologna del 1995, che infatti disponeva di «prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione». Il medesimo obiettivo era stato assunto da tutti i PTCP – Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, in forma più o meno esplicita, ora indicando regole per la definizione dei dimensionamenti dei piani comunali, ora indicando soglie percentuali come limite all'incremento del territorio urbanizzabile, ora addirittura con un approccio quantitativo a saldo zero⁵⁰. È però risultato evidente alla prova dei fatti che i risultati sulla effettiva limitazione del consumo di suolo negli strumenti urbanistici non sia sempre stato soddisfacente⁵¹. Fra le cause dell'inefficienza di questa *governance* territoriale devono essere specificamente ricordati i «residui urbanistici», ovvero quelle aree pianificate dai precedenti strumenti urbanistici, magari anche un paio di decenni prima, ma non ancora attuate, che venivano confermate nei nuovi strumenti, in aggiunta ai dimensionamenti anzidetti, per scongiurare possibili contenziosi con le proprietà o per non avere soluzioni di continuità alla maglia urbana.

Parallelamente si è osservato come anche la rigenerazione urbana non sia riuscita ad incidere significativamente sui tessuti urbani: gli interventi sono risultati pochi, fondamentalmente solo quelli che beneficiavano di contributi pubblici. In dottrina è pertanto maturata la convinzione che la limitazione del consumo di suolo sia «pre-condizione» necessaria affinché possa essere messa al centro dello sviluppo territoriale la promozione delle politiche di rigenerazione urbana⁵².

Le preoccupazioni conseguenti a tali riflessioni sono state fatte proprie dal legislatore regionale che ha deciso di avviare il percorso volto all'approvazione di una nuova legge regionale contro il consumo di suolo.

In primo luogo, è stato condotto uno studio non solo sull'impermeabilizzazione ma anche sullo stato della pianificazione urbanistica⁵³. In tale sede è stato innanzitutto necessario individuare la definizione di

⁴⁹GUARAGNO - NEROZZI, *Evitare, contenere e ridurre l'uso irrazionale del suolo: la pianificazione di area vasta dell'Emilia-Romagna*, in BONORA, *Atlante del consumo di suolo*, 2013, 226.

⁵⁰L'ordine temporale di approvazione dei PTCP, adeguati alla LR 20/2000, è stato il seguente: 2004 Bologna, 2005 Forlì-Cesena e Ravenna, 2007 Parma, 2008 Rimini, 2009 Modena, 2010 Reggio Emilia e Piacenza.

⁵¹GUARAGNO, in GIUDICE - MINUCCI, *Governare il consumo di suolo*, Firenze, 2013, 72.

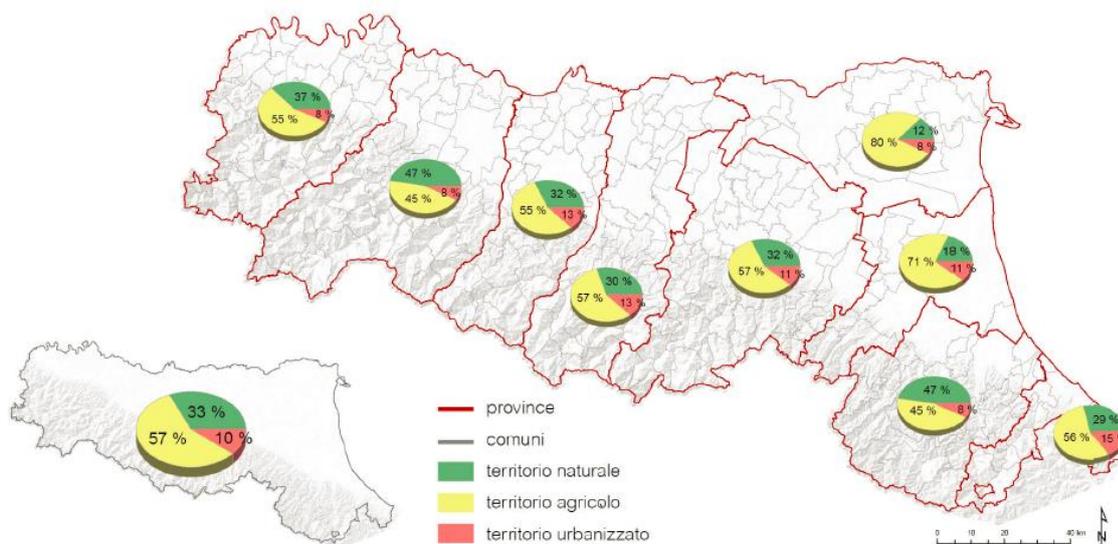
⁵²GUARAGNO, in GIUDICE - MINUCCI, *Governare il consumo di suolo*, Firenze, 2013, 75.

⁵³Si tratta dello studio REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Consumo di suolo e pianificazione. Conoscere per decidere*, ottobre 2015; i materiali preparatori sono disponibili sul sito Geoportale regionale <http://geoportale.regione.emilia-romagna.it/it/contenuti/monitoraggio-del-consumo-di-suolo-in-emilia-romagna>.

consumo di suolo più funzionale agli scopi dello studio; analizzando varie definizioni proposte, come quelle dei disegni di legge nazionali o quella proposta dal «*Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'area Padano-Alpina-Marittima*», si è ritenuta più efficace ed applicabile una definizione di consumo di suolo legata al concetto di territorio urbanizzato, che comprendesse anche i parchi pubblici e altri spazi non impermeabilizzati costitutivi dell'organizzazione urbana, e dunque riferita al processo di nuova urbanizzazione di suoli liberi, agricoli o naturali. Si è infatti optato per l'impostazione che vede nel consumo di suolo un fenomeno complesso comprendente non solo l'impermeabilizzazione, ma più in generale l'organizzazione spaziale del sistema territoriale e le sue dinamiche di trasformazione⁵⁴.

Lo studio ha definito «piuttosto preoccupante» lo stato del consumo di suolo rilevando come, al 2008 circa il 10% del suolo risultasse urbanizzato (quindi sostanzialmente coerente con il dato del rapporto Ispra), seguito dal 33% di aree naturali e dal 57% di aree agricole. Il 25% del suolo consumato risulta concentrato nei comuni capoluogo, i quali ospitano il 36% della popolazione, confermando così la presenza di una struttura territoriale fortemente policentrica e diffusa. Lo *sprawl* è confermato da un secondo dato, speculare del precedente: il 23% del suolo consumato risulta disperso in agglomerati che non possiedono le caratteristiche minime di urbanità⁵⁵.

Sotto il profilo diacronico, prendendo come intervallo il periodo 1976-2008, si osserva una variazione delle destinazioni caratterizzata dalla trasformazione di aree da terreno agricolo a naturale o seminaturale (+119.400 Ha) e dalla trasformazione da territorio coltivato ad urbanizzato (+100.600 Ha): si rileva quindi il raddoppio dei terreni urbanizzati ed un incremento del 30% di quelli naturali o seminaturali. Il dettaglio del periodo 2003-2008 mostra invece una crescita del territorio urbanizzato, a tutto danno del terreno agricolo, ed una stabilizzazione del territorio naturale e seminaturale⁵⁶.

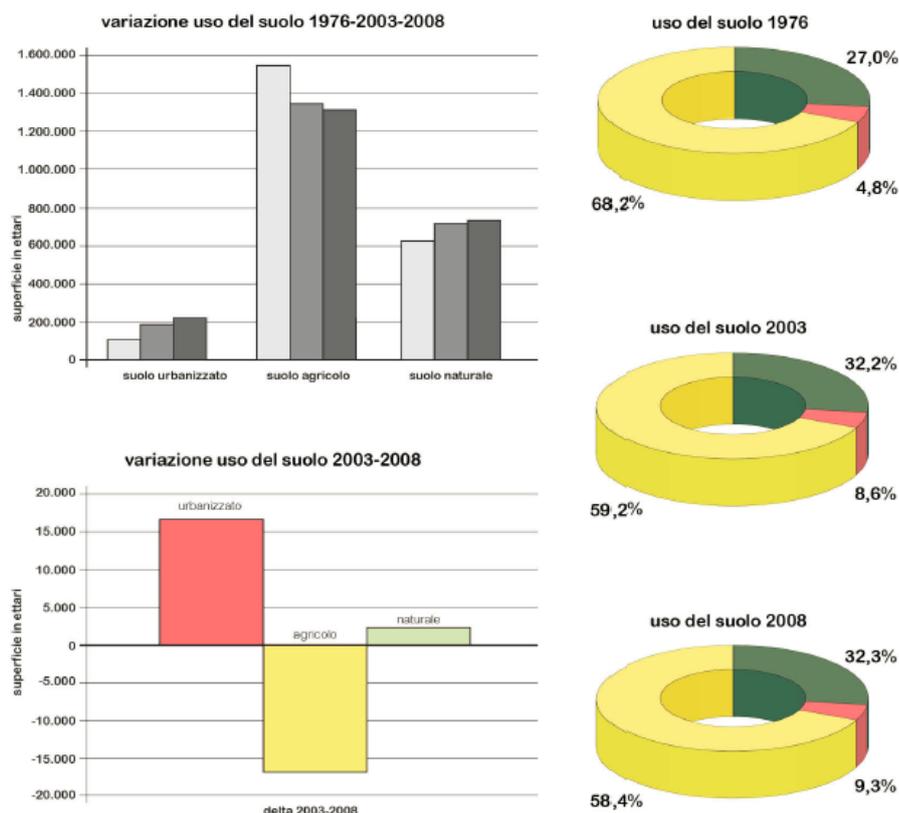


Suolo consumato al 2008 Consumo di suolo e pianificazione (2015)

⁵⁴ GUARAGNO - MALOSI, *Metodologia per il monitoraggio del consumo di suolo in Emilia-Romagna*, in geoportale.regione.emilia-romagna.it/it/contenuti/monitoraggio-del-consumo-di-suolo-in-emilia-romagna.

⁵⁵ REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Consumo di suolo e pianificazione. Conoscere per decidere*, ottobre 2015, 17-18.

⁵⁶ REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Consumo di suolo e pianificazione. Conoscere per decidere*, ottobre 2015, 21.



Infine, la lettura dello stato della pianificazione attraverso i dati dei piani urbanistici è di particolare interesse poiché mostra la presenza nei piani vigenti (PRG e PSC) di 25.755 ettari di territorio potenzialmente urbanizzabile in ambiti di nuovo insediamento⁵⁷. Tale dato merita un supplemento di attenzione, anche considerando come questo sarà successivamente posto alla base della politica comunicativa della nuova legge urbanistica regionale⁵⁸. Innanzitutto, lo stesso studio riporta come per esigenze metodologiche, legate ai dati disponibili, si tratti di un dato elaborato sulla base di circa 100 piani urbanistici acquisiti in banca dati. Ma soprattutto occorre rammentare come il dato di 24.755 Ha derivi dalla somma di due valori profondamente diversi, come le aree di espansione «C» dei Piani Regolatori Generali⁵⁹ e gli areali di espansione dei Piani Strutturali Comunali⁶⁰: mentre le prime attribuiscono capacità edificatoria ai suoli, le seconde si limitano a prevedere una possibilità edificatoria astratta, che dovrà poi essere attivata, nei limiti del dimensionamento massimo, dai Piani Operativi Comunali. Pertanto, gli Ambiti per i nuovi insediamenti del PSC, non essendo in grado di attribuire capacità edificatoria, non possono essere considerati quali «urbanizzazioni di diritto». Anzi, nella prassi pianificatoria dell'Emilia-Romagna, gli ambiti per i nuovi insediamenti sono stati volutamente sovradimensionati al fine di poter mettere «in concorrenza» fra di loro i proprietari immobiliari, quale forma di lotta alla rendita fondiaria: la l.r. n. 20/2000 prevedeva infatti che i Comuni potessero pubblicare appositi bandi per assegnare capacità edificatorie, in base anche alla maggior disponibilità delle proprietà a contribuire alla realizzazione di opere

⁵⁷REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Consumo di suolo e pianificazione. Conoscere per decidere*, ottobre 2015, 23.

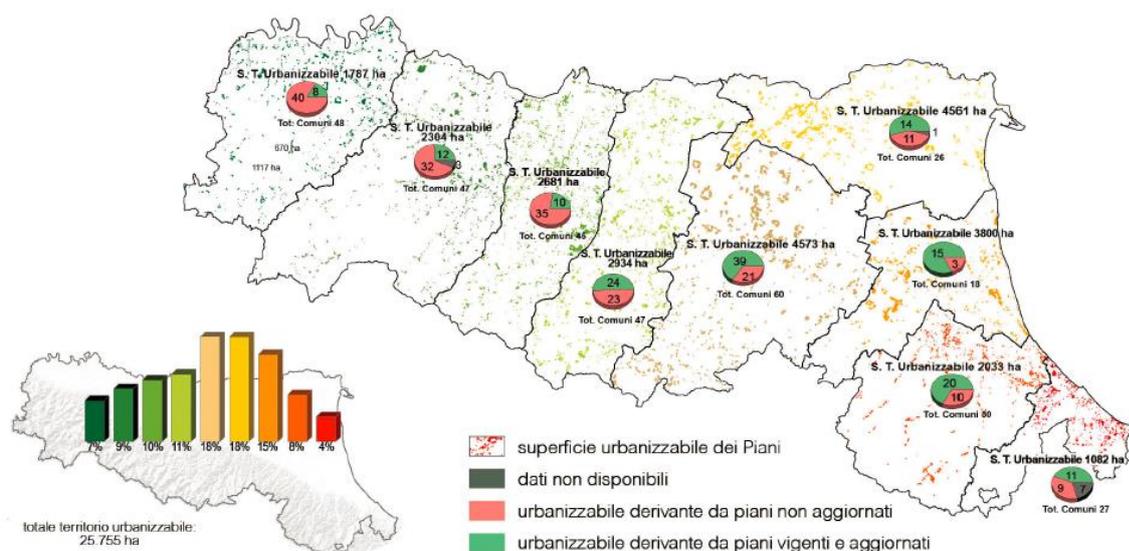
⁵⁸Uno degli slogan per illustrare la nuova legge, di cui poco oltre si descriveranno i contenuti, era infatti passare dai «250 Km² di espansione» attuali ai «70 Km² previsti dalla nuova legge», corrispondenti al 3% del suolo già consumato.

⁵⁹Il Dm n. 1444/1968 definisce le zone territoriali omogenee C come «le parti di territorio destinate a nuovi complessi insediativi che risultino inedificate», si tratta in altri termini delle previsioni di sviluppo residenziale. A queste sono poi da sommare le zone D destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali.

⁶⁰L'art. A-12 della LR n. 20/2000 definisce gli Ambiti per nuovi insediamenti come le «parti di territorio oggetto di trasformazione intensiva»; la norma deve però esser eletta in combinato con l'art. 28 che stabilisce come il PSC non attribuisca «in nessun caso potestà edificatoria alle aree», facoltà che spetta invece al POC – Piano Operativa Comunale.

pubbliche, e quindi a catturare la maggior quantità di plusvalore fondiario.

Al termine del 2017 il legislatore regionale ha approvato non solo un provvedimento sul contenimento del consumo di suolo, bensì una nuova legge urbanistica, la l.r. n. 24/2017⁶¹. Questi infatti ha ritenuto di non limitarsi ad approvare una legge che si limitasse a contenere il consumo di suolo, bensì di redigere una nuova legge urbanistica, osservando come non fosse possibile innestare su una norma scritta evidentemente pensando all'espansione urbana, norme che agissero in senso inverso. Il legislatore emiliano-romagnolo non si è infatti accontentato di ridurre le capacità edificatorie già pianificate o a calmierare le capacità edificatorie da pianificarsi, ma ha deciso di vietare il nuovo consumo di suolo all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato. Una scelta certamente coraggiosa, parzialmente mitigata da un periodo transitorio iniziale di raccordo con la vigente pianificazione, e dalla possibilità di derogare al divieto con alcuni specifici interventi ritenuti imprescindibili.



Potenziale consumo di suolo nei piani vigenti. Consumo di suolo e pianificazione (2015)

La l.r. n. 24/2017 è pertanto un testo assai complesso ed articolato, dove trovano collocazione istituti urbanistici diversi ed anche la disciplina regionale sul paesaggio. In estrema sintesi, si prevede un nuovo strumento urbanistico, il PUG - Piano Urbanistico Generale, che disciplini invarianze strutturali, scelte strategiche e disciplina dell'uso del territorio, ma senza attribuire diritti edificatori, competenza attribuita agli Accordi Operativi, da stipularsi fra soggetti privati e Comune.

Per quanto qui di interesse, il cuore della disciplina sul contenimento del consumo di suolo è contenuto negli artt. 5 e 6. Ivi è disposto innanzitutto il solito perseguimento dell'obiettivo del saldo zero al 2050, in linea con la disciplina europea; saldo che è definito come la differenza fra le aree al di fuori del perimetro urbanizzato per le quali è prevista la trasformazione, ed aree all'interno del perimetro per le quali è prevista la «desigillazione». Indi è disposto che al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato il consumo di suolo sia consentito esclusivamente per opere pubbliche, insediamenti produttivi strategici e per gli interventi residenziali che siano strettamente necessari per attivare interventi di rigenerazione e riuso e per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale. Inoltre, è stabilito un ulteriore limite: il consumo di suolo ammesso non deve comunque superare il limite massimo del 3% della superficie del

⁶¹ CIRIESI-DELLA CASA-GUALANDI-MORELLO-RUSCONI, *La nuova disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, Confindustria Emilia-Romagna, 2018; AGOSTINI a cura di, *Consumo di suolo: neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, 2017; VASSALLO a cura di, *Regulation review. Una strategia per la semplificazione a partire dai progetti su edilizia e urbanistica*, Bologna, 2017; GRAZIOSI, *Il regime transitorio sulla quota massima di consumo del suolo nella nuova legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 21.12.2017*, in *Rig. Giur. edil.*, 2018, 41; BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. federalismo*, 2018, 681; DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *ivi*, 2018, 597; ROVERSI MONACO, *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna*, in *ivi*, 2018, 827.

territorio urbanizzato, misurato alla data di entrata in vigore della legge; sono previste alcune eccezioni a tale tetto, come le opere pubbliche di rilievo sovracomunale, l'ampliamento di insediamenti produttivi già insediati, gli insediamenti produttivi giudicati «strategici» o «rilevanti», i parchi urbani e le dotazioni ecologiche. Parimenti vengono promossi il riuso e la rigenerazione urbana con semplificazioni procedurali, deroghe agli standard urbanistici e riduzione del costo di costruzione (artt. 7-17). La legge è poi attenta ad individuare cosa faccia parte del «territorio urbanizzato», anche al fine di diminuire le possibili difficoltà interpretative in sede di attuazione (art. 32).

Parte della dottrina ha sollevato critiche contro questa legge, in particolare è stato giudicato eccessivo il tetto del 3% perché consentirebbe un consumo ancora troppo consistente⁶²; in realtà, a ben vedere, tale tetto è aggiuntivo al divieto di trasformare il suolo, se non per i pochi interventi visti prima; pertanto è ragionevole aspettarsi che questo tetto sarà ben lungi dall'essere esaurito, in quanto è assai improbabile che le future opere pubbliche, i futuri insediamenti produttivi strategici e quella pochissime residenza futura consentita possano consumare una quantità di suolo tale, se non in situazioni molto particolari, come quella di un Comune piccolo che si trovi interessato da un'opera pubblica particolarmente invasiva o dalla localizzazione di un insediamento strategico di rilevanti dimensioni. Discorso simile può farsi per le deroghe al tetto del 3%: si tratta in gran parte di ipotesi assolutamente marginali e di scarsa incidenza; unica eccezione è data dalla possibilità di aziende già presenti di ampliarsi, ma in tal caso il legislatore ha effettuato una ponderazione fra interessi pubblici, giudicando meritevole di maggior tutela la valorizzazione del tessuto produttivo emiliano-romagnolo. Questo tetto massimo è in prima battuta assegnato ad ogni Comune, ma può essere diversamente distribuito su base volontaria o per scelta dello strumento territoriale metropolitano o di Area vasta⁶³. Anche la disciplina transitoria ha ricevuto critiche: si prevede che entro tre anni dall'entrata in vigore della legge regionale, quindi prima del 31 dicembre 2020, possa essere data attuazione a previsioni in espansione previste dai vigenti strumenti urbanistici, tramite Accordi Operativi oppure Permessi di costruire convenzionati⁶⁴; si tratta di previsioni che molto probabilmente decadranno con l'approvazione del PUG, che per l'appunto non prevede ordinariamente aree di espansione, per le quali il legislatore regionale ha così voluto consentire una possibilità di attuazione. In dottrina si è letta, in questa possibilità di attuazione di aree di espansione, una sorta di appello alle proprietà a presentare entro il termine di tre anni progetti di sviluppo al fine di non rischiare di veder decadere i diritti edificatori; tale critica non è certamente infondata, ma nuovamente il legislatore regionale ha dovuto operare un necessario raccordo fra le ragioni e le aspettative, la maggior parte delle quali giuridicamente tutelate, delle proprietà e la nuova disciplina ispirata al consumo a saldo zero. Era del difficile, del resto, anche solo ipotizzare che le aree già pianificate e sulle quale quindi i proprietari vantassero diritti giuridicamente tutelati fossero cancellate istantaneamente, senza considerare i danni che ne sarebbe derivati.

Merita essere ancora una volta sottolineato che mentre l'Unione Europea si è assegnata l'obiettivo del saldo zero del consumo di suolo in un orizzonte temporale più che trentennale, la Regione Emilia-Romagna si è data il medesimo obiettivo in un orizzonte triennale, ovvero meno di un decimo di quello europeo. Né i disegni di legge nazionali, né le leggi regionali si sono poste un obiettivo altrettanto ambizioso e tutelante per l'ambiente. Si può pertanto affermare che la disciplina scelta dal legislatore regionale emiliano-romagnolo si caratterizzi per essere la più severa e la più propensa ad una efficace tutela del suolo, per quanto non sia esente da possibili critiche; ne sono possibili sia in riferimento ai contenuti, che alla formulazione del dettato normativo. Per quanto riguarda quest'ultimo, che in questo lavoro

⁶²DIGNATICI, in AGOSTINI a cura di, *Consumo di luogo: neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, 2017, 89; v. anche CAVALCOLI, *Una lettera dall'Emilia Romagna, regione non più 'rossa'*, in www.eddyburg.it, 11/1/2018; CASERTA, *Per qualche ettaro in più*, in www.eddyburg.it, 24/12/2017; AGOSTINI-CASERTA, *Emilia-Romagna, la fine del piano. Ipotesi per un'altra urbanistica*, in www.eddyburg.it, 20/12/2017; BARBANENTE, *Rigenerazione urbana per chi?*, in www.eddyburg.it, 3/12/2017; BONORA, *Rigenerazione urbana, un nuovo ciclo per la rendita passiva*, in www.eddyburg.it, 29/11/2017; CAMAGNI, *Una legge sottomessa agli interessi immobiliari, fatale per la finanza pubblica locale*, in www.eddyburg.it, 27/11/2017; CAVALCOLI, *La linea del Piave*, in www.eddyburg.it, 22/11/2017; RIGHI, *Una dozzina di "semplificazioni" che ci complicheranno la vita*, in www.eddyburg.it, 22/11/2017; ROCCHI, *Urbanistica in Emilia Romagna: che tristezza*, in www.eddyburg.it, 19/5/2017.

⁶³Cfr. art. 6, co. 2, 3 e 4, l.r. n. 24/2017.

⁶⁴Cfr. art. 4, co. 1-3, l.r. n. 24/2017; gli Accordi Operativi sono disciplinati dall'art. 38 della legge regionale, mentre i permessi di costruire convenzionati sono previsti dall'art. 28-bis del Dpr 380/2001, cd. Testo Unico dell'edilizia.

possiamo solo accennare, si segnala come alcuni passi dell'articolato appaiono non formulati in maniera del tutto chiara; si pensi, ad esempio, al concetto di «*rappresentazione ideogrammatica*» che si dovrebbe fare del territorio consolidato⁶⁵.

Con rilevanza per il tema del consumo di suolo, possiamo annoverare al primo gruppo di criticità l'indebolimento del livello provinciale di pianificazione oppure l'allentamento dei vincoli sul terreno rurale. Una delle concause dell'esplosione del consumo di suolo è infatti dovuta alla frammentazione della pianificazione locale, in cui i Comuni competono fra di loro per attrarre funzioni urbanistiche pregiate, oppure pianificano senza curarsi delle scelte *extra moenia*. La l.r. n. 24/2017 pare indebolire la coerenza ed i contenuti dei piani territoriali metropolitano e di area vasta (che prendono il posto di quello metropolitano)⁶⁶. A ciò si sommi l'aver attribuito il compito di emanare il «parere motivato» sui PUG e sugli Accordi Operativi ad un organo, il «Comitato Urbanistico», che rischia di essere un po' troppo sensibile alle ragioni dei Comuni ove siano valutati i piani di questi. Il CU è infatti composto da tre membri: un rappresentante del Comune proponente, uno della Città metropolitana o dell'Area vasta, ed un terzo della Regione, pertanto ben due membri su tre sono espressione diretta od indiretta del Comune⁶⁷.

La disciplina del territorio rurale appare poi assai meno rigorosa di quella precedente: sarà più facile costruire nuovi edifici e destinare edifici a funzioni non agricole. Si è però individuato, accanto al *land cover*, anche il *land take* quale specifico problema al quale trovare una soluzione: le scelte del legislatore regionale paiono non frenarlo a sufficienza⁶⁸.

La legge regionale dell'Emilia-Romagna costituisce forse il testo normativo al momento più attento alle ragioni ambientali e della lotta del consumo del suolo, al netto degli inevitabili meccanismi transitori che sono stati previsti; tale giudizio positivo non impedisce però di individuare alcune criticità, non marginali.

7. Conclusioni

Come si è visto il consumo di suolo è un problema acuto che il decisore pubblico non può ignorare oltre.

Ancora una volta i legislatori regionali si sono dimostrati molto più attenti di quello nazionale; le Regioni hanno fornito risposte diverse in funzione delle differenti condizioni urbanistiche, sociali e politiche riscontrabili sul territorio. I modelli esaminati, quello veneto e quello emiliano-romagnolo, pur nelle loro differenze, sono accomunati dal piglio deciso con cui hanno affrontato l'argomento. È difficile formulare un giudizio prognostico assertivo sulla capacità di queste di risolvere il problema nel lungo periodo. Importante sarà monitorare tempestivamente i risultati di queste, ed adottare eventuali correttivi muovendosi eventualmente per stadi di approssimazione progressivi.

Allargando poi l'orizzonte di osservazione a tutte le 21 leggi regionali e provinciali, si rileva come tale eccessiva frammentazione potrebbe risultare non pienamente efficace. Urge pertanto che il legislatore nazionale esca dallo stato di quiescenza in cui si trova formulando principi generali comuni al territorio nazionale e rimuovendo gli ostacoli alle operazioni di rigenerazione e riqualificazione. Si formula però qualche dubbio su strategie troppo drastiche, come quelle prefigurate dal Ddl 164 Nuges, che si teme sortirebbero effetti eccessivamente negativi sul settore, senza dargli tempo di riattrezzarsi per puntare su rigenerazione edilizia ed urbana.

(Lorenzo Minganti)

⁶⁵Cfr. art. 33 l.r. n. 24/2017.

⁶⁶Cfr. artt. 41 e 42 l.r. n. 24/2017. La necessità di una pianificazione di area vasta risulta maturata già prima del II° conflitto mondiale da Abercrombie e dal noto Rapporto Barlow, con riferimento al caso del progetto della *Great London*; v. CALABI, *Storia dell'urbanistica europea*, Milano, 2008, 241.

⁶⁷Si consideri infatti che seguito della cd. Riforma Delrio, ovvero della L. 56/2014, le Città metropolitane e le Province sono state trasformate in «enti di secondo grado», i cui organi politici non sono più eletti dai cittadini, bensì dai membri dei Consigli comunali del territorio all'interno di amministratori comunali.

⁶⁸Cfr. art. 36 LR 24/2017.

COMMENTARIO
della legge della Regione Veneto 4 aprile 2019, n.14

VENETO 2050: POLITICHE PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA E LA RINATURALIZZAZIONE DEL TERRITORIO E MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 23 APRILE 2004, N. 11 "NORME PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IN MATERIA DI PAESAGGIO".

pubblicata sul B.U.R. n. 32 del 5 aprile 2019

modificata dalla legge regionale 25 luglio 2019, n. 29

Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia

pubblicata sul B.U.R. n. 83 del 30 luglio 2019

TITOLO I

Disposizioni generali

ARTICOLO 1

Finalità

1. La Regione del Veneto, nell'ambito delle finalità di contenimento del consumo di suolo nonché di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare, promuove misure volte al miglioramento della qualità della vita delle persone all'interno delle città e al riordino urbano mediante la realizzazione di interventi mirati alla coesione sociale, alla tutela delle disabilità, alla qualità architettonica, alla sostenibilità ed efficienza ambientale con particolare attenzione all'economia circolare e alla bioedilizia, alla valorizzazione del paesaggio, alla rinaturalizzazione del territorio veneto e al preferibile utilizzo agricolo del suolo, alla implementazione delle centralità urbane, nonché alla sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica.

2. Per le finalità di cui al comma 1, la presente legge, in particolare, promuove politiche per la densificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, mediante la demolizione di manufatti incongrui e la riqualificazione edilizia ed ambientale, contemplando specifiche premialità e incrementi volumetrici connessi all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione.

SOMMARIO: 1. Sulla rilevanza delle disposizioni relative alle finalità delle leggi – 2. Finalità e principi della disposizione in commento – 3. Regole e politiche – 4. Oltre l'urbanistica

1. Sulla rilevanza delle disposizioni relative alle finalità delle leggi

Le disposizioni dedicate alle finalità delle leggi, che nella tecnica legislativa più recente sono diventate abituali, generalmente non attraggono l'attenzione dei lettori, che è calamitata dalle regole operative dedicate a diritti e divieti. In realtà esse sono tutt'altro che inutili o marginali, perché rappresentano quella che si potrebbe definire la chiave di lettura di un testo normativo.

Infatti, disvelano le scelte di politica legislativa che hanno ispirato e motivato il legislatore ad innovare il tessuto normativo vigente e ne consentono così il controllo democratico, offrendo al contempo un parametro di giudizio, nell'immediato e per il futuro, sull'adeguatezza della regolazione rispetto agli obiettivi enunciati.

Sul piano dell'interpretazione, inoltre, esse anticipano ed esplicitano il filo conduttore che lega fra loro le singole disposizioni susseguenti indicandone la ratio; diventano così un importante parametro di riferimento in sede di interpretazione per orientare il significato da attribuire alle proposizioni normative nella direzione più coerente con le finalità dichiarate.

Né infine può sottovalutarsi la loro utilità sul piano sistematico, non solo per agevolare il coordinamento interno alla legge stessa fra le singole prescrizioni ma anche per ricostruire le relazioni che intercorrono fra quella specifica legge e le altre che già disciplinano la materia in modo da agevolare la ricostruzione ordinata del complessivo assetto normativo e farne trasparire le linee evolutive.

2. Finalità e principi della disposizione in commento

Le considerazioni generali svolte al punto precedente trovano conferma nell'analisi dell'articolo 1. Non è casuale che la legge esordisca coll'enunciare non principi bensì finalità. I principi sono dati per presupposti, e restano quelli – qualificati come principi generali – dell'articolo 1 della legge regionale n. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana. È dunque su quella legge fondamentale – non già sulle precedenti leggi speciali riguardanti il c.d. Piano casa - che il legislatore ha inteso incardinare questo nuovo intervento, mostrando di avere voluto porre fine all'esperienza delle misure emergenziali temporanee e settoriali – volte a promuovere interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente – maturata nell'ultimo decennio e di avere ritenuto maturi i tempi per mettere a sistema il meglio di quell'esperienza entro un più ampio contesto organico e secondo un disegno ancora più ambizioso.

In effetti, davvero ambiziosa si rivela la strategia di far confluire il torrente del Piano casa – che pure ha alimentato negli anni della crisi immobiliare le falde esauste dell’edilizia minore, facendo sopravvivere almeno una parte della filiera produttiva e professionale legata a quel settore economico – nell’alveo più largo e meglio arginato di un fiume a regime non più torrentizio. Non viene rinnegata l’esperienza del Piano casa, semmai viene fatta evolvere in una disciplina a regime, quindi stabile e operante a tempo indeterminato, che continua a premiare in termini ormai essenzialmente quantitativi, ossia volumetrici, quel processo di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente che finisce quasi col rappresentare il pendant della contrazione del consumo di suolo ancora allo stato naturale o semi naturale imposto dalla l.r. n. 14/2017 e dalle sue misure di attuazione.

Si potrebbe dire che questa legge è l’implementazione della seconda parte della riforma del 2017, nel senso che sviluppa ed articola le misure di valorizzazione dell’area di urbanizzazione consolidata, sia in termini di densificazione dell’edificato che di riqualificazione edilizia ed ambientale, e che completa la politica per il contenimento del consumo di suolo, affiancando alla riduzione delle possibilità di espansione edificatoria misure di *cleaning* volte addirittura all’inversione di tendenza, ossia alla liberazione di suolo dalla sua indebita occupazione con sovrastrutture in degrado.

3. Regole e politiche

Si coglie una certa consapevolezza del fatto che le regole non bastano, da sole, a generare processi di cambiamento sostanziale dello status quo consolidato, ove non siano accompagnate e rafforzate da politiche attive. Così, al secondo comma si dà opportunamente atto che questa legge intende anche attivare delle “politiche” per il conseguimento dei suoi obiettivi, mediante un insieme di misure, azioni e risorse da parte di tutti i protagonisti, pubblici e privati, che concorrono al buon governo del territorio.

Un ruolo decisivo è ora riconosciuto ai Comuni, chiamati a far funzionare la maggiore delle innovazioni introdotte da questa riforma, lo strumento dei crediti edilizi da rinaturalizzazione. Spetta ai Comuni, nei loro strumenti urbanistici, individuare i manufatti e le infrastrutture in rovina che pregiudicano territorio e paesaggio, concedere dei crediti edilizi per incentivarne la demolizione con rinaturalizzazione del suolo concorrendo così a ridurre gli oneri a carico della proprietà, registrarli e pubblicizzarli, individuare zone di atterraggio dove essi possono o debbono essere riutilizzati. Può trattarsi di zone dove il recupero del patrimonio edilizio esistente consente di assorbire anche crediti edilizi, in aggiunta al *bonus* comunque concesso su altri presupposti dalla legge, oppure di zone soggette ai piani attuativi e ai programmi di riqualificazione rigenerazione istituiti dagli articoli 5-6-7 della legge regionale n. 14/2017.

L’incentivazione alle demolizioni affidata all’attribuzione di crediti edilizi può essere sorretta anche da altro genere di misure, di tipo finanziario, ove sia alimentato e attivato il Fondo regionale per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione istituito dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1133 del 31 luglio 2018, che mette a disposizione risorse finanziarie per ridurre gli oneri da demolizione. La prima iniziativa posta in essere dalla Giunta regionale con il bando approvato con la d.g.r. n. 1133/2018 ha riscosso notevole successo, anche fra gli Enti territoriali, a riprova che anche i soggetti pubblici ne hanno necessità e possono dare impulso al processo di recupero di suolo naturale eliminando opere incongrue.

Ma i Comuni hanno un ruolo decisivo nel mettere a regime questa legge anche per un diverso profilo. Spetta loro di valutare e se del caso porre condizioni e fissare limiti per il recupero del patrimonio edilizio esistente quando gli interventi siano “sopra soglia”, per così dire, ossia quando il loro potenziale impatto sul territorio, in base a criteri dimensionali prefissati dalla legge, richieda una valutazione di tipo urbanistico con eventuale fissazione di condizioni o limiti per assicurare l’armonizzazione dell’intervento col tessuto nel quale va ad inserirsi.

Questa riforma chiama poi in causa tutte le professionalità che operano nel settore del territorio, chiedendo loro un salto culturale e organizzativo, offrendo al contempo opportunità a lungo termine e aprendo nuovi mercati.

La qualità degli interventi di recupero e ampliamento del patrimonio edilizio esistente pretesa per fruire dei *bonus* comporta la necessità di un aggiornamento professionale continuo, di una progettazione più impegnativa del passato, ma può contare anche sull’attenzione riservata dal legislatore, con l’allegato tecnico alla legge e con la previsione di una deliberazione giuntaale integrativa, alla informazione e alla

semplificazione del lavoro dei tecnici.

Anche gli operatori economici sono chiamati ad un salto di qualità nella loro attività. Si amplia fortemente il mercato delle demolizioni e bonifiche, e del riciclo dei materiali edili, e ci si attende da questo sia un abbattimento dei costi che una più efficiente riallocazione delle materie prime secondarie. Il mercato sarà sempre più attento alla qualità globale delle costruzioni, e per altro verso guarderà con rinnovata attenzione al c.d. mercato dell'usato, ossia delle opere degradate da demolire.

Tutto questo non mancherà di riflettersi sui valori immobiliari, anche delle opere incongrue, sotto il duplice profilo della convenienza delle demolizioni, sia in quanto possibili generatori di crediti edilizi sia in quanto capaci di liberare spazio suscettibile tanto di usi agricoli quanto di valorizzazione in contesti urbani nelle forme più varie e innovative, ad esempio per gli effetti positivi sugli edifici circostanti o per la domanda di spazi per attività commerciali o sportive all'aperto.

4. Oltre l'urbanistica

Pare di cogliere in questa disposizione una visione nuova dell'urbanistica, più moderna ed europea, come parte costitutiva delle politiche ambientali e al contempo di politiche sociali e di sviluppo sostenibile.

La regolamentazione dell'antropizzazione e urbanizzazione del territorio non può prescindere dalla consapevolezza che il suolo è bene comune, scarso, prezioso per la sopravvivenza della natura e anche della specie umana; che sono in corso cambiamenti climatici drammatici, che si accentua lo squilibrio fra domanda di cibo e acqua e le risorse naturali disponibili; che è in atto a livello mondiale una concentrazione delle popolazioni nelle città come luoghi di elaborazione e trasferimento delle conoscenze; che cresce la domanda di qualità di vita, di socializzazione, di bellezza.

La rigenerazione urbana va dunque ben oltre la fisicità degli immobili, la sorte delle opere edili e delle infrastrutture materiali, perché risponde ad una domanda più profonda e radicale di attenzione alla qualità di vita, alla coesione sociale, alla sicurezza, e di qui anche al paesaggio, alla sostenibilità ambientale, alla qualità architettonica ma anche impiantistica e strutturale degli edifici, alla bioedilizia e al riciclo dei materiali, sia da demolizione attuale che da demolizione futura.

Può sembrare che si accentui la separazione fra suolo agricolo periferico e aree di urbanizzazione consolidata, ma si tratterebbe di una lettura superficiale, dal momento che è bene comune tutto il suolo, non soltanto quello ancora allo stato naturale ma anche quello rinaturalizzato e pure quello antropizzato: sia nel senso che quest'ultimo non deve essere sprecato, né lasciato in stato di abbandono, a pena di recare lesione all'interesse pubblico al bene comune, sia nel senso che anche nelle aree urbane gli spazi liberi, o liberati, rappresentano una risorsa per la qualità di vita delle persone.

Non manca nella legge attenzione per l'utilizzo agricolo del suolo esterno alle città e viene molto limitata la possibilità di interventi edilizi in zona agricola (cfr. art. 8), ma è da cogliere l'estensione del concetto di suolo naturale oltre la dimensione del suo sfruttamento economico come risorsa produttiva agricola, fino a intenderlo anzitutto come risorsa ecosistemica che assicura permeabilità all'acqua piovana e interagisce col clima e l'ambiente. Il legislatore ha cercato di tradurre queste finalità in misure operative molto concrete, attraverso il meccanismo rigoroso e analitico dei requisiti di premialità, che sono attentamente bilanciati con i benefici generati a vantaggio dell'intera comunità, e che vanno dal risparmio di energia al risparmio di acqua, alla riduzione del calore da irraggiamento, alla sicurezza antisismica, alla salubrità potenziata dalla bioedilizia.

I tempi sono maturi per capire e far capire che è finita definitivamente la lunga stagione del metro cubo, del metro quadrato e degli indici di edificabilità come unità di misura del valore; che le nuove generazioni guardano agli immobili come una commodity, privilegiando l'uso alla proprietà e attribuendo importanza decisiva ai costi di utilizzazione e di funzionamento; che la rottamazione dei beni e il riciclo dei materiali riguardano anche gli immobili.

Una legge non è soltanto un evento giuridico, è un fatto sociale; provoca riflessione ed anima dibattiti. È, se cade in suolo naturale fertile, un fatto culturale. E questa disposizione è in questo senso una provocazione.

(Bruno Barel e Danilo Gerotto)

ARTICOLO 2

Definizioni

1. Ai fini della presente legge, si intende per:

- a) *qualità architettonica*: l'esito di un coerente e funzionale sviluppo progettuale, architettonico, urbanistico e paesaggistico che rispetti i principi di utilità e funzionalità, con particolare attenzione all'impatto visivo sul territorio, alla sostenibilità energetica ed ecologica, alla qualità tecnologica dei materiali e delle soluzioni adottate, in un percorso di valorizzazione culturale e identitaria dell'architettura e degli spazi urbani;
- b) *manufatti incongrui*: le opere incongrue o gli elementi di degrado di cui alla lettera f), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"", individuati, anche su istanza di soggetti privati, dallo strumento urbanistico comunale, secondo quanto previsto dall'articolo 4;
- c) *rinaturalizzazione del suolo*: intervento di restituzione di un terreno antropizzato alle condizioni naturali o seminaturali di cui alla lettera a), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, attraverso la demolizione di edifici e superfici che hanno reso un'area impermeabile, ripristinando le naturali condizioni di permeabilità, ed effettuando le eventuali operazioni di bonifica ambientale; la superficie così ripristinata deve consentire il naturale deflusso delle acque meteoriche e, ove possibile, di raggiungere la falda acquifera;
- d) *crediti edilizi da rinaturalizzazione*: capacità edificatoria di cui al comma 4, dell'articolo 36, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, riconosciuta dalla strumentazione urbanistica comunale in attuazione di quanto previsto dall'articolo 5, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, a seguito della completa demolizione dei manufatti incongrui e della rinaturalizzazione del suolo, secondo quanto previsto dall'articolo 4;
- e) *fonti energetiche rinnovabili*: le fonti energetiche rinnovabili non fossili di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE";
- f) *materiale di recupero*: materiali inerti che hanno cessato la loro qualifica di rifiuti a seguito di specifiche operazioni di recupero, incluso il riciclaggio, e che quindi soddisfano i criteri specifici adottati o da adottare nel rispetto delle condizioni definite dall'articolo 184 ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale";
- g) *prima casa di abitazione*: unità immobiliare con destinazione residenziale, in proprietà, usufrutto o altro diritto reale, in cui l'avente titolo o i suoi familiari risiedono oppure si obbligano a stabilire la residenza e a mantenerla per un periodo non inferiore a cinque anni successivi all'agibilità dell'edificio. Per familiari si intendono il coniuge e i parenti fino al terzo grado in linea retta;
- h) *ambiti di urbanizzazione consolidata*: gli ambiti di cui alla lettera e), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14;
- i) *prestazione energetica dell'edificio*: prestazione energetica risultante dall'applicazione del decreto ministeriale 26 giugno 2015 "Adeguamento del decreto del Ministro dello Sviluppo economico, 26 giugno 2009 - Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici".

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Qualità architettonica – 3. Manufatti incongrui – 4. Rinaturalizzazione del suolo – 5. Crediti edilizi da rinaturalizzazione – 6. Fonti energetiche rinnovabili – 7. Materiale di recupero – 8. Prima casa di abitazione – 9. Ambiti di urbanizzazione consolidata – 10. Prestazione energetica dell'edificio – 11. Considerazione conclusive

1. Premessa

Le definizioni sono espressioni indispensabili per cogliere la *ratio* della legge e per dipanare eventuali dubbi interpretativi e applicativi della stessa. Anche la l.r. n. 14/2019 non fa eccezione a questa regola: l'art. 2 contiene nove definizioni che, in parte, riproducono quelle contenute nella l.r. n. 14/2017 ("Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"), in parte ne specificano alcuni concetti e, infine, ne introducono di nuovi.

Dalla lettura di queste nozioni si desume che la l.r. n. 14/2019 dà nuovo impulso al rinnovamento energetico ed allo sviluppo eco-sostenibile.

2. Qualità architettonica

Nonostante difetti una legge regionale/statale¹ sulla qualità architettonica degli edifici, il legislatore regionale pone molta attenzione a questo profilo che, tuttavia, non deve essere inteso in senso restrittivo, ovvero limitato alle mere modalità progettuali e costruttive dell'immobile. Il concetto di qualità architettonica, infatti, è onnicomprensivo, spaziando dalle tecniche costruttive *scriptu sensu* intese, alla bioedilizia, all'integrazione dell'edificato con il paesaggio ed il contesto urbano circostante, alla valorizzazione energetica. Trattasi, in definitiva, di un concetto c.d. "filosofico" di ampio respiro, che impone una nuova cultura del costruire, come conferma il suo richiamo nelle finalità della legge (cfr. art. 1).

Giova ricordare che questa definizione, per essere concretamente intesa nella sua effettiva portata innovativa, deve essere necessariamente coordinata con quella contenuta nell'art. 9, c. 1 della l.r. n. 14/2017, rubricato «*Politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale, per la riqualificazione e per la rigenerazione*»².

Per dare concreta attuazione a tale obiettivo prefissato dalla legge, è indispensabile un dialogo tra i committenti e i loro professionisti e gli enti interessati (Comune, Provincia, Regione, SS.BB.AA.), tramite i rispettivi organi (Commissione edilizia, Commissione locale per il paesaggio, Conferenza di servizi), che dovranno ricercare professionisti competenti in materia.

A nostro parere la qualità architettonica non esige un rigido appiattimento su schemi tradizionali e collaudati, perché anche un edificio moderno, a certe condizioni, può valorizzare dal punto di vista visivo un territorio con caratteristiche tradizionali. L'importante è trovare il giusto punto di equilibrio tra i valori in gioco. In ogni caso si tratta di una valutazione più tecnica che giuridica.

3. Manufatti incongrui

L'articolo 2, comma 1, lett. b) della legge rinvia alla definizione di opere incongrue contenuta nella legge sul contenimento di consumo di suolo, aggiungendo solo che i manufatti incongrui sono individuati, anche su istanza di soggetti privati, dallo strumento urbanistico comunale, secondo quanto previsto dall'articolo 4, che disciplina la procedura di individuazione mediante una variante urbanistica.

La definizione di manufatti incongrui o di elementi di degrado è contenuta nell'art. 2, c. 1, lett. f) della l.r. Veneto n. 14/2017: «*gli edifici e gli altri manufatti, assoggettabili agli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale di cui all'articolo 5, che per caratteristiche localizzative, morfologiche, strutturali, funzionali, volumetriche od estetiche, costituiscono elementi non congruenti con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, o sotto il profilo igienico-sanitario e della sicurezza*». Come si desume facilmente dalla lettura della norma, essa si riferisce a tutte le costruzioni (edifici e non) che sono in contrasto con l'ambiente circostante in ragione sia della loro struttura edilizia obsoleta, sia del grado di abbandono e di vetustà, sia del pericolo per l'ambiente e/o la sicurezza privata/pubblica. La l.r. n. 14/2019 attribuisce ai Comuni, anche su impulso dei soggetti privati proponenti, il compito di classificare, in un apposito elenco normato dall'art. 4, i manufatti incongrui che devono essere demoliti per generare i crediti edilizi da rinaturalizzazione, come previsto nelle finalità dell'art. 1. A tal proposito, l'art. 16 attribuisce alla normativa del PAT e del PI/PRG la funzione, rispettivamente, di fissare i criteri direttivi e di individuare specificatamente queste «*opere incongrue*».

L'art. 5, inoltre, statuisce che le somme introitate dagli enti per la cessione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione devono essere utilizzate, prioritariamente, per la demolizione dei manufatti incongrui; altre disposizioni sulle opere incongrue si rinviengono anche negli artt. 5, 9 e 10 della l.r. n. 14/2017.

¹ In realtà, durante la XV Legislatura (2006-2008), era stato presentato un disegno di legge recante la «*Legge Quadro Sulla Qualità Architettonica*».

² L'art. 9, c. 1 della l. r. n. 14/2017 recita: «*La qualità architettonica si persegue mediante una progettazione che, recependo le esigenze di carattere funzionale, formale, paesaggistico, ambientale e sociale poste alla base dell'ideazione e della realizzazione dell'opera, garantisca l'armonico inserimento dell'intervento nel contesto urbano o extraurbano, contribuendo al miglioramento dei livelli di vivibilità, fruibilità, sicurezza, decoro e garantendone il mantenimento nel tempo*».

4. Rinaturalizzazione del suolo

Tale nozione rileva in particolare per i crediti edilizi da rinaturalizzazione, disciplinati dall'articolo 4 della legge.

L'articolo 2, comma 1, lettera c), la definisce mediante un rinvio alla nozione di "superficie naturale e seminaturale" contenuta nella legge sul contenimento del consumo del suolo, che viene però integrata con alcune specificazioni che riguardano la bonifica ambientale e il deflusso delle acque meteoriche. La legge vuole che la rinaturalizzazione sia un dato effettivo e concreto e non puramente estetico e apparente: la superficie si può considerare ripristinata solo ove consenta il naturale deflusso delle acque meteoriche e, se le condizioni del sottosuolo lo rendono possibile, anche di raggiungere la falda acquifera.

Per poter generare i crediti edilizi da rinaturalizzazione, la demolizione dei manufatti incongrui di cui alla lett. b) deve comportare l'effettiva naturalizzazione o semi-naturalizzazione del suolo, che l'art. 2, c. 1, lett. a) della l.r. n. 14/2017 individua come: "tutte le superfici non impermeabilizzate, comprese quelle situate all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e utilizzate, o destinate, a verde pubblico o ad uso pubblico, quelle costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura, nonché quelle destinate all'attività agricola".

Praticamente, l'eliminazione del manufatto incongruo o della superficie impermeabilizzata di degrado, deve comportare il ripristino effettivo e concreto delle pregresse ed originarie condizioni naturali di permeabilità del terreno, ovvero permettere e garantire nel tempo il normale deflusso nel sottosuolo delle acque meteoriche e, ove possibile, il raggiungimento della falda acquifera.

A tale scopo il legislatore regionale indica, a titolo esemplificativo, le «eventuali operazioni di bonifica ambientale»: ciò significa che è onere dell'attuale proprietario del sito degradato³ ed inquinato porre in essere tutte le misure previste dalla Parte IV del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. T.U. ambiente) per eliminare il problema di inquinamento del sito. La norma, quindi, attribuisce al proprietario del manufatto incongruo o dell'elemento di degrado da rimuovere l'obbligo giuridico di verificare, preventivamente, che il sottosuolo sia esente da inquinamento; in caso contrario, infatti, egli avrà l'onere di effettuare la bonifica dell'area, come normata dall'art. 240, lett. p) T.U. ambiente⁴, al fine di ottenere l'integrale ripristino ambientale, come definito dall'art. 240, lett. q) T.U. ambiente⁵.

In mancanza di tali adempimenti, quindi, il soggetto titolare del manufatto incongruo non potrà usufruire dei crediti da rinaturalizzazione dallo stesso generato; parimenti, se dopo la rinaturalizzazione si scoprissero nuovi e/o diversi fenomeni di inquinamento del sottosuolo, è logico supporre che l'applicazione del principio comunitario «Chi inquina paga», come interpretato dalla giurisprudenza

³ La giurisprudenza sostiene che il c.d. proprietario incolpevole del sito inquinato ha l'obbligo di adottare esclusivamente le misure emergenziali di messa in sicurezza di emergenza e di messa in sicurezza operativa, a condizione che la spesa possa essere sostenuta senza conseguenze economiche eccessive, mentre quelle ordinarie di bonifica spettano - di regola - al responsabile colposo o doloso dell'inquinamento o, se tale soggetto non è facilmente individuabile, all'Amministrazione competente: "Va ribadito che la pubblica amministrazione non può imporre al proprietario di un'area contaminata, che non sia (anche) l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di attuare le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica di cui all'art. 240 comma 1 lett. m) e p), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253 del medesimo decreto in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare (cfr. TAR Toscana, sez. II - 19/6/2018 n. 882 e la giurisprudenza richiamata). Come evidenziato da TAR Veneto, sez. III - 22/3/2018 n. 333, "Da una piana lettura degli articoli 240, lettere i), m) ed n), 242 e 245, comma 2, del D.lgs. n.152/2006, alla luce del principio "chi inquina paga" espresso dall'art. 191, par. 2, del TFUE e ribadito dall'art. 239, comma 1, del medesimo D.lgs. n.152/2006, emerge infatti che il solo soggetto responsabile dell'inquinamento è tenuto, ai sensi del citato 242, ad eseguire (oltre alle misure di prevenzione, la cui definizione è contenuta nella lettera i) del citato articolo 240) anche le misure di messa in sicurezza di emergenza e le opere di bonifica. Il proprietario dell'area che non sia responsabile dell'inquinamento deve invece provvedere, ai sensi del menzionato comma 2 dell'art. 245, a dare comunicazione dell'inquinamento alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competente, nonché ad attuare unicamente le "misure di prevenzione", con esclusione delle più gravose misure costituite dalla messa in sicurezza d'emergenza e dalla bonifica (il cui obbligo di attuazione grava, in entrambi i casi, solamente sul soggetto responsabile dell'inquinamento)" (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 09.10.2018, n. 956).

⁴ L'art. 240, lett. p) del d. lgs. n. 152/2006 così la definisce: «l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)».

⁵ L'art. 240, lett. q) del d. lgs. n. 152/2006 così lo definisce: «gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici».

italiana, permetta di circoscrivere le responsabilità dei vari soggetti coinvolti. L'attuale proprietario del fondo inquinato, infatti, dovrà porre in essere le misure emergenziali di cui all'art. 240, c. 1, lett. m) e n) del d. lgs. n. 152/2006, fermo restando la responsabilità esclusiva dell'autore dell'inquinamento, in caso di responsabilità colposa o dolosa accertata dall'Autorità competente, ex art. 242 del d.lgs. n. 152/2006, quelle concorrenti e/o sostitutive del proprietario c.d. incolpevole o degli altri soggetti interessati, ex art. 245 del d.lgs. n. 152/2006 e, infine, quelle residuali dell'Amministrazione ex art. 250 del d.lgs. n. 152/2006.

Conclusivamente, si ricorda che l'art. 4, c. 1, lett. c) attribuisce alla Giunta regionale del Veneto il potere di redigere *«le modalità per accertare il completamento dell'intervento demolitorio e la rinaturalizzazione»* ed al Comune, ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. a), n. 2), il compito di approvare una variante urbanistica al PI/PRG che individui i manufatti incongrui da demolire per ragioni di pubblico interesse, puntualizzando i *«costi di demolizione e di eventuale bonifica, nonché di rinaturalizzazione»*, nonché, ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. b), esplicitando la *«definizione delle condizioni cui eventualmente subordinare gli interventi demolitori del singolo manufatto e gli interventi necessari per la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo e per la sua rinaturalizzazione»*.

Altre disposizioni che trattano il tema della rinaturalizzazione del suolo si rinvencono negli artt. 9 e 15.

5. Crediti edilizi da rinaturalizzazione

L'oggetto del "credito edilizio" è la cubatura edificabile connaturata alla proprietà (cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980), ed esso, ai sensi dell'art. 2643, n. 2 bis c.c., deve essere trascritto nei Registri immobiliari per essere opposto ai terzi.

Trattasi, in sostanza, di una quantità volumetrica riconosciuta a seguito di interventi di demolizione di manufatti incongrui, eliminazione degli elementi di degrado, realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica ed ambientale, in applicazione delle disposizioni contenute negli strumenti urbanistici.

A livello regionale, i crediti edilizi da rinaturalizzazione sono previsti dall'art. 5 della l.r. n. 14/2017, che ne attribuisce il loro riconoscimento al PI, in conformità all'art. 36, c. 3 della l.r. n. 11/2004, secondo cui: *«La demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale di cui al comma 1, e gli interventi di riordino delle zone agricole di cui al comma 5 bis, determinano un credito edilizio»*, da leggersi in combinato disposto con il successivo comma 4: *«Per credito edilizio si intende una capacità edificatoria riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi di cui al comma 3 ovvero a seguito delle compensazioni di cui all'articolo 37. I crediti edilizi sono annotati nel Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECREd) di cui all'articolo 17, comma 5, lettera e), e sono liberamente commerciabili. Il PI individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, mediante l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati, ovvero di previsioni edificatorie localizzate, in funzione degli obiettivi di cui al comma 1, ovvero delle compensazioni di cui all'articolo 37, nel rispetto dei parametri e dei limiti di cui all'articolo 13, comma 1, lettera k)»*.

I crediti edilizi da rinaturalizzazione costituiscono un *bonus* edificatorio, espresso in termini di volume o superficie a seconda dei casi e delle scelte dell'Amministrazione coinvolta, ex art. 4, c. 1 lett. a), che consegue alla completa ed integrale demolizione del manufatto incongruo ed alla rinaturalizzazione del suolo, come definito dalla successiva lettera d).

La disciplina puntuale ed esaustiva dei crediti edilizi da rinaturalizzazione, invece, è contenuta nell'art. 4, ma essi vengono trattati anche negli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 12 e 15.

6. Fonti energetiche rinnovabili

La l.r. n. 14/2019 introduce, per la prima volta, questa definizione che rinvia al d. lgs. n. 28/2011 "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE" per individuare, nello specifico, le fonti energetiche rinnovabili non fossili.

Il suddetto testo normativo ha il compito di definire gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota

di energia da fonti rinnovabili nei trasporti. Si sofferma anche sulle norme relative ai trasferimenti statistici tra gli Stati membri, ai progetti comuni tra gli Stati membri e con i paesi terzi, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all'informazione e alla formazione, nonché all'accesso alla rete elettrica per l'energia da fonti rinnovabili, fissando i criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi (cfr. art. 1), da leggersi assieme con i quattro Allegati alla legge.

L'utilizzo delle suddette fonti energetiche rinnovabili è fortemente incentivato dalla l.r. n. 14/2019, che ne richiede la loro installazione per poter usufruire sia dell'ampliamento del 15% previsto dall'art. 6, c. 1, lett. b), sia del *bonus* del 5% previsto dall'Allegato A richiamato dall'art. 6, c. 3, lett. m), sia per realizzare l'intervento di riqualificazione del tessuto edilizio con incremento del 25% di cui all'art. 7, c. 1, lett. b).

Giova ricordare che, rispetto alla l.r. Veneto n. 14/2009 (cfr. art. 7), non si rinvergono più gli sgravi fiscali-contributivi connessi all'installazione delle suddette fonti energetiche sull'immobile ampliato; tuttavia, come visto *supra*, la percentuale del *bonus* edificatorio passa dal 10% al 15%.

Infine, l'art. 15 prevede il monitoraggio regionale anche di tali impianti.

7. Materiale di recupero

Anche la definizione di materiale di recupero è innovativa: essa rinvia alla descrizione contenuta nell'art. 184 *ter* del d. lgs. n. 152/2006 rubricato «Cessazione della qualifica di rifiuto»⁶, come interpretato dalla giurisprudenza⁷.

⁶ L'art. 184 *ter* del d. lgs. n. 152/2006 recita: "1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le

disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.

4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, e dal decreto legislativo 120 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto".

⁷ La giurisprudenza considera "rifiuto" qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore abbia l'intenzione di disfarsi: "Ai sensi dell'art. 183 del D.lgs. n. 152/2006, comma 1, lett. a), è "rifiuto": "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi".

In relazione alla nozione di "rifiuto" la giurisprudenza ritiene che in essa rientri qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi, in qualsiasi maniera detta operazione sia compiuta (Corte di Giustizia, sez. V, 15 giugno 2000; TAR Lombardia Milano sez. IV, 27 febbraio 2014, n.534).

In particolare, la nozione di rifiuto non dipende dalla natura del materiale (che abbia o meno valore economico, che sia riutilizzabile o meno), né dall'uso che terzi faranno del materiale stesso una volta che questo sia uscito dalla sfera di controllo del produttore/detentore, ma esclusivamente dalla volontà di quest'ultimo di non voler più utilizzare il materiale stesso, secondo la sua funzione economica di origine (Cass. Pen. sez. III, 20 gennaio 2015, n.29069).

A supporto di quanto appena detto, l'art. 184-ter del D.Lgs. n. 152/2006 stabilisce, al primo comma, che un rifiuto cessa di essere tale, quando è sottoposto ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo (ma non prima).

Il successivo comma 5 dello stesso art. 184-ter prevede che "la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto".

È stato, altresì, affermato che "Rientrano nella nozione di "rifiuto", ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 22 del 1997 (come risultante dalla interpretazione autentica effettuata dall'art. 14 della L. n. 187 del 2002) tutti i materiali e i beni di cui il soggetto produttore "si disfi", con ciò intendendo qualsiasi comportamento attraverso il quale, in modo diretto o indiretto, una sostanza un materiale o un bene siano avviati e sottoposti ad attività di smaltimento o anche di "recupero", e che sia da altri recuperato e messo in riserva, con esclusione del solo deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui i materiali o beni sono prodotti, non rilevando ad escludere la natura di rifiuto del

L'utilizzo del materiale di recupero comporta un *bonus* edificatorio del 5% previsto dall'Allegato A sia nel caso di ampliamento di cui all'art. 6, c. 3, lett. d), sia nell'ipotesi di demolizione e ricostruzione dell'art. 7, c. 2, lett. c).

8. Prima casa di abitazione

La definizione di prima casa di abitazione è indispensabile per poter usufruire degli interventi edificatori previsti dagli artt. 6 e 7 nelle zone agricole (cfr. art. 8) e per poter ottenere alcuni sgravi fiscali-contributivi (cfr. art. 10). *A contrariis* si desume che, in via generale ed ordinaria, gli interventi *de quibus* possono essere realizzati su tutti gli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge (06.04.2019), indipendentemente dalla destinazione d'uso (cfr. art. 3) ed a prescindere dalla destinazione a prima casa di abitazione dell'avente titolo.

Merita sottolineare che l'attuale definizione di «*familiari*» è più restrittiva di quella contenuta nell'art. 1 *bis*, c.1, lett. b) della l.r. Veneto n. 14/2009, dato che non comprende più né i parenti in linea collaterale né gli affini entro il secondo grado.

Parimenti, rispetto alla previgente formulazione dell'art. 1 *bis*, c. 1, lett. a) della l.r. n. 14/2009, la prima casa di abitazione prevede l'obbligo di mantenere la residenza per almeno cinque anni dall'agibilità dell'immobile, ora SCIA agibilità. È logico supporre che tale limite temporale debba applicarsi anche a coloro che già possiedono ivi la residenza, al fine di evitare facili elusioni della normativa. Come si desume dall'art. 10, c. 3 e 4, la violazione di quest'obbligo di legge legittima il Comune a richiedere l'intero versamento del contributo di costruzione, maggiorato del 200%.

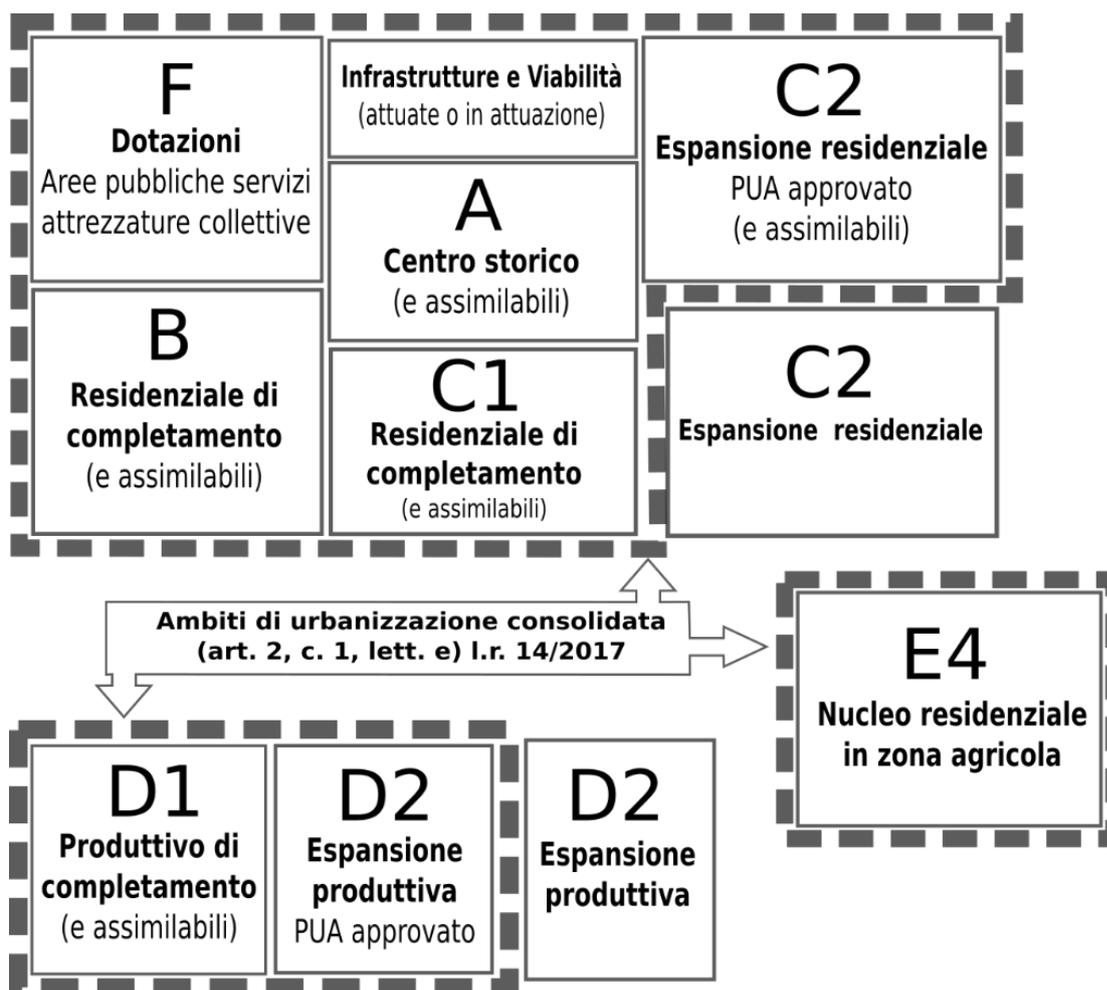
9. Ambiti di urbanizzazione consolidata

L'ambito di urbanizzazione consolidata è delineato dall'art. 2, c. 1, lett. e) della l.r. n. 14/2017: «*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 e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola. Tali ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio (PAT) ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera o), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11*». In attuazione di tale disposizione, quasi tutti i Comuni del Veneto, ai sensi dell'art. 13, c. 9 della l.r. n. 14/2017, hanno provveduto a circoscrivere tali aree con una delibera del Consiglio comunale o della Giunta comunale, prontamente inviata alla Regione Veneto entro il 25.08.2017.

Solamente pochi Comuni hanno omesso di adempiere a tale richiesta: in tal caso la Regione ha provveduto *sua sponte*, approvando la d.g.r. n. 1325 del 25.09.2018 (pubblicata sul B.U.R. n. 97 del 25.09.2018).

In seguito, l'Allegato B, punto 3 (pagg. 12-13 e figura 3.1) della d.g.r. n. 668 del 15.05.2018 (pubblicata sul B.U.R. n. 51 del 25.05.2018) ha dettato alcune indicazioni pratico-operative per uniformare, a livello regionale, l'individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata effettuata, a monte, dai singoli Comuni – e indicati con un tratteggio nella figura 3.1. sotto riportata –, al fine di ottenere un'effettiva omogeneità di disciplina tra i vari Comuni del Veneto, secondo la seguente tabella riepilogativa a cui gli enti si devono adeguare, adottando un'apposita variante urbanistica, ex art. 48, c. 1-ter l.r. n. 11/2004 ed artt. 4, c. 2, lett. a) e 13, c. 10 l.r. n. 14/2017, entro il termine del 31.12.2019, come prorogato dall'art. 17, c. 7, rispetto al previgente del 25.11.2019. Nella tabella gli ambiti di urbanizzazione consolidata sono indicati dalla linea tratteggiata.

bene l'intenzione di chi effettua il recupero, o anche la reale possibilità di reimpiego dei materiali nel ciclo produttivo (Cassazione civile sez. II 13 settembre 2006 n. 1964): nella fattispecie decisa dalla sentenza citata, la Corte Suprema ha confermato la sentenza di merito che aveva ritenuto costituissero rifiuti i materiali ferrosi stoccati presso una ditta di recupero e destinati parzialmente a recupero previa separazione" (TAR Torino sez. II, 4 dicembre 2012, n.1303)" (TAR Sicilia, Catania, sez. I, 12.06.2018, n. 1253).



Tanto esposto, l'esatta individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata è fondamentale per applicare correttamente la l.r. Veneto n. 14/2019 poiché, come previsto dall'art. 3, c. 1, solo all'interno di dette zone è ammesso realizzare l'ampliamento di cui all'art. 6 e l'intervento di riqualificazione edilizia di cui all'art. 7, fatta salva la disciplina "derogatoria" per le zone agricole di cui all'art. 8.

Giova ricordare che l'art. 11, c. 5 attribuisce alcuni poteri derogatori e discrezionali al Comune, con riferimento alle cessioni di *standard* collegati agli interventi di demolizione e ricostruzione degli immobili.

10. Prestazione energetica dell'edificio

Parimenti nuova si rivela l'ultima definizione dell'art. 2, che rinvia alle disposizioni del decreto interministeriale del 26.05.2015 "Adeguamento linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici", che si pone la finalità di favorire l'applicazione omogenea e coordinata dell'attestazione della prestazione energetica degli edifici e delle unità immobiliari su tutto il territorio nazionale.

Questa definizione, al pari delle lettere e) *fonti energetiche rinnovabili* e f) *materiale di recupero*, permette di ottenere i *bonus* edificatori previsti dalla normativa. Nello specifico, la qualità energetica dell'intero edificio è indispensabile per realizzare sia l'ampliamento del 15% previsto dall'art. 6, c. 1, lett. a) (Classe A1 della parte ampliata) o l'ulteriore *bonus* del 15% di cui all'Allegato A previsto dall'art. 6, c. 3, lett. b) (Classe A4 dell'intero edificio), sia per l'aggiuntivo incremento del 10% previsto dall'art. 6, c. 5 (Classe A4 dell'intero edificio, purché l'intervento venga realizzato entro il 31.12.2020).

Analogamente, per quanto concerne l'intervento di riqualificazione del tessuto edilizio, l'adeguamento energetico comporta un incremento del 25% previsto dall'art. 7, c. 1, lett. a) (Classe A1 dell'intero edificio), sia per l'ulteriore *bonus* del 15% di cui Allegato A richiamato dall'art. 7, c. 2, lett. b) (Classe A4 dell'intero edificio), sia per l'aggiuntivo incremento del 20% previsto dall'art. 7, c. 4 (Classe A4 dell'intero edificio, purché l'intervento venga realizzato entro il 31.12.2020).

11. Considerazione conclusive

Da quanto esposto si deduce che la l.r. Veneto n. 14/2019 si pone davvero l'obiettivo di migliorare la qualità architettonica dell'edificato già esistente e di ottimizzare quella futura, utilizzando numerosi incentivi di c.d. *green economy*.

Desti un po' di perplessità il fatto che, se da un lato vi è la finalità concreta di densificare l'ambito di urbanizzazione consolidata, dall'altro permane la possibilità – seppur notevolmente ristretta rispetto alla previgente l.r. n. 14/2009 la quale, come noto, permetteva di realizzare un ampliamento staccato sino a 200 metri dall'esistente – di consumare suolo anche in zona agricola e, soprattutto, di sfruttare notevoli *bonus* edificatori, aggiuntivi rispetto a quelli c.d. ordinari, in deroga al consumo del suolo.

In definitiva, nonostante si tratti di una legge certamente innovativa ed allineata con l'obiettivo europeo di consumo del suolo pari a zero nel 2050, forse, si sarebbe potuto osare di più.

Invero, si sarebbero potute negare definitivamente le capacità edificatorie delle zone agricole, ad eccezione delle aree di coloro che hanno i presupposti soggettivi ed oggettivi di imprenditore agricolo e, parimenti, si sarebbero potute imporre le ulteriori innovazioni energetiche e/o costruttive di cui all'Allegato A senza però attribuire altri vantaggi edificatori in deroga, ma semmai sgravi fiscali-contributivi.

In ogni caso, la linea tracciata dalla Regione è chiara e conforme al *diktat* europeo ed al sentire sociale.

(Dario Meneguzzo e Matteo Acquasaliente)

ARTICOLO 3

Ambito di applicazione

1. Gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 si applicano agli edifici con qualsiasi destinazione d'uso negli ambiti di urbanizzazione consolidata, nonché nelle zone agricole nei limiti e con le modalità previsti dall'articolo 8.

2. Gli interventi di cui al comma 1 sono subordinati all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ovvero al loro adeguamento in ragione del maggiore carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie.

3. Nel caso di edifici che sorgono su aree demaniali o vincolate ad uso pubblico, gli interventi di cui alla presente legge sono subordinati allo specifico assenso dell'ente tutore del vincolo.

4. Gli interventi di cui al comma 1 non trovano applicazione per gli edifici:

- a) vincolati ai sensi della parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137". Nel caso di immobili oggetto di vincolo indiretto, ai sensi dell'articolo 45 del citato decreto legislativo, gli interventi sono consentiti unicamente laddove compatibili con le prescrizioni di tutela indiretta disposte dall'autorità competente in sede di definizione o revisione del vincolo medesimo;
- b) oggetto di specifiche norme di tutela da parte degli strumenti urbanistici e territoriali che non consentono gli interventi edilizi previsti;
- c) aventi destinazione commerciale, qualora siano volti ad eludere o derogare le disposizioni regionali in materia di commercio, in particolare con riferimento alla legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50 "Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella regione del Veneto";
- d) anche parzialmente abusivi;
- e) ricadenti all'interno dei centri storici ai sensi dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765", salvo che per gli edifici che risultino privi di grado di protezione, ovvero con grado di protezione di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione o sostituzione edilizia, di ricomposizione volumetrica o urbanistica, anche se soggetti a piano urbanistico attuativo; in tali casi devono comunque essere rispettati i limiti massimi previsti dal n. 1), del primo comma, dell'articolo 8, del decreto ministeriale n. 1444 del 1968;
- f) ricadenti nelle aree con vincoli di inedificabilità di cui all'articolo 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive", o dichiarate inedificabili per sentenza o provvedimento amministrativo;
- g) ricadenti in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico di cui al decreto legge 11 giugno 1998, n. 180 "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania", convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, nelle quali non è consentita l'edificazione ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 9;
- h) che abbiano già usufruito delle premialità di cui alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche" e successive modifiche ed integrazioni, salvo che per la parte consentita e non realizzata ai sensi della predetta legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 e comunque nel rispetto di quanto previsto dalla presente legge.

SOMMARIO: 1. Il primo comma – 1.1. Aree ed ambiti di urbanizzazione consolidata – 1.2. La variabilità nel tempo degli ambiti di urbanizzazione consolidata – 1.3. L'efficacia nel tempo dei provvedimenti ricognitivi degli AUC. – 2. Il secondo comma – 2.1. Le opere di urbanizzazione primaria – 2.2. La localizzazione delle opere di urbanizzazione primaria – 2.3. Il concetto di esistenza delle opere di urbanizzazione primaria – 2.4. L'implementazione delle dotazioni urbanizzative. La via ordinaria – 2.5. L'implementazione delle dotazioni urbanizzative. La via derogatoria – 2.6. Il permesso di costruire convenzionato. – 3. Il terzo comma. – 4. Il quarto comma

– 4.1. Il raccordo tra la l.r. n. 14/19 e la l.r. n. 14/09: la lett. h) – 4.2. La lett. a): gli edifici monumentali ed i vincoli indiretti – 4.3. La lett. b): le disposizioni di tutela di fonte urbanistica e territoriale – 4.4. La lett. c): l'inderogabilità della normativa settoriale sul commercio – 4.5. La lett. d): gli edifici anche parzialmente abusivi – 4.6. La lett. e): i centri storici – 4.7. La lett. f): le aree inedificabili – 4.8. Le fasce di rispetto stradali – 4.9. La lett. g): le aree di elevata o molto elevata pericolosità idraulica

1. Il primo comma

L'art. 3 “Ambito di applicazione” detta i criteri discretivi degli edifici beneficiari delle facoltà ampliative previste dalla legge.

Il primo criterio, enunciato al comma 1¹, è localizzativo. Il beneficio interessa (al netto, ovviamente, delle esclusioni, che si vedranno oltre) gli edifici² ubicati negli *ambiti* di urbanizzazione consolidata³ e nelle zone agricole.

1.1. *Ambiti ed Aree di urbanizzazione consolidata*

La legge, all'art. 2, identifica i primi con le zone di cui alla lettera e), del comma 1, dell'articolo 2, della l.r. n. 14/2017. Ossia, con *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 e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola.*

E precisa che tali ambiti “*non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio (PAT) ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera o), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11*”. I quali ultimi, in effetti, sono definiti⁴ *aree di urbanizzazione consolidata*, e non già *ambiti*.

Le due accezioni non sono necessariamente sovrapponibili, ma vanno comunque coordinate, giacché, non risultando abrogata la prima, deve dedursi che la seconda le si accosti. La distinzione tra le due, perverso, non è solo lessicale, ma si dispiega anche nel procedimento formativo, la prima inscrivendosi nel percorso ordinario di formazione del Piano di Assetto del Territorio, la seconda in un *iter a sé stante*, semplificato e domestico, coniato dall'art. 14 della l.r. n. 14/2017.

La nozione di *area di urbanizzazione consolidata*, di cui al predetto art. 13, comma 1, lett. o) della l.r. n.11/2004, *in cui sono sempre possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti attuabili nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 3, lettera c), da leggersi giustapposta alle lettere l) e p) del medesimo comma 1 dell'art. 13, risponde all'esigenza di tracciare un perimetro stabile della città costruita⁵, ossia del nucleo invariabile di quel “tessuto insediativo esistente” le cui potenzialità debbono essere pienamente sfruttate (art. 13, comma 1, lett. k) prima di programmare espansioni, costituendo la prima risorsa cui*

¹ Il comma ricalca la rubrica e la struttura sistematica del precedente art. 9 della l. 14/2009, replicandone la reciproca dissonanza: la casistica applicativa, infatti, è enunciata per edifici, e non per ambiti. è localizzativo

² Rispetto al comma 1 dell'art. 2 della l.r. n. 14/2009 è stato soppresso il predicato *esistenti*, che accompagnava il sostantivo *edifici*, giacché con la messa a regime della deroga viene meno il requisito dell'avvenuta realizzazione dell'edificio o della presentazione dell'istanza del titolo abilitativo alla data indicata nella legge, ed è pacifico che la legge in esame sarà applicabile ad edifici ad oggi inesistenti ma che verranno realizzati in futuro.

³ Precisiamo, subito, che si proporrà un criterio, per individuare detti ambiti, basato su elementi giuridico-formali. Si sorvolerà, dunque, sull'esemplificazione proposta dall'Allegato B della DGRV 15/05/2018, n. 668, costituita da una sorta di diagramma di flusso basato sullo *zoning* nominalistico risalente al d.m. 1444/68 (che, per la verità, la Regione stessa intendeva superare, sin dalla l.r. n. 11/2004). E va detto che in tale Allegato - alla fig. 3.1 - spicca una significativa restrizione, che limiterebbe le pianificazioni attuative inseribili negli *ambiti* di urbanizzazione consolidata alle sole “*aree destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, oggetto di un piano urbanistico attuativo in fase di realizzazione*”. Ricalcando, dunque, la definizione dettata, per le *aree* di urbanizzazione consolidata di cui all'art. 13, comma 1, lett. o) della l.r. n. 11/2004, dall'Atto di indirizzo di cui alla DGRV 3811/2009, di cui si dirà oltre. Risparmiando commenti sulla tecnica redattiva dell'atto, va da sé che perimetrazione siffatta non possa reggere il vaglio di legittimità, a fronte del testo della l.r. n. 14/2017, che include nell'AUC *le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato*.

⁴ La disposizione di cui all'art. 13, comma 1, lett. o), della legge urbanistica fondamentale non proponeva elementi identificativi dell'AUC, limitandosi a definirlo.

⁵ Cfr. la relazione Calzavara al PdL 402, nel passaggio in II Commissione.

obbligatoriamente attingere per soddisfare il fabbisogno di sviluppo edilizio⁶.

L'Allegato B1 all'atto di indirizzo ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. f), della l.r. n.11/2004, approvato con d.g.r. n. 3811/2009, le definisce "aree caratterizzate da insediamenti e urbanizzazioni consolidate o in via di realizzazione in cui sono ancora possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti attuabili con la diretta applicazione delle Norme di Attuazione e del Regolamento Edilizio", specificando in nota che "Si tratta sicuramente delle zone di completamento e delle aree a servizi (zone F) già realizzate, con l'aggiunta delle zone in corso di trasformazione. Si intendono in corso di trasformazione anche gli Ambiti di Piano Attuativo con la relativa convenzione già stipulata".

Pare, pertanto, che le aree di urbanizzazione consolidata debbano includere il territorio già edificato o in via di edificazione, comprensivo dei c.d. *vuoti urbani*, ossia delle superfici inedificate⁷, purché servite dal reticolo infrastrutturale esistente, oltre ai nuclei insediativi ubicati in zona agricola⁸.

In proposito, pare opportuno esporre un caveat: l'eventuale trasformazione di tali superfici inedificate e non impermeabilizzate, incluse in area di urbanizzazione consolidata⁹, non è liberalizzata; ossia, non è sottratta al bilancio del consumo di suolo. L'art. 12, comma 1, lett. a), della l. r. n. 14/2017¹⁰ detta una franchigia limitata agli interventi previsti – all'interno dell'AUC - dagli strumenti urbanistici vigenti al 24 giugno 2017. Eventuali previsioni trasformatrici posteriori, pertanto, consumeranno suolo, e dovranno essere assunte – salve le eccezioni che si vedranno oltre - a valle dei percorsi definiti dal comma 4bis dell'art. 17 della l. reg. 11/2004, introdotto dall'art. 22 della l. reg. 14/2017.

In breve, pare che l'elemento-chiave per identificare le superfici appartenenti a dette aree abbia natura sostanziale, e consista nel loro inserimento nella geografia urbana tracciata dalla città, pubblica e privata, esistente o in via di realizzazione¹¹. Sono, insomma, le superfici, edificate o meno, incluse in quadranti infrastrutturati e nel loro complesso compromessi dalle trasformazioni, avvenute o in corso, dell'originaria superficie naturale.

Di qui l'*irreversibilità* della loro caratterizzazione quali aree di urbanizzazione consolidata. Fondandosi essenzialmente sulla presenza di dotazioni infrastrutturali, detta caratterizzazione non viene intaccata da eventuali interventi di rinaturalizzazione (ad esempio, condotti via dismissione e bonifica di siti industriali, e loro destinazione a verde) o di rinuncia all'edificazione via "variante verde" ai sensi dell'art. 7 della l. reg. 4/2015¹².

Si ritiene, infatti, che l'intera disciplina sul consumo di suolo debba sottostare al basilare principio (lo

⁶ Si accenna, qui, ad una questione che appare, in prospettiva, cruciale: nei casi in cui i proprietari di terreni liberi, inclusi nelle aree di urbanizzazione consolidata ai sensi dell'art. 13 comma 1 lett. o), non ne sviluppino il potenziale edificatorio, il Comune, a fronte di un fabbisogno insoddisfatto, potrà (o dovrà?) intervenire, per saturarne le capacità insediative prima di pianificare il consumo di suolo esterno all'AUC? La risposta, alla luce dei ridetti principi sul contenimento del consumo di suolo, pare dover essere affermativa, ed allo scopo potrebbero sovvenire strumenti officiosi quali quelli previsti agli ultimi due commi dell'art. 28 della l. 1150/1942.

⁷ Siano esse qualificabili naturali (ossia frutto spontaneo della natura), seminaturali (ossia biologiche, ma scaturite o comunque incise dall'attività antropica) o agricole, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) e b) della l.r. n. 14/2017.

⁸ Come tali vanno intese non solamente le (sub)Zone E4, ma anche i non infrequenti siti produttivi impropriamente ubicati in zona agricola, sovente stabilizzati, se non anche espansi, in forza di zonizzazioni puntiformi scaturite da procedimenti derogatori ai sensi del D.P.R. 20/10/1998, n. 447, in relazione all'art. 48 comma 7bis2 della l.r. n. 11/2004 prima, poi D.P.R. 7/09/2010, n. 160 e l.r. n. 31/12/2012, n. 55.

⁹ Si fa riferimento alle aree di urbanizzazione consolidata - che, come si vedrà, costituiscono il *core* degli AUC ai sensi dell'art. 2 della l. reg. 14/2017 - poiché sulle porzioni di territorio supplementari che distinguono questi ultimi, ossia gli ambiti dei PUA approvati, e per tutta la durata della loro efficacia, non possono rinvenirsi superfici naturali o seminaturali autonome - vale a dire non vincolate a funzioni urbanizzative - e perciò trasformabili con successive pianificazioni, né tantomeno superfici agricole.

¹⁰ [1. Sono sempre consentiti sin dall'entrata in vigore della presente legge ed anche successivamente, in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a):]

a) gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata;

¹¹ In caso di attuazione parziale, il Comune dovrà attingere alle garanzie, ed ultimare la trasformazione, portando il PUA alla condizione di attuato. Va eccezionato il caso in cui la parziale attuazione si limiti ad un singolo comparto, rimanendo inattuati gli altri. In tale ipotesi il Comune potrà limitarsi a completare detto comparto, attingendo alla garanzia, senza procedere nella trasformazione dei terreni inclusi in altri comparti del PUA, e rimasti allo stato naturale o seminaturale.

¹² Mantenendo la superficie, rinaturalizzata o rinunciata, all'interno dell'area di urbanizzazione consolidata, si evita che tali superficie siano *de plano* riallocate fuori dall'AUC, e che in tal modo si creino ulteriori sfrangiature dell'edificato (dalle quali il territorio Veneto pare già sufficientemente martoriato).

si potrebbe definire *dogma*) di concentrazione dell'edificato entro un perimetro dai contorni regolari. Di conseguenza, il fabbisogno edilizio dovrà essere concentrato all'interno del perimetro urbano, riempiendone anzitutto gli eventuali vuoti.

Di riverbero, le *aree* in esame si estenderanno con la progressiva ultimazione degli ambiti di trasformazione via via pianificati. In proposito, si ritiene che il PAT dovrà essere correlativamente aggiornato, sino a giungere, con lo scoccare della data/traguardo (il conclamato 2050) o comunque con l'esaurimento del capitale di superficie trasformabile, a tracciare la perimetrazione *finale* delle aree urbanizzate, realizzando così la coincidenza tra aree ed ambiti di urbanizzazione consolidata¹³.

* * *

Come appena veduto, invece, gli *ambiti* di urbanizzazione consolidata comprendono, oltre alle aree di urbanizzazione consolidata, anche *le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato*¹⁴. Ossia, sotto il profilo fattuale, non ancora trasformate.

La definizione, dunque, che mostra di non temere l'ossimoro includendo nell'urbanizzazione *consolidata* ciò che per definizione urbanizzato non è, si estende anche alle parti del territorio esterne alla città costruita, alla città in costruzione ed ai loro reticoli infrastrutturali, che risultino giuridicamente pronte per la trasformazione in via di intervento edilizio diretto.

Pare opportuno, qui, sottolineare che nell'Ambito di Urbanizzazione Consolidata non rientra *sic et simpliciter* qualunque superficie ineditata circondata dalla *texture* urbana.

Al riguardo, è opportuna una rapida esegesi delle due definizioni, rese all'art. 2, comma 1, lett. e) della l. reg. 14/2017, che *prima facie* appaiono bisognose di specificazione, poiché potenzialmente equivocabili:

aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa; dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive.

L'elemento che deve guidare l'interpretazione è costituito dal sintagma *destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa*. Esso deve intendersi, ovviamente (si tratta di definizioni che appartengono alla medesima lettera dello stesso comma) ispirato, ed allineato, alla medesima concezione che include in AUC *le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato*. Ed in tal senso va interpretato.

Ora: la *quidditas* comune a dette fattispecie non può che rinvenirsi nella trasformabilità *immediata*, ossia non subordinata all'intermediazione di strumenti attuativi.

Conseguentemente, tra le *aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa vanno incluse* solamente le aree inedificate che risultino giuridicamente suscettibili di trasformazione *rebus sic stantibus*¹⁵. Ossia che risultino incluse in Z.T.O. edificabile e siano munite *delle principali opere di urbanizzazione primaria e secondaria*. Parchi urbani ed in genere scoperti ineditabili (ad esempio, perché di interesse storico-ambientale) sono viceversa privi di tale potenziale trasformativo. E, pertanto, non presentano la caratteristica essenziale per poter essere inclusi in AUC.

Per aree destinate alle *dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive* si devono intendere quelle sulle quali insista un progetto di opera pubblica approvato: al riguardo, non può ritenersi sufficiente a legittimare l'inclusione in AUC della mera *previsione* dell'opera, effettuata a livello pianificatorio generale. Serve un progetto approvato, con il quale solo s'invera la condizione di immediata trasformabilità

¹³ Il traguardo dell'AUC, pertanto, è la stabilità. Con tutte le cautele dovute alla lunghissima gittata temporale della previsione, si ritiene che modificazioni di tale perimetrazione "finale" potrebbero conseguire solo ad interventi di espanto e rilocizzazione dei tessuti edificati esistenti che risultino ubicati in zone inappropriate, per fragilità idrauliche, geologiche, sismiche o perché interferenti con nuove opere pubbliche. Va da sé che la riallocazione dovrà essere condotta ricorrendo alla trasformazione di aree agricole solamente se non siano disponibili risorse interne all'AUC, e comunque nel rispetto del *dogma* citato nel testo.

¹⁴ La disposizione fa riferimento esclusivamente all'approvazione dello strumento attuativo. La stipula della Convenzione non è richiesta.

¹⁵ La disposizione di riferimento in questo caso è l'art. 18bis della l. reg. 11/2004, che - echeggiando il coordinato disposto degli artt. 9 e 109 della l. reg. 61/1985, ammette *sempre, in diretta attuazione degli strumenti urbanistici generali, anche in assenza dei piani attuativi dagli stessi richiesti, gli interventi (...) di completamento su parti del territorio già dotate delle principali opere di urbanizzazione primaria e secondaria.*

che, come veduto costituisce l'elemento-chiave per l'inclusione in AUC degli scoperti liberi¹⁶.

In sintesi: l'elemento chiave, che costituisce il *quid pluris* che distingue gli *ambiti* dalle *aree* di urbanizzazione consolidata ha dunque natura giuridico-formale. Le seconde comprendono anche i suoli trasformabili, purché tali siano *immediatamente*, ossia senza intermediazione. Vale a dire senza necessità di previa approvazione di uno strumento attuativo o di un progetto di opera pubblica che sia¹⁷.

L'ambito di urbanizzazione consolidata di cui all'art. 2 della l. reg. 14/2017, pertanto, è formato da una diade: la città costruita ed in costruzione, e la città programmata e pronta per la trasformazione.

1.2. La variabilità nel tempo degli ambiti di urbanizzazione consolidata

Quest'ultima non è diacronicamente stabile.

Nel corso del tempo, infatti, e nei limiti del suolo consumabile ai sensi della l.r. n.14/2017 e della d.g.r. n. 668/2018, nuovi PUA possono essere approvati. I terreni interessati, di conseguenza, maturano il presupposto giuridico-formale per essere inseriti in AUC.

Ed in effetti *devono* esservi collocati. Ciò, non solo per ragioni di parità di trattamento con i terreni omologhi, ossia facenti parte di PUA precedentemente approvati e perciò già inclusi in AUC. Ma anche perché i principi cardine della legislazione sul contenimento del consumo di suolo impongono che le zone compromesse (ossia trasformate o in corso di trasformazione) siano saturate, prima che sia ammissibile ricorrere a nuove espansioni. E la saturazione non può essere conseguita se non attraverso la densificazione promossa dalla l.r. n.14/2019. Va da sé, dunque, che ogni area sulla quale sia approvato un PUA debba essere aggregata alla piastra - l'AUC, appunto - deputata a soddisfare per prima il fabbisogno di sviluppo edilizio.

Ergo, l'AUC va costantemente aggiornato, integrandovi i PUA via via approvati.

Di converso, un PUA approvato può scadere inattuato¹⁸. Per altro verso, prima della scadenza di legge, i lottizzanti potrebbero rinunciare all'iniziativa, ed avanzare un'istanza ai sensi dell'art. 7 della l. reg. 4/2015¹⁹.

In tale caso, viene meno quell'immediata trasformabilità sulla quale, come appena veduto, riposa l'inclusione, negli *ambiti* di urbanizzazione consolidata, delle *parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato*.

Nell'ottica del contenimento del consumo di suolo di cui all'art. 1 della l.r. n.14/2017, pertanto, tale condizione sostanziale dev'essere recepita:

- a) a livello urbanistico, tutelando la risorsa territoriale non più utilizzabile attribuendole lo *status* protetto di superficie naturale o seminaturale o, in presenza delle condizioni di cui all'art. 2 co. 1, lett. b) della l.r. n. 14/2017, di superficie agricola;
- b) a livello edilizio escludendo anche la possibilità di trasformazione puntiforme, condotta per la via della l.r. n. 14/2019²⁰.

È del tutto evidente, infatti, che il mancato utilizzo di una risorsa territoriale, per definizione *limitata e non rinnovabile*, sulla quale sia stato approvato un PUA, manifesti plasticamente l'assenza dei presupposti concreti per la sua, pur precedentemente programmata, trasformazione. Ossia, in ultima analisi, della domanda di quelle nuove costruzioni in quel luogo. E, per converso, attesti la ricorrenza delle condizioni

¹⁶ Qui il richiamo è alla decadenza quinquennale dei vincoli pre-espropriativi sancita dal comma 7 dell'art. 18 della l. reg. 11/2004, che consegna le aree destinate ad una mera ipotesi trasformativa, possibile.

¹⁷ Così la migliore dottrina: cfr. A. CALEGARI, *Gli ambiti di urbanizzazione consolidata*, in *La Nuova Urbanistica Veneta - Guida pratica alla L.R.V. n. 14/2017 sul Consumo del Suolo*, a cura di S. Dal Prà, G. Sartorato e A. Calegari, 2018, pp. 67 e ss.

¹⁸ Per attuazione si intende la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la cessione delle correlative aree a servizi. In tema di scadenza dei PUA, si ritiene che un'azione amministrativa rispettosa dei principi sul contenimento del consumo di suolo dovrà fare attento uso della facoltà di proroga dell'efficacia del PUA di cui alla seconda parte del comma 11 dell'art. 20 della l.r. n. 11/2004, limitandone la concessione ai casi in cui le opere siano già avviate. Si tenga presente anche quanto esposto alla nota 11, per l'ipotesi in cui le opere in via di realizzazione afferiscano ad un singolo comparto. Come accennato, in casi simili parrebbe conforme alla *ratio legis* limitare la proroga a tale comparto, escludendone gli altri.

¹⁹ Nulla, infatti, vieta che la c.d. riclassificazione mediante Variante verde sia richiesta dopo l'approvazione di un PUA.

²⁰ Rimarrebbero, ovviamente, del tutto legittimi gli eventuali interventi che, nel periodo di efficacia del PUA, fossero stati abilitati ai sensi della legge in esame su edifici preesistenti inclusi nell'ambito attuativo. Anche in materia urbanistico-edilizia, infatti, vige il principio *tempus regit actum*, sicché, se la costruzione è sorta legittimamente alla stregua delle regole vigenti all'epoca della sua realizzazione, il successivo mutamento della situazione di fatto e/o di diritto non la rende abusiva.

che ne giustificano il congelamento di tale risorsa, a protezione del predetto *status*, sino all'eventuale momento in cui maturino - nel quadro della legislazione vigente - esigenze che giustifichino la riproposizione del suo sfruttamento.

Di conseguenza, ogni qualvolta un PUA approvato scada inattuato, l'area interessata cessa di far parte dell'ambito consolidato ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. e), della l.r. n. 14/2017; sul fronte pianificatorio, tale ambito dovrà essere conseguentemente ridimensionato. Ecco dunque la predetta *reversibilità* della caratterizzazione di tali parti del territorio quali ambiti di urbanizzazione consolidata.

L'area, tuttavia, non perderà automaticamente l'edificabilità, che le è garantita dallo strumento conformativo, vale a dire dal P.I. Residuerà in capo ai lottizzanti, pertanto, la possibilità di riproporre il Piano attuativo. Questo, fintantoché il Comune non eserciti la facoltà di stralciare l'edificabilità a suo tempo assegnata all'ambito²¹. In tale ultimo caso, l'eventuale riproduzione dell'edificabilità *in loco* sarà assoggettata - sul livello pianificatorio operativo - ai commi 4 e 4bis dell'art. 17 della l. reg. 11/2004, e - sul livello pianificatorio strategico - al disposto della lett. k) dell'art. 13 della l. reg. 11/2004, come sostituita dall'art. 20 della l. reg. 14/2017.

Se, viceversa, il PUA approvato fosse regolarmente attuato²², maturerà la condizione che ne giustifica la caratterizzazione *stabile* quale *area* di urbanizzazione consolidata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera o), della l. reg. 11/2004. Caratterizzazione che, viceversa, non sarà più reversibile, essendo l'ambito di PUA oramai pienamente parte della *città costruita*.

Ne deriva, in estrema sintesi, che la caratterizzazione di tali parti del territorio quali ambiti di urbanizzazione consolidata ai sensi dell'art. 2 della l. reg. 14/2017 è *modificabile* e *reversibile*.

Fondamentale corollario: se *Gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 si applicano agli edifici con qualsiasi destinazione d'uso negli ambiti di urbanizzazione consolidata* e l'AUC varia nel tempo, simmetricamente deve variare lo statuto degli edifici esistenti nelle aree incluse nell'AUC²³.

1.3. L'efficacia nel tempo dei provvedimenti ricognitivi degli AUC

Quanto esposto sembra poter orientare l'interprete nell'individuazione dell'effettivo ambito di urbanizzazione consolidata cui applicare, nel corso del tempo, le norme di cui alla l.r. n. 14/2019.

Al riguardo, pare utile formulare alcune considerazioni a corollario.

Anzitutto, una che s'incentra sulla valenza dei due successivi due momenti definitivi dei ridetti AUC definiti dalla l.r. n. 14/2017.

Il primo, previsto dal comma 9 dell'art. 13, è provvisorio, ed il suo conio è affidato ad un atto deliberativo comunale, indifferentemente giuntale o consiliare, che doveva essere emanato entro il 24 agosto 2017.

Il secondo, a regime, è affidato alla variante domestica al PAT prevista dal successivo comma 10, vede il suo procedimento formativo disciplinato dall'art. 14 ed il suo termine di emanazione scadere il 31 dicembre 2019, in forza del disposto dell'art. 48-ter della reg. 11/2004, come modificato dall'art. 17, comma 7, della l.r. n.14/2019.

Tale successione fa scaturire una questione: se l'applicazione della l.r. n. 14/2019 debba attendere la formazione della predetta variante domestica al PAT, oppure se possa avvenire sulla base della delibera ricognitiva ai sensi del comma 9 dell'art. 13 della l.r. n. 14/2017.

In proposito osservato che, pur nella sua declinata provvisorietà, la delibera di cui al comma 9

²¹ Unica possibilità di sottrarre – momentaneamente – l'ambito inattuato all'eventualità di stralcio dell'edificabilità è quella contemplata al comma 11 dell'art. 20 della l. reg. 11/2004.

²² Per il caso di parziale attuazione, vale il principio esposto alla nota 11: il Comune dovrà attingere alle garanzie, ed ultimare la trasformazione, portando il PUA alla condizione di attuato, nel senso indicato alla nota 13. Se la parziale attuazione riguardasse un singolo comparto, rimanendo inattuati gli altri, il Comune potrà limitarsi a completarlo, attingendo alla garanzia, senza procedere nella trasformazione dei terreni inclusi negli altri comparti del PUA.

²³ L'ipotesi non è infrequente: si pensi agli ambiti attuativi finalizzati alla riconfigurazione ed alla ricucitura di zone edificate rade e di frangia. Le costruzioni ivi esistenti potranno godere delle facoltà ampliative di cui alla l. reg. 14/2019 tanto ed in quanto il loro ambito di appartenenza rimanga incluso in AUC.

dell'art. 13 dispiegava da subito effetti sul territorio, giacché determinava direttamente ed immediatamente l'inclusione o l'esclusione di un determinato lotto nell' o dall'AUC, con ogni effetto conseguente.

Pertanto, in astratto, si ritiene che le disposizioni della l.r. n. 14/2019 possano essere applicate anche sulla base di detta delibera, in attesa della variante domestica al PAT.

Si profila tuttavia un non esiguo problema di coordinamento diacronico.

Come esposto in precedenza, la ricognizione basata sul dato formale, in base alla quale sono inseriti in AUC (anche) i PUA approvati, è reversibile. Piani attuativi che al 24 agosto 2017 risultavano approvati, infatti, potrebbero nel frattempo essere scaduti inattuati²⁴. Idem per quelli inclusi in AUC dalle imminenti varianti al PAT redatte ai sensi degli artt. 13 comma 10 e 14 della l.r. medesima.

E si è veduto come, di riverbero, i PUA via via approvati dovrebbero anch'essi essere aggregati all'AUC.

Si profilano, dunque, due soluzioni: l'una, formale, in base alla quale gli effetti della legge qui commentata:

- si applicherebbero comunque alle superfici che fossero state *ab origine* incluse negli AUC, a prescindere dal fatto che, dopo l'approvazione della delibera ai sensi dell'art. 13 comma 9, o, poi, della variante domestica al PAT, i PUA di appartenenza siano scaduti inattuati;
- non si applicherebbero ai PUA che fossero sopravvenuti alla formazione degli atti definitivi degli AUC ai sensi dell'art. 2 della l.r. n. 14/2017.

L'altra, sostanziale, secondo la quale il venir meno della situazione che legittimava l'inserimento in AUC (costituita dall'inclusione in un PUA approvato e vigente) comporterebbe, per il Comune, l'obbligo di adeguare i suoi provvedimenti, escludendo dall'AUC gli ambiti territoriali dei PUA scaduti senza attuazione. E, di converso, l'approvazione di uno strumento attuativo ne imporrebbe l'aggregazione all'AUC.

Alla luce dei veduti principi generali conati dalla legge, una forma di cristallizzazione degli AUC, che mantenesse al loro interno ambiti di PUA inattuati, ed escludesse ambiti attuativi di nuova approvazione parrebbe inappropriata, poiché da un lato sottrarrebbe *sine die* risorse territoriali "vergini" alle norme sul consumo di suolo, dall'altro, impedirebbe la densificazione di ambiti già compromessi.

Non solo: il mantenimento in AUC di ambiti attuativi inattuati perpetuerebbe l'ampliabilità degli edifici esistenti²⁵ ante 6 aprile 2019 in essi inclusi. In palese violazione della *ratio* del primo comma dell'articolo in commento. Infatti, limitando il beneficio ampliativo alle costruzioni incluse in AUC, la disposizione congela tutto quanto sia edificato al di fuori di esso. Nell'evidente obiettivo di arrestare il consumo randomico di suolo.

In breve, il mancato, tempestivo adeguamento dell'AUC all'effettiva situazione degli ambiti attuativi tracciati sul territorio comunale, cozzerebbe frontalmente contro i principi informativi della legislazione che promuove il contenimento del consumo del suolo.

Parrebbe preferibile, e corroborato dal percorso formativo semplificato che la rende rapidamente adeguabile, ritenere che gli atti ricognitivi che perimetrano gli AUC debbano essere rimodulati, ogniquale volta la composizione degli AUC sia incisa dalla nuova approvazione, o dalla scadenza senza attuazione, di un PUA.

Adeguando via via adeguare la perimetrazione degli AUC l'Amministrazione potrà disporre disponga di una sempre aggiornata cognizione del *tessuto insediativo esistente*, il cui integrale sfruttamento, come accennato, costituisce obbligatorio preludio (*contemplando l'utilizzo di nuove risorse territoriali esclusivamente quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente...*) all'avvio di nuove trasformazioni, a prescindere dalla quantità di territorio trasformabile assegnata a ciascun Comune dalla Regione con la delibera giuntale 668 del 15 maggio 2018.

²⁴ Non si pone, ovviamente, il problema opposto, ossia di PUA nel frattempo giunti ad approvazione, poiché i piani in corso di formazione al 24 giugno 2017, data di vigenza della l. re. 14, sono stati fatti salvi, e con ciò esclusi dal conteggio del consumo di suolo, in forza dell'art. 13, commi 4 e 5, della l.r. n. 14/2017.

²⁵ Nei termini (presenza delle strutture portanti e della copertura) definiti all'art. 6, comma 1, della l. reg. 14/2019, come novellato dall'art. 15 della l. reg. 29/2019.

Infine, in sede di riedizione periodica del PAT, il Comune dovrà tenere conto della situazione aggiornata degli AUC di cui alla l.r. n.14/2017, riportandola nel dimensionamento²⁶, e inserendo i PUA attuati nella perimetrazione delle aree di urbanizzazione consolidata di cui alla lett. o) del comma 1 dell'art. 13 della l.r. n. 11/2004, ossia nel nucleo *stabile ed invariabile* della città costruita.

Va qui formulato un *caveat*: le aree situati al di fuori dell'AUC non debbono essere sbrigativamente ritenute inedificabili. Esistono, inoltre, ambiti esterni all'AUC la trasformazione dei quali non comporta consumo di suolo.

Questi ultimi sono gli ambiti di cui alle lett. c), d), e), f) g) ed h) del comma 1 dell'art. 12²⁷, e²⁸ degli ambiti di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 13 della l. r. n. 14/2017²⁹.

La loro trasformazione non comporta consumo di suolo, per espressa deroga contenuta nella disposizione citata. Tuttavia, gli edifici ivi esistenti non godranno del beneficio di cui alla legge regionale in commento, sino all'approvazione degli strumenti attuativi eventualmente previsti in zona, o comunque al maturare delle condizioni dianzi esaminate che ne legittimino l'inclusione in AUC.

V'è, poi, il caso delle zone *mediatamente* trasformabili. Ossia, delle zone che lo strumento conformativo designa per l'espansione edilizia ma prive dello strumento attuativo³⁰, ovvero designate per ospitare un'opera pubblica, non ancora giunta allo stadio della progettazione esecutiva.

Tali zone, anch'esse esterne all'AUC, posseggono uno *status* edificatorio transeunte, soggetto a consunzione per decorrenza del termine quinquennale per l'approvazione dello strumento attuativo o del progetto esecutivo dell'opera pubblica.

In caso di finalizzazione delle progettazioni (rispettivamente urbanistico-attuativa ed esecutiva) entro detto termine, *nulla quaestio*: le aree andranno sussunte in AUC.

In mancanza, si verificherà la decadenza di cui al comma 7 dell'art. 18 della l. r. n. 11/2004, e

²⁶ Ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. k), della l.r. n. 11/2004.

²⁷ Il testo richiamato recita: c) *i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico*;

d) *gli interventi di cui al Capo I della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 55 "Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggjo con conducente e di commercio itinerante"*;

e) *gli interventi di cui all'articolo 44 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, e, comunque, tutti gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo*;

f) *l'attività di cava ai sensi della vigente normativa*;

g) *gli interventi di cui alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche", le cui premialità sono da considerarsi alternative e non cumulabili con quelle previste dal presente Capo*;

h) *gli interventi attuativi delle previsioni contenute nel piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), nei piani di area e nei progetti strategici di cui alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.*

²⁸ Ovviamente, se ubicate all'esterno del reticolo infrastrutturale esistente.

²⁹ La disposizione recita: "4. Sono fatti salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge relativi:

a) *ai titoli abilitativi edilizi, comunque denominati, aventi ad oggetto interventi comportanti consumo di suolo*;

b) *ai piani urbanistici attuativi, comunque denominati, la cui realizzazione comporta consumo di suolo.*

5. Per i procedimenti in corso di cui al comma 4 si intendono:

a) *nel caso dei titoli abilitativi edilizi, i procedimenti già avviati con la presentazione allo sportello unico della domanda di permesso di costruire ovvero delle comunicazioni o segnalazioni, comunque denominate, relative ai diversi titoli abilitativi, corredate dagli eventuali elaborati richiesti dalla vigente normativa*;

b) *nel caso dei piani urbanistici attuativi, i procedimenti già avviati con la presentazione al comune della proposta corredata dagli elaborati necessari ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11. Sono comunque fatti salvi i piani urbanistici attuativi per i quali siano già stati approvati gli ambiti di intervento.*

6. Sono, altresì, fatti salvi gli accordi tra soggetti pubblici e privati, di cui all'articolo 6 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sia già stata deliberata dalla giunta o dal consiglio comunale la dichiarazione di interesse pubblico, nonché gli accordi di programma di cui all'articolo 7 della medesima legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, relativamente ai quali entro la medesima data la conferenza decisoria abbia già perfezionato il contenuto dell'accordo".

³⁰ Le considerazioni che si svolgono nel testo valgono sia per le zone di espansione previste dallo strumento conformativo prima della data di vigenza della l. reg. 14/2017, ossia il 24 giugno 2017, per le quali a tale data non fosse stato presentato un progetto di PUA, sia per le zone di espansione pianificate successivamente.

l'Amministrazione dovrà provvedere a pianificare la "zona bianca" così formata³¹.

Va da sé che tale nuova pianificazione dovrà, ordinariamente, ottemperare *in toto* alla l. r. n. 14/2017, e pertanto – sul livello pianificatorio operativo – applicare i commi 4 e 4bis dell'art. 17 della l. reg. 11/2004, e - sul livello pianificatorio strategico - il disposto della lett. k) dell'art. 13 della l. reg. 11/2004, come sostituita dall'art. 20 della l. reg. 14/2017.

V'è, però, un'eccezione. L'art. 23, comma 3, della l.r. n. 14/2017 ha introdotto il comma 7bis³² dell'art. 18 della l.r. n. 11/2004, che ha coniato una corsia preferenziale finalizzata alla conferma delle aree di espansione soggette a strumenti attuativi non approvati³³. È evidente che detta conferma – come noto subordinata al vaglio discrezionale del Comune – si situa su di un piano diverso rispetto alle previsioni di espansione che si localizzano, ad esempio, su aree agricole. Ed invero l'interpretazione al riguardo corrente in dottrina³⁴ esclude che tale conferma debba seguire l'*iter* consensuale-competitivo delineato ai commi 4 e 4bis della l.r. n. 11/2004.

In caso di conferma, sarà evitata la formazione della "zona bianca", ed il prosieguo seguirà la traccia già esposta: se entro il termine di durata della conferma sarà approvato il piano attuativo, l'ambito entrerà in AUC, con conseguente applicabilità della l.r. n. 14/2019 alle preesistenze la cui costruzione strutturale e copertura sia precedente al 6 aprile 2019.

2. Il secondo comma

Il comma ricalca il comma 4 dell'art. 9 della l.r. n. 14/2009, fatta eccezione per l'abbandono della deroga che, nella prima legge sul "Piano Casa" e successive modifiche ed integrazioni, favoriva le prime case di abitazione. Le quali, ora, sono soggette al regime ordinario.

Sul punto, le circolari regionali esplicative³⁵ di quest'ultima si sono limitate a proporre stringate parafrasi.

Va effettuata, pertanto, un'esegesi attenta.

2.1. Le opere di urbanizzazione primaria

Anzitutto, va definito l'oggetto: le opere di urbanizzazione primaria sono elencate al comma 7 dell'art. 16 del T.U. approvato con D.P.R. 06.06.2001, n. 380 e constano di strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato. A questi si aggiungono, in forza dell'art. 86, comma 3, del d.lgs.

³¹ Di cui al comma 7 dell'art. 18 della l. reg. 11/2004, che recita: "Decorsi cinque anni dall'entrata in vigore del piano decadono le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, a nuove infrastrutture e ad aree per servizi per le quali non siano stati approvati i relativi progetti esecutivi, nonché i vincoli preordinati all'esproprio di cui all'articolo 34. In tali ipotesi si applica l'articolo 33 fino ad una nuova disciplina urbanistica delle aree, da adottarsi entro il termine di centottanta giorni dalla decadenza, con le procedure previste dai commi da 2 a 6; decorso inutilmente tale termine, si procede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 30". Per un valido inquadramento si veda A. Borella, *Il contenimento del consumo dei suoli attraverso le varianti "verdi" e la decadenza dei vincoli urbanistici*, pp. 6 e ss., all'URL <http://www.amministrativistiveneti.it/il-contenimento-del-consumo-dei-suoli-attraverso-le-varianti-verdi-e-la-decadenza-dei-vincoli-urbanistici/>

³² Il comma recita: "Per le previsioni relative alle aree di espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, gli aventi titolo possono richiedere al comune la proroga del termine quinquennale. La proroga può essere autorizzata previo versamento di un contributo determinato in misura non superiore all'1 per cento del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU. Detto contributo è corrisposto al comune entro il 31 dicembre di ogni anno successivo alla decorrenza del termine quinquennale ed è destinato ad interventi per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione. L'omesso o parziale versamento del contributo nei termini prescritti comporta l'immediata decadenza delle previsioni oggetto di proroga e trova applicazione quanto previsto dal comma 7".

³³ Che includono anche quelle per le quali il progetto di strumento attuativo non fosse stato proposto.

³⁴ Cfr. in tal senso la solida dottrina che ha scrutinato la disposizione: Sergio Dal Prà, Guido Sartorato, Alessandro Calegari, Stefano Canal, Luca Donà, Edoardo Furlan, Alessandro Janna e Raffaella Rampazzo che, nel commento "I caratteri innovativi delle varianti urbanistiche di recepimento della DGRV 688 del 15 maggio 2018: la nuova urbanistica consensuale con metodo competitivo" contenuto nel Commentario "LA NUOVA URBANISTICA VENETA Guida pratica alla L.R.V. n. 14/2017 sul Consumo del Suolo" scrivono: "Tali aree, inoltre, potrebbero beneficiare in via preferenziale anche della proroga a pagamento prevista dal nuovo comma 7 bis dell'art. 18 della l.r. n. 11/2004, introdotto dal terzo comma dell'art. 23 della legge in commento, così sottraendosi per almeno un anno al meccanismo comparativo di cui sopra (...)Ancor più improbabile è ritenere che possano essere fatte oggetto di comparazione le aree la cui edificabilità è stata prorogata in ragione del pagamento del contributo previsto dal nuovo comma 7 bis dell'art. 18 della l.r. n. 11/2004".

³⁵ Circolari n. 4 del 29/09/2009 (BUR n. 82 del 06/10/2009), n. 1 dell'8/11/2011 (BUR n. 89 del 29/11/2011), n. 1 del 13/11/2014 (BUR n. 111 del 20/11/2014).

259 del 2003, le infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici e le opere relative, nonché, in base al comma 7-bis del D.P.R. 380/2001, i cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, salvo nelle aree individuate dai comuni sulla base dei criteri definiti dalle regioni.

Poi, va analizzata la relazione tra l'oggetto e gli interventi edilizi ammessi dalla legge in esame: qui il tema non si presenta banale.

2.2. La localizzazione delle opere di urbanizzazione primaria

In primo luogo, va definito il perimetro entro il quale debbono essere ubicate le opere urbanizzative la cui esistenza legittima l'intervento. In proposito, si ritiene che detto perimetro coincida con la sub-zona omogenea di appartenenza. Com'è noto, infatti, gli strumenti urbanistici locali scompongono le Zone urbanistiche fondamentali di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444/1968 in una pluralità, talvolta in una pleora, di sottozone, sovente coincidenti con ambiti lottizzatori attuati, distinte tra loro da lievi variazioni della disciplina-base. È da ritenere che tali sottozonizzazioni omogenee costituiscano la piastra sulla quale misurare l'esistenza delle opere urbanizzative in funzione dell'intervento ampliativo ai sensi della legge in commento.

2.3. Il concetto di esistenza delle opere di urbanizzazione primaria

Ciò posto, va veduto che cosa si intenda per *esistenza* di opere di urbanizzazione primaria. Il concetto di esistenza, di per sé, farebbe intendere che gli interventi siano ammissibili in presenza di opere urbanizzative primarie, a prescindere dal loro dimensionamento. La seconda parte del comma, tuttavia, "veste" il concetto di esistenza con il requisito dell'adeguatezza. Tant'è che il suo raggiungimento è *condicio sine qua non* dell'applicazione della legge ampliativa.

E, giacché si verte sul dimensionamento, l'adeguatezza non può essere misurata con valutazioni estemporanee e casistiche; l'unica unità di misura possibile è costituita rapporto tra dimensionamento dell'edificato ed aree ed attrezzature per servizi definito dal PAT, ai sensi dell'art. 31 della l.r. n. 11/2004. O, in una prospettiva di maggior favore all'esercizio delle facoltà ampliative offerte dalla legge in esame³⁶, ed al prezzo di un poco commendevole abbassamento dei livelli di dotazioni urbanizzative previste dal Piano (ossia a scapito della città pubblica) scendere sino al quoziente minimo degli "standards" urbanistici di cui al combinato disposto del d.m. n. 1444/1968 e dell'art. 17 della legge n. 765/1967.

Va detto che tale concetto di esistenza delle opere di urbanizzazione primaria, espressa in termini di loro adeguatezza alle prescrizioni di legge, è allineato al paradigma enucleato dalla giurisprudenza per l'applicazione dell'art. 12, comma 2, del d.P.R. 380/2001.

La disposizione recita: *"Il permesso di costruire è comunque subordinato alla 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 all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso"*.

E, come accennato, in proposito la giurisprudenza insegna che l'espressione "esistenza" delle opere di urbanizzazione va intesa nel significato di adeguatezza delle opere medesime ai bisogni collettivi; e che, pertanto, tale valutazione circa la congruità del grado di urbanizzazione di un'area non può che essere effettuata alla stregua della normativa sugli *standards* urbanistici vigenti al momento dell'istanza edificatoria³⁷.

Pare importante, a questo punto, considerare che la legge in esame - che, a differenza delle pregresse

³⁶ Puntando, evidentemente, sull'effetto derogatorio della disciplina locale determinato dalla legge. Effetto, però, che parrebbe contraddire le finalità qualitative enunciate dalla legge stessa, se applicato al dimensionamento delle opere urbanizzative primarie.

³⁷ Cfr. ad esempio TAR Veneto, sez. II, 14/02/2012, n. 234, richiamata da Cass. Pen., sez. III, n. 38795 del 24/09/2015 – ud. 14/05/2015 – Pres. Franco Est. Scarcella Ric. Lazzi: *"In virtù del combinato disposto degli artt. 31 e 41 quinquies, ultimo comma, della legge n. 1150/1942, l'espressione "esistenza" delle opere di urbanizzazione ivi contenuta, rilevante ai fini della necessità o meno della previa redazione di un piano di lottizzazione o di altro strumento urbanistico attuativo prima del rilascio della concessione edilizia, deve essere intesa nel significato di adeguatezza delle opere ai bisogni collettivi; pertanto, tale valutazione circa la congruità del grado di urbanizzazione di un'area non può che essere effettuata alla stregua della normativa sugli "standards" urbanistici di cui al combinato disposto del D.M. n. 1444/1968 e dell'art. 17 della legge n. 765/1967. Ne discende che l'equivalenza tra pianificazione esecutiva e stato di adeguata urbanizzazione è configurabile quando si riscontrino l'esistenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria almeno nelle quantità minime prescritte (cfr. Consiglio Stato sez. V, 29.4.2000, n. 2562)"*.

normative sul piano-casa, non ha termine di efficacia - riversa sulla città costruita un massiccio potenziale ampliativo, che si riverbera nella possibile tracimazione dei pesi insediativi, rispetto alle dotazioni e alle infrastrutture esistenti.

Pertanto, in mancanza di un orizzonte temporale dell'efficacia della legge, il predetto, consistente potenziale ampliativo garantito dalla legge, in deroga agli indici di edificabilità del Piano Regolatore Comunale (sui quali le previsioni urbanizzative sono state dimensionate) potrebbe essere attinto a fondo. Ed è del tutto evidente che ampliamenti *uti singuli* modesti, se largamente diffusi, metterebbero inevitabilmente in crisi il sistema infrastrutturale e dei servizi: la città pubblica, insomma. Con l'effetto di degradare la qualità urbana: risultato diametralmente opposto all'obiettivo regionale di promuovere "misure volte al miglioramento della qualità della vita delle persone all'interno delle città e al riordino urbano (...)".

2.4. L'implementazione delle dotazioni urbanizzative. La via ordinaria

Parrebbe, pertanto, che ad ogni intervento ampliativo, per quanto molecolare, debba corrispondere un paziente, altrettanto minuzioso adeguamento dell'ossatura urbanizzativa della sottozona.

Principio siffatto pare ormai acquisito in giurisprudenza, e vale tanto per le zone già edificate, quanto per quelle oggetto di piani approvati, ossia, riprendendo le definizioni utilizzate al capo precedente, sia per le aree che per gli ambiti di urbanizzazione consolidata.

Per le aree già edificate, la giurisprudenza insegna come, in caso di nuovi innesti generatori di carico urbanistico, l'intervento urbanizzativo si imponga per garantire un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti³⁸.

E il paradigma non può che essere costituito dalle dotazioni e dalle infrastrutture richieste dallo strumento urbanistico generale per sostenere il carico urbanistico indotto dal nuovo intervento.

Altrettanto deve valere per i casi in cui oggetto dell'intervento ai sensi della legge in esame sia un edificio incluso in un ambito attuativo approvato o in corso di attuazione.

In tali casi, il dimensionamento dell'urbanizzazione primaria dell'ambito attuativo scorre lungo la soglia minima di legge. E, conseguentemente, dovrà essere adeguato in misura corrispondente all'incremento del peso insediativo determinato dall'intervento in progetto.

Nel caso in cui le opere urbanizzative del Piano attuativo siano eccedentarie rispetto ai minimi, si pone un tema più complesso. Da un lato, infatti, a termini di legge l'aumento del carico urbanistico indotto dal singolo intervento potrebbe essere assorbito dalle dotazioni e infrastrutture esistenti senza necessità di adeguamento.

Dall'altro, però, tale misura eccedentaria è evidente frutto di una sintesi tra interessi pubblici (è ben possibile che il PAT esiga, in determinate Zone, dotazioni e infrastrutture eccedentarie rispetto ai minimi di legge) e privati (i lottizzatori stessi potrebbero voler impreziosire il loro ambito dotandolo, ad esempio, di verde pubblico eccedentario), effettuata in sede di redazione ed approvazione della pianificazione attuativa. Pertanto, in tali casi, non sarà sufficiente verificare *sic et simpliciter* la sufficienza delle opere di urbanizzazione primaria, rispetto ai minimi definiti dal PAT o, nella prospettiva più favorevole, dal coordinato disposto del d.m. n. 1444/1968 e dell'art. 17 della legge n. 765/1967.

Si dovrà ottenere l'assenso dei proprietari dei lotti inclusi nell'ambito attuativo (il singolo ampliamento, infatti, vincolerebbe a sé una parte della quota eccedentaria, originariamente intesa quale beneficio collettivo) e del Comune, che dovrà accettare la diminuzione della ridondanza urbanizzativa che era stata posta alla base della disciplina lottizzatoria di quell'area.

In tutti i casi, l'obiettivo di implementare *in loco* le dotazioni urbanizzative appare per certi versi arduo, sia dal punto di vista degli spazi disponibili, che sovente - a tutto concedere che ci siano - sono insufficienti ad allocare standards supplementari, che dal punto di vista della funzionalità, poiché la frammentazione delle dotazioni e delle infrastrutture in una sorta di *sprawl* urbanizzativo, che oltretutto prescinde dalla loro effettiva fruibilità pubblica, ne infirma la capacità di assolvere alla loro funzione.

³⁸ Così TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 17/12/2018, n. 7205, con interessante sviluppo argomentativo fondato su precedenti conformi, tra i quali Consiglio di Stato, sez. V, 29 febbraio 2012 n. 1177; Consiglio di Stato, sez. IV, 10 gennaio 2012 n. 26; TAR Campania Napoli, sez. II, 5 aprile 2016 n. 1662; TAR Campania Salerno, sez. I, 23 marzo 2015 n. 633; TAR Campania Napoli, sez. VIII, 3 luglio 2012 n. 3140.

Non ignorando detta problematica, molti Comuni hanno coniato, in applicazione analogica del principio di cui all'art. 32, comma 2, della l.r. n. 11/2004³⁹, disposizioni che definiscono le ipotesi in cui è ammessa la monetizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, ed i criteri di calcolo del relativo importo equivalente, aprendo in tal modo alla delocalizzazione delle dotazioni a standards e delle infrastrutture.

La legge affronta questa problematica, alla cui (parziale) soluzione, in mancanza di disposizioni locali del genere appena accennato, appresta il percorso derogatorio di cui al comma 5 dell'art. 11.

2.5 L'implementazione delle dotazioni urbanizzative. La via derogatoria

La disposizione appena citata recita: *“Gli strumenti urbanistici comunali possono individuare gli ambiti di urbanizzazione consolidata nei quali gli interventi di riqualificazione di cui all'articolo 7 consentono la cessione al comune di aree per dotazioni territoriali in quantità inferiore a quella minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, qualora sia dimostrato che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi nei predetti ambiti, anche a seguito del nuovo intervento, sono soddisfatti a fronte della presenza di idonee dotazioni territoriali in aree contermini oppure in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con il sistema di trasporto pubblico. In tale caso il mantenimento delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici stabiliti dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, è assicurato dalla monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di dette aree”*.

Com'è noto, l'ipotesi di riqualificazione del tessuto esistente di cui all'art. 7, ossia di demolizione e ricostruzione in ampliamento, consente l'allocatione di pesi insediativi anche doppi dei preesistenti.

In tal caso - ma, testualmente, non nell'ipotesi di ampliamenti ai sensi dell'art. 6 - la legge consente di ricorrere ad una sorta di smaterializzazione della quota di dotazioni, delle infrastrutture e dei servizi pubblici dovuta per il singolo intervento, che si convertirebbe in moneta.

In sintesi, lasciando il commento approfondito alla sede appropriata: lo strumento urbanistico generale può perimetrare ambiti di urbanizzazione consolidata nei quali è possibile ridurre, fino ad azzerare, le superfici da cedere a titolo urbanizzativo. La condizione oggettiva di applicabilità di tale deroga è costituita dalla disponibilità, nei pressi o a portata di mobilità lenta o di trasporto pubblico, di dotazioni adeguate. Alla cui implementazione provvederebbero le risorse captate attraverso la monetizzazione, parziale o totale, della quota urbanizzativa di spettanza dei singoli interventi. Si tratta di una disposizione volta a consentire l'applicazione della legge in esame alle Zone (tipicamente, le A e le B), prive di possibilità di ospitare rafforzamenti delle dotazioni e delle infrastrutture.

In verità, l'idea di delocalizzare le opere urbanizzative, rispetto alle aree generatrici dei pesi insediativi, non è una novità; è un rimedio, sinora sfruttato per attenuare ed allontanare - nei limiti del possibile - le tensioni infrastrutturali generate dal tessuto urbano più risalente, e fragile. In questo caso, invece, la delocalizzazione è volta a consentirne la densificazione.

Si tratta di un'opzione delicata, poiché può incidere su equilibri urbani precari.

Opportunamente la legge affida al Comune la scelta se avvalersi o meno (*Gli strumenti urbanistici comunali possono individuare ...*) di questo strumento.

In caso affermativo, si ritiene che il provvedimento ricognitivo degli ambiti ammessi a monetizzazione delle dotazioni e delle infrastrutture dovrà contenere, oltre ai criteri di determinazione dell'importo equivalente, anche l'individuazione precisa delle aree destinate ad accogliere le opere da realizzare mediante le risorse ricavate dalla monetizzazione, e dello specifico capitolo di bilancio a ciò riservato.

In caso negativo, in tutti i casi in cui mancherà la reperibilità fisica di aree da destinare alle opere urbanizzative integrative, l'applicazione della legge in esame non sarà possibile.

In altri termini: semplicemente non facendo uso del potere di cui al comma 5 dell'art. 11, i Comuni potrebbero precludere in via di fatto l'esercizio delle facoltà ampliative/ricostruttive previste dalla legge in esame, nelle zone edificatoriamente sature e più carenti dal punto di vista delle dotazioni infrastrutturali degli AUC.

³⁹ Le aree per servizi devono avere dimensione e caratteristiche idonee alla loro funzione in conformità a quanto previsto dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 46, comma 1, lettera b). Qualora all'interno del PUA tali aree non siano reperibili, o lo siano parzialmente, è consentita la loro monetizzazione ovvero la compensazione ai sensi dell'articolo 37.

2.6. Il permesso di costruire convenzionato

Ciò posto, lo strumento cui affidare il reperimento delle dotazioni e delle infrastrutture urbanizzative, è costituito dal permesso di costruire convenzionato, introdotto nell'ordinamento nazionale dal decreto-legge n. 133/2014 (c.d. "Sblocca Italia"), che ha inserito l'art. 28-bis nel d.P.R. n. 380/2001.

Donde, in questa sede ci si limita ad una constatazione: posto che la legge sottopone a permesso di costruire gli interventi che richiedono l'adeguamento delle opere di urbanizzazione *in ragione del maggior carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie*, ogniqualvolta non sia ammessa la monetizzazione⁴⁰ o non vi si ricorra, l'intervento non potrà essere abilitato con SCIA.

3. Il terzo comma

La disposizione riprende testualmente il comma 3 dell'art. 1 della l.r. n. 14/2009 nel testo introdotto dal comma 2 dell'art. 1 della l.r. n. 32/2013, che ha sostituito le parole "di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5" con la parola "edilizi" e che ha soppresso le parole "titolare della proprietà demaniale o".

Anche in questo caso, le circolari regionali esplicative⁴¹ della l.r. n. 14/2009 si sono limitate a proporre stringate parafrasi la disposizione, del resto, è limpida, *et in claris non fit interpretatio*.

Ci si può limitare ad osservare che essa non esclude l'applicabilità della legge agli edifici pubblici, pacificamente rientranti tra gli *edifici con qualsiasi destinazione d'uso negli ambiti di urbanizzazione consolidata, nonché nelle zone agricole*.

Oggetto precipuo della disposizione, comunque, sono gli edifici che sorgono su aree demaniali, o vincolate ad uso pubblico, utilizzati da privati concessionari o proprietari in base ad atti convenzionali che ne disciplinano le modalità ed i limiti di utilizzo.

Tali edifici in astratto godono delle medesime facoltà ampliative, e sono sottoposti alle medesime condizioni, previste dalla legge in esame per il patrimonio edilizio rientrante nel suo orizzonte di azione.

In concreto, tuttavia, l'esercizio di dette facoltà non è rimesso all'esclusiva iniziativa del concessionario o del proprietario, che dovrà munirsi del previo assenso dell'ente tutore.

Detto assenso non costituisce atto dovuto, ma scaturisce da una valutazione di opportunità – alla luce del pubblico interesse - condotta dall'ente, che potrebbe motivatamente negarlo, ovvero subordinarlo ad una correlativa variazione della disciplina di uso e godimento dell'immobile fissata dalla convenzione accessiva alla concessione amministrativa.

4. Il quarto comma

L'art. 3, comma 4, della l.r. n. 14/2019 delimita i casi in cui non trovano applicazione gli articoli 6 e 7 della legge regionale stessa. Nelle fattispecie previste alle successive lettere da a) ad h) non possono essere condotti né gli interventi di ampliamento (art. 6), né gli interventi di riqualificazione del tessuto edilizio tramite integrale demolizione e successiva ricostruzione (art. 7).

Per il vero, la norma in commento riprende in buona parte l'art. 9, comma 1, lettere da a) a g), della previgente l.r. n. 14/2009. La riedizione, però, non sempre è meramente ripropositiva del vecchio testo, di talché è opportuna un'analisi partita dalle lettere del comma 4 dell'art. 3, per coglierne le diverse sfumature, non per rieditare commenti, che altri hanno già scritto in materia. L'esposizione sarà, quindi, volta in particolare all'approfondimento delle novità introdotte.

4.1 Il raccordo tra la l.r. n. 14/19 e la l.r. n. 14/09: la lett. h)

Sempre in via preliminare, giova anche osservare come sia di fresco conio la lettera h) del nuovo testo, dalla quale merita principiare la disamina, non solo per l'indubbia novità, ma anche per la sua natura di raccordo tra vecchia e nuova disciplina.

L'art. 17, comma 1, l.r. n. 14/2019 dispone che gli interventi edilizi proposti entro il 31 marzo 2019 continuino ad essere disciplinati dalla l.r. n. 14/2009, di modo che le segnalazioni certificate di inizio

⁴⁰ Nel qual caso sarà applicato al titolo abilitativo la somma determinata secondo il criterio di calcolo dell'importo equivalente alle opere di urbanizzazione deliberato dal Comune.

⁴¹ Circolari n. 4 del 29/09/2009 (BUR n.82 del 06/10/2009), n. 1 dell'8/11/2011 (BUR n. 89 del 29/11/2011), n. 1 del 13/11/2014 (BUR n.111 del 20/11/2014).

attività o le istanze di permesso di costruire seguano la previgente norma regionale.

L'art. 3, comma 4, lett. h), della legge regionale in commento, vieta di principio il cumulo tra le premialità del vecchio Piano Casa e le premialità del nuovo Piano Casa, ma con un'eccezione di rilievo, ossia "salvo che per la parte consentita e non realizzata ai sensi della predetta legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 e comunque nel rispetto di quanto previsto dalla presente legge".

La ratio della norma appare essere chiara, nel senso di vietare che coloro, che hanno usufruito degli indici premiali concessi dalla l.r. n. 14/2009, possano ora cumulare agli stessi gli indici premiali di cui alla l.r. n. 14/2019. Non è però vietato, essendo anzi consentito, che, laddove l'indice premiale concesso in base alla l.r. n. 14/2009 non sia stato speso o non sia stato consumato completamente, il residuo volumetrico possa essere speso, a determinate condizioni.

Non si tratta, invero, di una semplice operazione aritmetica (di per sé forse neppure agevole), perché, ove anche residuasse una potenzialità edificatoria inespressa in base alla l.r. n. 14/2009, essa comunque potrebbe essere spesa solo nel rispetto della l.r. n. 14/2019. Se anche un edificio esistente alla data del 31 ottobre 2013 non avesse usufruito per nulla dell'indice premiale ex l.r. n. 14/2009, quest'ultimo potrebbe essere applicato solo nel rispetto della disciplina oggi vigente. Ad esempio, neppure un metro cubo derivante dalla l.r. n. 14/2009 potrebbe oggi essere speso per un edificio situato al di fuori degli ambiti di urbanizzazione consolidata, o per ampliare un edificio senza che ricorrano le condizioni previste dall'art. 6.

Un'ulteriore precisazione non sembra inutile riguardo alla locuzione utilizzata dal legislatore regionale, laddove si riferisce alla "parte consentita e non realizzata dalla predetta legge regionale 8 luglio 2009, n. 14". Per "parte consentita e non realizzata", in particolare, non sembra doversi ritenere necessariamente assentita (con PdC) o segnalata (con SCIA), quindi assistita da un titolo edilizio già rilasciato o da una segnalazione di inizio attività già inoltrata, ma consentita in potenza dalla l.r. n. 14/2009. È sufficiente che il premio di volumetria o superficie sia conferito dalla previgente norma, anche se non ancora tradotto in atto.

Nel caso, quindi, sussistesse una SCIA o un PdC (l'una come l'altro validi ed efficaci), perfezionata o rilasciato sulla base della l.r. n. 14/2009, ovvero anche una segnalazione di inizio attività o un'istanza di permesso di costruire presentate entro il 31 marzo 2019, l'intervento edilizio potrebbe essere realizzato alle condizioni previste dal titolo, anche se in contrasto con la l.r. n. 14/2019, in forza di quanto previsto dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 14/2019.

Nel caso, in cui invece, non sia stato richiesto alcun PdC o presentata alcuna SCIA entro il 31 marzo 2019, o i titoli – pur *antea* richiesti ed ottenuti – siano *medio tempore* decaduti, la volumetria o la superficie assentibile in base a detta legge e mai utilizzata, potrà comunque essere spesa anche nella vigenza della l.r. n. 14/2019, sempre nel rispetto delle condizioni previste dalla vigente norma.

A ben vedere, quindi, gli indici premiali previsti dalla l.r. n. 14/2019 non potranno essere calcolati sul volume o sulla superficie dell'immobile derivante dall'applicazione del precedente Piano Casa. Ma rimane possibile – sussistendo le condizioni previste dal vigente Piano Casa – usufruire del previgente Piano Casa per la parte consentita e non realizzata in base alla l.r. n. 14/2009.

Il che sembra far risorgere, di fatto, il vecchio Piano Casa, il quale, nonostante la sua abrogazione espressa da parte dell'art. 19, comma 1, l.r. n. 14/2019, potrà ancora orientare, come novello Lazzaro, chi potesse ancora rosicchiare qualcosa (o molto) in base alla l.r. n. 14/2009, salvo, comunque, il rispetto della vigente normativa.

Una volta illustrata la novità dell'art. 3, comma 4, lett. h), della l.r. n. 14/2019, vanno analizzate le altre lettere, di cui si compone il comma stesso, per comprendere se e cosa sia stato modificato rispetto al previgente art. 9, sottolineando sin d'ora come l'attuale norma disciplinante l'*Ambito di applicazione* della legge regionale sia ora più opportunamente collocata all'art. 3, ossia fra le prime disposizioni della norma.

4.2. La lett. a): gli edifici monumentali ed i vincoli indiretti

L'art. 3, comma 4, lett. a), della l.r. n. 14/2019 esclude l'applicazione degli articoli 6 e 7 agli edifici "vincolati ai sensi della parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137". Nel caso di immobili oggetto di vincolo indiretto, ai sensi dell'art. 45 del citato decreto legislativo, gli interventi sono consentiti laddove compatibili con le prescrizioni di tutela indiretta disposte dall'autorità competente in sede di definizione o revisione del vincolo medesimo".

Il previgente art. 9, comma 1, lett. b), della l.r. n. 14/2009 si fermava alla prima frase - invero opportunamente integrata dalla locuzione “*e successive modificazioni*”, mancante nel vigente testo - e non contemplava espressamente la possibilità di applicare il Piano Casa nel caso di immobili gravati da vincolo indiretto, ove gli interventi fossero compatibili con le prescrizioni di tutela indiretta.

Rispetto alla norma in commento, si rendono necessarie alcune chiose di prima lettura.

La prima osservazione è, in realtà, una precisazione, meglio, una serie di precisazioni: ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 42/2004 il patrimonio culturale è articolato in beni culturali (disciplinati dalla parte II del decreto) e beni paesaggistici (disciplinati dalla parte III del decreto). Nessuna esclusione *ex lege* è prevista in relazione ai beni paesaggistici, di talché rispetto agli immobili vincolati sotto il profilo paesaggistico gli articoli 6 e 7 della l.r. n. 14/2019 potranno essere applicati, previo conseguimento dell'autorizzazione paesaggistica.

Sono, invece, del tutto esclusi dall'applicazione degli articoli 6 e 7 della l.r. n. 14/2019 gli immobili qualificati come beni culturali ed astretti dal vincolo di tutela diretta, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 42/2004, quindi gli immobili, rispetto ai quali è stata notificata al proprietario la dichiarazione di interesse culturale.

Con riferimento, invece, agli immobili astretti dal vincolo di tutela indiretta, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 42/2004⁴², la novella regionale ammette l'applicabilità degli articoli 6 e 7, unicamente laddove compatibili con le prescrizioni di tutela indiretta disposte dall'autorità competente in sede di definizione o di revisione del vincolo medesimo.

La seconda osservazione, quindi, attiene alla novità introdotta dalla l.r. n. 14/2019, ossia all'applicabilità del Piano Casa anche agli immobili gravati da vincolo indiretto, ricorrendo le condizioni anzi viste⁴³. Ora non è più revocabile in dubbio che gli articoli 6 e 7 della l.r. n. 14/2019 possano applicarsi agli immobili astretti da vincolo indiretto *ex art.* 45 del d.lgs. 42/2004.

La terza osservazione riguarda, infine, le concrete ed operative modalità, con cui i Comuni possono assentire il titolo edilizio o non inibire la segnalazione certificata di inizio attività, nel caso di ampliamenti o di demolizioni e successive ricostruzioni in relazione ad immobili soggetti a vincolo indiretto.

L'art. 3, comma 4, lett. a), della l.r. n. 14/2019, infatti, consente gli interventi del Piano Casa anche rispetto ad immobili astretti dal vincolo di tutela indiretta, ove compatibili con le prescrizioni di tutela indiretta. Il giudizio di compatibilità non può che spettare alla Soprintendenza, salvo forse i casi in cui il vincolo di tutela indiretta sia compiutamente “vestito” (ipotesi non facile, specie nei provvedimenti di vincolo più risalenti) e dettagli con estrema precisione gli interventi ammessi.

4.3. La lett. b): le disposizioni di tutela di fonte urbanistica e territoriale

L'art. 3, comma 4, lett. b), della l.r. n. 14/2019 esclude l'applicazione degli articoli 6 e 7 per gli edifici “*oggetto di specifiche norme di tutela da parte degli strumenti urbanistici e territoriali che non consentono gli interventi edilizi previsti*”. Si tratta di norma del tutto analoga rispetto all'art. 9, comma 1, lett. c), della previgente l.r. n. 14/2019. Ove, quindi, specifiche norme di pianificazione urbanistica e territoriale non consentano, in particolare, ampliamenti o demolizioni e successive ricostruzioni, tali interventi non potranno essere assentiti. Si tratta, quindi di analizzare caso per caso gli interventi in funzione della specifica forma di tutela introdotta, di talché non si tratta certo di un divieto assoluto d'applicazione del Piano Casa al cospetto di specifiche norme di tutela, ma di divieto relativo, nel caso in cui esse impediscano in concreto l'intervento edilizio di cui all'art. 6 o all'art. 7⁴⁴. Si può quindi convenire con chi ha sostenuto

⁴² Ossia gli immobili privi *ex se* di interesse culturale, ma gravati da prescrizioni, atte a preservare non direttamente l'immobile stesso, ma, indirettamente, altri immobili dichiarati di interesse culturale, onde evitare che “*sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro*”, ai sensi di quanto espressamente disposto dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. 42/2004.

⁴³ Invero, alcuni Autori avevano già osservato, nella vigenza della l.r. n. 14/2009, come l'immobile gravato da vincolo indiretto avrebbe forse potuto fruire delle premialità previste, posta la sostanziale diversità tra vincolo diretto ed indiretto. In tal senso, F. CURATO, *Gli edifici soggetti a vincolo culturale o paesaggistico*, in *Guida al Piano Casa*, a cura di S. Dal Prà e G. Sartorato, maggio 2015, pagg. 143 e ss.-

⁴⁴ Si veda, P. NERI, *Ambito di applicazione*, in *Il Piano Casa della Regione veneto*, Guida Operativa alla Legge regionale n. 32 del 29 novembre 2013.

l'ammissibilità degli interventi del Piano Casa, ove essi non siano espressamente vietati dalla specifica norma di tutela⁴⁵. Il tema, peraltro, appare di grande delicatezza specialmente in relazione all'estensione dei gradi di protezione, sovente attribuiti dallo strumento urbanistico comunale⁴⁶.

4.4. La lett. c): l'inderogabilità della normativa settoriale sul commercio

L'art. 3, comma 4, lett. c), della l.r. n. 14/2019 non consente l'applicazione degli articoli 6 e 7 agli edifici aventi destinazione commerciale, "qualora siano volti ad eludere o derogare le disposizioni regionali in materia di commercio, in particolare con riferimento alla legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50". Anche in questo caso si tratta di norma affatto analoga rispetto all'art. 9, comma 1, lett. f), della l.r. n. 14/2009⁴⁷. Valga ribadire come anche in questa fattispecie la norma non introduca alcun divieto assoluto di applicazione del Piano Casa agli edifici aventi destinazione commerciale, ma un divieto relativo, impedendo solo gli interventi volti ad eludere o derogare le disposizioni di cui alla l.r. n. 50/2012, non già altri interventi (ad esempio quelli volti all'ampliamento del magazzino od a superfici non riservate alla vendita al pubblico).

4.5. La lett. d): gli edifici anche parzialmente abusivi

L'art. 3, comma 4, lett. d), della l.r. n. 14/2019 non consente l'applicazione degli ampliamenti e della demolizione integrale e successiva ricostruzione di edifici "anche parzialmente abusivi". È vero che la norma è identica rispetto all'ultima formulazione dell'art. 9, comma 1, lett. e), della l.r. n. 14/2009, ma il punto merita un approfondimento, sulla base anche della più recente giurisprudenza⁴⁸. Sembra, infatti, acquisita l'interpretazione strettamente formale della norma, in base alla quale, ove sussista l'abuso, anche parziale, non possa essere mai invocata l'applicazione del Piano Casa, nemmeno per la parte legittimamente assentita, così come sembra acquisita l'impossibilità di applicare il Piano Casa in sanatoria.

Invero, la dottrina⁴⁹ ha dubitato della logicità dell'interpretazione formale della nozione di edifici anche parzialmente abusivi, nulla ostando in realtà all'applicabilità del Piano Casa per la parte dell'edificio legittimamente assentita.

Si è anche giustamente ricordato⁵⁰ come l'esclusione degli edifici abusivi dall'ambito dell'applicazione delle leggi regionali di incentivazione dell'edilizia fosse principio contenuto nell'Intesa tra Stato e Regioni sottoscritta il 31 marzo 2009, dalla quale era poi derivata la l.r. n. 14/2009. Intesa che, però, non è più alla base della l.r. n. 14/2019, norma che inoltre non è più "a tempo", ma a regime.

Va anche ricordato come, in tema di sanatoria, viga oggi la rigida applicazione del principio di doppia conformità, la c.d. sanatoria giurisprudenziale essendo orientamento recessivo⁵¹. Ma è proprio sulla base dell'affermazione della doppia conformità che, forse, si può giungere a risolvere il problema, che si è sempre posto rispetto al Piano Casa, ossia se tale norma possa essere fatta valere ai fini dell'ottenimento della sanatoria, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001.

Lo scenario normativo ed il panorama giurisprudenziale sembrano mutati rispetto al precedente Piano Casa. L'attuale non è più misura temporanea, ma è a regime. Restringe la propria applicazione agli ambiti di urbanizzazione consolidata (nozione introdotta e definita dalla l.r. n. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo) ed, in parte, alle zone agricole. Dal punto di vista giurisprudenziale, è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale 11 maggio 2017, n. 107.

La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del Piano Casa

⁴⁵ A. CALEGARI, *Gli edifici situati nei centri storici o soggetti a specifiche norme di tutela*, in *Guida al Piano Casa*, cit., pagg. 147 e ss.-

⁴⁶ Sul tema si veda: Cons. Stato, sez. VI, 17.7.2017, n. 3508, che conferma TAR Veneto, sez. II, n. 424/2015.

⁴⁷ Sia consentito il rinvio ad A. VERONESE, *Commento all'art. 9, comma 1, lett. e), f), g)*, in *Il Piano Casa della Regione veneto, Guida Operativa alla Legge regionale n. 32 del 29 novembre 2013*, Charta Bureau ed., 2014.

⁴⁸ Cons. Stato, sez. VI, 9.5.2016, n. 1861 (che conferma TAR Veneto, sez. II, 26.1.2015, n. 69); TAR Marche, 23.1.2017, n. 54; TAR Veneto, sez. II, 5.7.2012, n. 962 (oggetto d'appello, con esito non noto)

⁴⁹ *Contra*, A. CALEGARI, *Gli edifici abusivi*, in *Guida al Piano Casa del Veneto, Commento organico alla legge regionale 8 luglio 2009 n. 14*, 2010, pagg. 160 e ss.-

⁵⁰ *Ibidem*; nonché, dello stesso Autore, relazione al Convegno tenuto il 10 aprile 2019 presso il Comune di Spinea sull'art. 3 della l.r. n. 14/2019.

⁵¹ Cons. Stato, sez. VI, 11.9.2018, n. 5319; *id.*, 24.4.2018, n. 2496; *id.* 20.2.2018, n. 1087; TAR Lombardia, Milano, sez. II, n. 1298/2018. Al riguardo, la stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito la natura di norma fondamentale dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 e del principio di doppia conformità (n. 107/2017; n. 101/2013).

campano, di cui alla l.r. n. 19/2009. La norma prevedeva che la sanatoria *ex art.* 36 del D.P.R. 380/2001 si applicasse anche agli interventi previsti dal Piano Casa, purché realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, e purché conformi alla “*stessa legge*” sia al momento della realizzazione delle opere, sia al momento della presentazione dell’istanza di sanatoria. La declaratoria di incostituzionalità non è fondata sull’illegittimità costituzionale relativa alla sanatoria attraverso il Piano Casa, ma sull’illegittimità della norma campana, laddove faceva riferimento alla “*stessa legge*” e non alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente all’epoca dell’esecuzione dell’opera abusiva, con ciò potendo indurre l’interprete a ritenere sanabili opere conformi alla legge regionale vigente nella formulazione attuale e non anche alla disciplina vigente al momento della realizzazione delle opere.

Nulla osterebbe, forse, a ritenere legittima la sanatoria di abusi edilizi tramite il Piano Casa, laddove si trattasse di interventi realizzati dopo l’entrata in vigore del Piano Casa stesso ed a condizione che l’intervento edilizio fosse conforme tanto alla disciplina vigente al momento della presentazione dell’istanza di sanatoria, quanto alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell’opera abusiva.

Sotto questo profilo, potrebbe, quindi, non essere esclusa l’applicazione del Piano Casa in funzione sanante, ricorrendo i presupposti anzi visti⁵². Ciò a maggior ragione con l’attuale Piano Casa, che non è a tempo, ma è a regime e che – seppure alle condizioni previste dalla l.r. n. 14/2019 – ha di fatto integrato *ope legis* gli strumenti urbanistici comunali con le diverse carature urbanistiche riservate agli interventi di ampliamento e di demolizione integrale con successiva ricostruzione.

4.6. La lett. e): i centri storici

L’art. 3, comma 4, lett. e), della l.r. n. 14/2019 vieta l’applicazione degli articoli 6 e 7 agli edifici “*ricadenti all’interno dei centri storici ai sensi dell’articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 ... omissis ... salvo che per gli edifici che risultino privi di grado di protezione, ovvero con grado di protezione di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione o sostituzione edilizia, di ricomposizione volumetrica o urbanistica, anche se soggetti a piano urbanistico attuativo; in tali casi devono essere rispettati i limiti massimi previsti dal n. 1), del primo comma, dell’articolo 8, del decreto ministeriale n. 1444 del 1968*”. La norma non si distingue dall’art. 9, comma 1, lett. a), della l.r. n. 14/2009, sicché non muta la prospettiva di evidente tutela dei centri storici, impressa dagli strumenti urbanistici comunali.

4.7. La lett. f): le aree inedificabili

L’art. 3, comma 4, lett. f), della l.r. n. 14/2019, vieta l’applicazione della legge stessa in riferimento ad edifici “*ricadenti nelle aree con vincoli di inedificabilità di cui all’articolo 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 ... omissis ..., o dichiarate inedificabili per sentenza o provvedimento amministrativo*”. Norma identica rispetto all’art. 9, comma 1, lett. d), della l.r. n. 14/2009.

Il riferimento all’art. 33 della legge sul (primo) condono edilizio dovrebbe sottintendere vincoli di inedificabilità assoluta e non relativa, ma i problemi sottesi, in particolare, all’applicazione del Piano Casa entro le c.d. fasce di rispetto (stradali, autostradali, ferroviarie, aeroportuali, cimiteriali, del demanio marittimo e delle acque pubbliche) sono risultati assai complessi e per nulla scontati all’occhio attento della dottrina⁵³. Sul concetto di inedificabilità per sentenza o provvedimento amministrativo pare utile richiamare la recente giurisprudenza in ordine ai vincoli di inedificabilità per previsione dello strumento urbanistico⁵⁴, che escludono l’applicazione del Piano Casa.

L’esame di tutte le fattispecie in considerazione esulerebbe dallo scopo della presente pubblicazione e sarebbe, forse, meritevole di una trattazione riservata, tante essendo le più varie sfumature.

4.8. Le fasce di rispetto stradali

Tra i molti temi, sia consentito approfondire in questa sede almeno il profilo delle fasce di rispetto stradale fuori dai centri abitati⁵⁵, tema che vede molteplici interventi giurisprudenziali e normativi, non

⁵² Nello stesso senso, A. DAL BELLO, *La Corte Costituzionale sulla sanatoria degli abusi col Piano Casa*, in *Italiaius*, 19 luglio 2017.

⁵³ D. CHINELLO, *Gli edifici sorgenti in fascia di rispetto*, in *Guida al Piano Casa*, cit., pagg. 160 e ss.-

⁵⁴ Cons. Stato, sez. VI, 17.7.2017, n. 3508, cit., che conferma TAR Veneto, sez. II, n. 424/2015.

⁵⁵ Sul tema viene ripreso lo scritto di S. Pavan e A. VERONESE, *La fascia di rispetto stradale fuori dai centri abitati*, 30 ottobre 2017, in www.amministrativistiveneti.it.

sempre coerenti.

Di primo acchito, infatti, la lente d'indagine del giurista correrebbe al (Nuovo) Codice della Strada, di cui al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, sede della normativa in materia. Ivi l'interprete troverebbe agilmente l'art. 16 del Codice, disciplinante proprio il vincolo di inedificabilità, inerente alle fasce di rispetto stradali fuori dai centri abitati. Con ulteriore movimento, scoverebbe, inoltre, l'art. 26 del Regolamento attuativo (D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495), volto a conferire specifica consistenza e latitudine al vincolo qui in discussione, completando così ciò che sembrerebbe costituire un quadro organico di disciplina della fattispecie.

Tuttavia, non è così semplice.

L'art. 234, comma 5, del Codice della strada, condiziona l'applicazione della disciplina di cui all'art. 16 del Codice sia alla classificazione dei centri abitati, di cui all'art. 4, sia alla classificazione delle strade, ai sensi dell'art. 2, comma 2, così ponendo fuori campo la descritta, piana, disciplina. Infatti, laddove la delimitazione dei centri abitati da parte dei Comuni è traguardo da lungo raggiunto, la classificazione delle strade di cui all'art. 2 si attesta ad oggi quale opera incompiuta; dal che potrebbe essere dubbia l'applicabilità del binomio normativo rappresentato dall'art. 16, d.lgs. n. 285/1992 e dall'art. 26, comma 3, d.P.R. n. 495/1992.

L'ermeneuta, dunque, rimasto orfano di un *corpus* normativo di (apparente) intuitiva applicazione, è costretto a ricercare altre disposizioni applicabili alla fattispecie. Trova conforto in ben più risalenti disposizioni, ossia nella legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, come integrata con l'inserimento dell'art. 41 *septies*, ad opera dell'art. 19 l. n. 765/1967.

Detto art. 41 *septies* dispone – fuori dal perimetro dei centri abitati – il rispetto di distanze minime dal nastro stradale, misurate dal relativo ciglio, stabilite con Decreto del Ministero per i lavori pubblici in concerto con i Ministeri dei Trasporti e dell'Interno, ossia con il d.m. 1° aprile 1968, in particolare con il suo articolo 4.

Quest'ultimo quadro racchiude una disciplina organica e sufficiente della fascia di rispetto stradale, corredata delle opportune definizioni, classificazioni ed estensioni spaziali del vincolo.

Allo stato, quindi, appare sostenibile l'inapplicabilità dell'art. 16 del Codice della strada e dell'art. 26 del suo Regolamento d'attuazione, e l'applicabilità della normativa previgente. Ciò in ragione, da un lato, dell'inerzia dell'Amministrazione statale, che non ha provveduto alla classificazione delle strade prevista dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 285/1992, dall'altro, dell'art. 234, comma 5, del Codice della strada, norma che rinvia all'applicazione dell'ordinamento previgente nelle more dell'individuazione comunale del centro abitato e della classificazione statale delle strade. Presupposto, quest'ultimo, ad oggi non ancora sussistente.

L'affermata tesi dell'inapplicabilità dell'art. 16 del Codice della strada e dell'art. 26 del Regolamento attuativo, invero, è stata condivisa anche da quella giurisprudenza, che si è occupata dell'argomento⁵⁶.

Va, però, dato atto di un arresto giurisprudenziale⁵⁷, che, al contrario, ritiene applicabile il Codice della strada ed il suo Regolamento attuativo, sulla base dell'argomento per cui il trasferimento delle competenze in materia stradale dallo Stato alle Regioni ed alle Province – a partire dal d.lgs. n. 112/1998 – avrebbe comportato la compiuta classificazione delle strade, rendendo quindi applicabili le norme anzi viste.

Se dovesse prevalere l'ultimo degli orientamenti giurisprudenziali sopra rassegnati, si dovrebbe fare applicazione dell'art. 16 del Codice della strada e dell'art. 26 del Regolamento attuativo, non dell'art. 41-*septies* della l. n. 1150/1942 e del d.m. 1° aprile 1968.

Si deve solo all'art. 26 del Regolamento attuativo (o, meglio, all'art. 1 del D.P.R. 26 aprile 1993, n. 147) l'introduzione della locuzione “*ampliamenti fronteggianti le strade*”, sconosciuta al sistema basato sull'art. 41-*septies* della l. n. 1150/1942 e sul d.m. 1° aprile 1968, norme che nulla dicevano in merito agli ampliamenti fronteggianti le strade.

Se, quindi, si dovesse ritenere applicabile il *corpus* normativo dato dal Codice della strada e dal

⁵⁶ TAR Toscana, sez. III, 12 luglio 2010, n. 2449; TAR Liguria, sez. I, 13 febbraio 2012, n. 281, sentenza riformata da Cons. Stato, sez. IV, 27 gennaio 2015, n. 347, ma non sul punto.

⁵⁷ Cons. Stato, sez. VI, 3 agosto 2017, n. 3889.

Regolamento attuativo, ci si dovrebbe interrogare circa la reale portata della riferita locuzione; più precisamente, se essa debba essere interpretata nel senso che siano consentiti gli ampliamenti e le nuove edificazioni in fascia di rispetto stradale, purché tali interventi vengano realizzati in direzione opposta rispetto alla strada.

Per una risposta di tipo negativo militano i seguenti argomenti.

Una considerazione puramente letterale, posto che la nuova edificazione o l'ampliamento comunque fronteggiano la strada, del tutto irrilevante essendo il fatto che tra essi si interponga un edificio già realizzato. Altrimenti detto, la prospettiva utile è quella che si ha dalla strada; rispetto ad essa tutto è fronteggiante: sia l'edificio – in ipotesi – preesistente, sia l'ampliamento – sempre in ipotesi – realizzato dalla parte opposta rispetto alla strada. L'interposizione di un esistente edificio può forse nascondere l'ampliamento dalla strada, ma nondimeno esso fronteggia la strada, secondo una visione complessiva ed unitaria.

Un ulteriore argomento deriva dal fatto che il vincolo generato dalla fascia di rispetto stradale è generalmente qualificato come assoluto⁵⁸, irrilevanti essendo le caratteristiche concrete delle opere realizzate in fascia di rispetto stradale⁵⁹, posto che: *“Le distanze previste vanno osservate anche con riferimento ad opere che non superino il livello della sede stradale o che costituiscano mere sopraelevazioni o che, pur rientrando nella fascia, siano arretrate rispetto alle opere preesistenti (cfr. sul punto, ex plurimis, Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 2008, n. 4719 e Cass. civ., Sez. II, 3 novembre 2010, n. 22422)”*⁶⁰.

Del resto, la qualificazione in termini assoluti del vincolo di rispetto stradale discende dall'adozione di una ricognizione della *ratio legis* in ottica particolarmente ampia. Secondo una prospettiva ristretta, il divieto sarebbe diretto esclusivamente a prevenire, da un lato, ostacoli materiali a modifiche al tracciato stradale e, dall'altro, possibili pregiudizi alla sicurezza del traffico veicolare e all'incolumità delle persone. Secondo l'ottica più ampia, invece, il vincolo insisterebbe a presidio di *“una fascia di rispetto utilizzabile per finalità di interesse generale e, cioè, per esempio, per l'esecuzione dei lavori, per l'impianto dei cantieri, per il deposito dei materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza vincoli limitativi connessi alla presenza di costruzioni”*⁶¹.

Si è, però, affacciata in giurisprudenza⁶² altra e diversa prospettazione, in base alla quale sarebbe comunque consentita l'edificazione all'interno della fascia di rispetto stradale, ove la nuova opera fosse retrostante rispetto alla strada.

Sia le norme in tema di fasce di rispetto stradale, sia la giurisprudenza non conducono – complessivamente – ad approdi rassicuranti.

In materia, peraltro, è intervenuta anche la legislazione veneta, con la l.r. n. 30/2016. L'art. 63, comma 5, della stessa introduce un inedito comma 4-ter all'art. 41, della l.r. n. 11/2004, incidendo sulla disciplina qui d'interesse in una tripla direzione, ossia consentendo:

1. gli interventi di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), b), c) e d), D.P.R. n. 380/2001, ad esclusione della demolizione con ricostruzione *in loco*, entro la fascia di rispetto stradale, con riferimento alle costruzioni non oggetto di tutela da parte di PAT e PI;
2. gli interventi di demolizione e ricostruzione in area agricola adiacente ai fabbricati inseriti nella fascia di rispetto stradale, sempre che il nuovo sedime sia posto in area esorbitante tale fascia ma non oltre 200 metri dal sedime originario;
3. l'approvazione del PI, che, attraverso specifiche schede d'intervento, consenta ampliamenti di fabbricati residenziali esistenti all'interno della fascia di rispetto, purché: a) non siano superiori al 20% del volume esistente; b) siano realizzati sul lato opposto rispetto a quello fronteggiante la strada; c) siano necessari per l'adeguamento alle norme igienico-sanitarie; d) non comportino pregiudizi maggiori alle esigenze di tutela della circolazione; e) il rilascio del titolo edilizio sia preceduto dall'assenso dell'ente proprietario o gerente la strada; f) sia accompagnata dalla sottoscrizione di un atto d'obbligo dell'avente titolo a non richiedere eventuali maggiori somme a

⁵⁸ Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2017, n. 1225.

⁵⁹ Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2014, n. 3147; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 14 aprile 2016, n. 1435.

⁶⁰ Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2013, n. 2062.

⁶¹ TAR Lombardia, Milano, sez. II, n. 1435/2016, *cit.*

⁶² Cons. Stato, sez. VI, 3 agosto 2017, n. 3889, *cit.*

titolo di indennizzo in ipotesi di eventuali lavori da svolgere sulla sede viaria.

La novella consente in fascia di rispetto stradale ogni intervento edilizio ad esclusione della nuova costruzione e della demolizione e ricostruzione *in loco*. Consente, altresì, la demolizione e successiva ricostruzione dell'edificio al di fuori della fascia di rispetto stradale, anche sull'adiacente zona agricola, purché entro 200 metri rispetto al sedime originario.

Pur se con i visti limiti, alle ricordate condizioni e nel necessario quadro del Piano degli Interventi in Regione Veneto è, quindi, normativamente consentito realizzare ampliamenti in fascia di rispetto stradale. Viatico rispetto all'applicazione della vista norma regionale viene senz'altro dalla recente giurisprudenza del Consiglio di Stato⁶³, rispetto alla quale la disposizione veneta appare financo restrittiva.

In conclusione, il quadro dell'edificabilità in fascia di rispetto stradale non si presenta ancora con contorni nitidamente definiti, essendo interessato da oscillazioni giurisprudenziali, stimolate da un sistema normativo non certo cristallino. Ai contorni non ancora ben definiti, si aggiunge il rapporto tra art. 41, comma 4-ter, della l.r. n. 11/2004 e l.r. n. 14/2019, ossia se la seconda deroghi la prima, quanto meno rispetto agli ampliamenti da realizzare sul lato opposto a quello fronteggiante la strada. La risposta dovrebbe essere affermativa, ove non si riconoscesse natura di vincolo assoluto alla fascia di rispetto stradale, secondo quanto deduce parte della giurisprudenza⁶⁴. Negativa, ove invece se ne riconoscesse la natura di vincolo assoluto⁶⁵, stante l'anzi visto art. 3, comma 4, lett. f), l.r. n. 14/2019.

Per quanto dianzi esposto in tema di natura e funzione della fascia di rispetto stradale, pare preferibile propendere per quest'ultima tesi.

Invero, la disposizione in commento mira a congelare lo status quo edificatorio di tutte le zone vincolate, ad evitare che la loro stessa ragion d'essere sia compromessa dalla sopravvenienza di addizioni edilizie. E non paiono profilarsi motivi che convincano a sottrarre il vincolo posto a protezione dei nastri stradali al regime proprio dei vincoli assoluti

4.9. La lett. g): le aree di elevata o molto elevata pericolosità idraulica

Infine, l'art. 3, comma 4, lett. g), della l.r. n. 14/2019 vieta l'applicazione degli articoli 6 e 7 agli edifici ricadenti in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai Piani stralcio di bacino, fatte salve le disposizioni di cui all'art. 9.

La formulazione del previgente art. 9, comma 1, lett. d), della l.r. n. 14/2009, invero, era diversa, posto che contemplava in generale le aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica (nulla però dicendo circa la pericolosità idrogeologica).

Da una prima analisi letterale della vigente norma, si ricava che le restrizioni operano solo con riferimento alle aree dichiarate dall'Autorità di Bacino di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata o elevata, ma non operano nelle altre aree di moderata o media pericolosità (P2) o nelle altre aree, pur di rilevante pericolosità, dichiarata però da Amministrazioni diverse rispetto all'Autorità di Bacino.

L'esempio potrebbe essere dato da un vincolo idrogeologico di inedificabilità, che trova compiuta definizione in sede di PAT, precisamente nella carta delle fragilità e che non deriva da un vincolo sovraordinato, rinvenibile nel Piano d'Assetto Idrogeologico dell'Autorità di Bacino, ma dalla realizzazione geologica propedeutica alla redazione del PAT.

Se è vero che l'art. 3, comma 4, lett. g), della l.r. n. 14/2019 formalmente consentirebbe l'applicazione del Piano Casa, posto che il vincolo idrogeologico non deriverebbe dalla pianificazione dell'Autorità di Bacino, è anche vero che comunque non potrebbe essere applicato il Piano Casa, perché vi sarebbe una specifica norma dello strumento urbanistico, che non ne consente l'applicazione, come previsto dall'art. 3, comma 4, lett. b), della l.r. n. 14/2019.

(Silvano Ciscato e Alessandro Veronese)

⁶³ Cons. Stato, sez. VI, n. 3889/2017, *cit.*

⁶⁴ Cons. Stato, sez. VI, n. 3889/2017, *cit.*-

⁶⁵ Cons. Stato, sez. IV, n. 1225/2017, *cit.*-

TITOLO II

Misure per promuovere la rinaturalizzazione del suolo

ARTICOLO 4

Crediti edilizi da rinaturalizzazione

1. Entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con il provvedimento di cui alla lettera d), del comma 2, dell'articolo 4, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, detta una specifica disciplina per i crediti edilizi da rinaturalizzazione, prevedendo in particolare:

- a) i criteri attuativi e le modalità operative da osservarsi per attribuire agli interventi demolitori, in relazione alla specificità del manufatto interessato, crediti edilizi da rinaturalizzazione, espressi in termini di volumetria o superficie, eventualmente differenziabili in relazione alle possibili destinazioni d'uso;
- b) le modalità applicative e i termini da osservarsi per l'iscrizione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione in apposita sezione del Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECRED) di cui alla lettera e), del comma 5, dell'articolo 17, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, nonché le modalità e i termini per la cancellazione;
- c) le modalità per accertare il completamento dell'intervento demolitorio e la rinaturalizzazione;
- d) i criteri operativi da osservare da parte dei comuni per la cessione sul mercato di crediti edilizi da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici comunali, secondo quanto previsto dall'articolo 5.

2. Entro dodici mesi dall'adozione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1, e successivamente con cadenza annuale, i comuni approvano, con la procedura di cui ai commi da 2 a 6 dell'articolo 18, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 oppure, per i comuni non dotati di piani di assetto del territorio (PAT), con la procedura di cui ai commi 6, 7 e 8, dell'articolo 50, della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 "Norme per l'assetto e l'uso del territorio", una variante al proprio strumento urbanistico finalizzata:

- a) all'individuazione dei manufatti incongrui la cui demolizione sia di interesse pubblico, tenendo in considerazione il valore derivante alla comunità e al paesaggio dall'eliminazione dell'elemento detrattore, e attribuendo crediti edilizi da rinaturalizzazione sulla base dei seguenti parametri:
 1. localizzazione, consistenza volumetrica o di superficie e destinazione d'uso del manufatto esistente;
 2. costi di demolizione e di eventuale bonifica, nonché di rinaturalizzazione;
 3. differenziazione del credito in funzione delle specifiche destinazioni d'uso e delle tipologie di aree o zone di successivo utilizzo;
- b) alla definizione delle condizioni cui eventualmente subordinare gli interventi demolitori del singolo manufatto e gli interventi necessari per la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo e per la sua rinaturalizzazione;
- c) all'individuazione delle eventuali aree riservate all'utilizzazione di crediti edilizi da rinaturalizzazione, ovvero delle aree nelle quali sono previsti indici di edificabilità differenziata in funzione del loro utilizzo.

3. Ai fini dell'individuazione dei manufatti incongrui di cui alla lettera a), del comma 2, i comuni pubblicano un avviso con il quale invitano gli aventi titolo a presentare, entro i successivi sessanta giorni, la richiesta di classificazione di manufatti incongrui. Alla richiesta va allegata una relazione che identifichi i beni per ubicazione, descrizione catastale e condizione attuale, con la quantificazione del volume o della superficie esistente, lo stato di proprietà secondo i registri immobiliari, nonché eventuali studi di fattibilità di interventi edificatori finalizzati all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione.

4. Salvi eventuali limiti più restrittivi fissati dai comuni, sui manufatti incongrui, individuati dalla variante allo strumento urbanistico di cui al comma 2, sono consentiti esclusivamente gli interventi previsti dalle lettere a) e b) del comma 1, dell'articolo 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".

5. I crediti edilizi da rinaturalizzazione sono liberamente commerciabili ai sensi dell'articolo 2643, comma 2 bis, del codice civile.

6. Per quanto non diversamente disposto, si applica l'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

7. I comuni non dotati di PAT istituiscono il RECRED, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, garantendo adeguate forme di pubblicità. Fino all'istituzione del RECRED non possono essere adottate varianti

al piano regolatore generale, ad eccezione di quelle che si rendono necessarie per l'adeguamento obbligatorio a disposizioni di legge.

8. I comuni dotati di PAT che ancora non hanno provveduto all'istituzione del RECREDE, e fino alla sua istituzione, non possono adottare varianti al piano degli interventi (PI) di cui all'articolo 17, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, ad eccezione di quelle che si rendono necessarie per l'adeguamento obbligatorio a disposizioni di legge.

SOMMARIO: A. I crediti edilizi: disciplina generale (pag. 99) – B. La disciplina dei crediti edilizi da rinaturalizzazione (pag. 107) – C. La valorizzazione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione (pag. 116)

I CREDITI EDILIZI: DISCIPLINA GENERALE

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Origini dell'istituto – 3. L'art. 2643, n. 2-bis) del codice civile introdotto nel 2011 – 4. Differenza tra trasferimento di volumetria e circolazione dei diritti edificatori – 5. Rapporto tra trascrizione ed annotazione nel registro dei diritti edificatori – 6. Natura giuridica dei diritti edificatori e spunti di riflessione sulla giurisdizione – 7. Conclusioni

1. Introduzione

Il legislatore veneto con la nuova legge regionale “Veneto 2050” ha inteso rilanciare l'istituto dei crediti edilizi, che per primo aveva valorizzato a livello di norma primaria con la fondamentale legge urbanistica del 2004¹.

Si trattò di una norma coraggiosamente innovativa, che giustamente richiamò l'attenzione della dottrina². La prassi urbanistica dei comuni veneti, in particolare quelli più dinamici, ha così conosciuto diverse sperimentazioni del nuovo istituto, alcune delle quali particolarmente felici³, che parevano destinate ad un'applicazione sempre più diffusa. I crediti edilizi stavano così acquisendo il ruolo di protagonisti di piani perequativi e di operazione di compensazione urbanistica, offrendosi quale interessante strumento a disposizione delle politiche territoriali.

Senonché, la l.r. n. 14/2009, ovvero il cd. “Piano Casa” ha in un qualche modo, forse involontariamente, soffocato l'istituto proprio mentre andava consolidandosi: la possibilità generalizzata di ampliare gli immobili esistenti del 20%, per di più agevolata da una lunga serie di deroghe agli ordinari parametri edilizi, ha di fatto inaridito la domanda di crediti edilizi, rendendo così poco interessante il ricorso all'istituto. Il “Piano Casa” è stato prorogato con successivi interventi legislativi sino al 31 marzo 2019.

In occasione di tale ultima scadenza, la mutata sensibilità del legislatore, degli operatori economici e della società tutta, oltre ad una oggettiva insostenibilità di una nuova proroga del “Piano Casa”, ha creato le condizioni per una scelta radicalmente diversa, che si colloca nell'alveo delle politiche di contenimento del

¹Ci si riferisce ovviamente all'art. 36 della LR 11/2004.

²DOMENICHELLI, *Gli elementi caratterizzanti della legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11*, in *Nuova rass.*, 2006, 5, 499; MARZARO, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione. Il caso della legge urbanistica veneta*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 4, 644; FRACANZANI, *Il credito edilizio nella l.r. Veneto n. 11/04: emissione di carta moneta?*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2005; MARZARO, *Riquilibrare le ville venete e credito edilizio: profili giuridici tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 4, 451; FRIGO, *Il credito edilizio tra la legge urbanistica del Veneto ed il piano urbanistico comunale di Genova. ovvero dell'urbanistica senza potere*, in *Quaderni reg.*, 2009, 9, 867. V poi BAREL, *Commento all'art. 36*, in BAREL (a cura di), *La legge urbanistica della Regione Veneto. Commentario alla legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11*, 2004, Corriere del Veneto; MICELLI, *Commento all'art. 36*, in SBETTI (a cura di), *Veneto. Norme per il governo del territorio l.r. 23 aprile 2004, n. 11*, Milano, 2006. Si veda poi, in termine fortemente critici, CACCIAVILLANI, *Il credito edilizio: figlio degenere della perequazione urbanistica*, in www.amministrativistiveneti.it, 18/9/2017.

³Si veda *ex multis* l'esperienza del Comune di San Donà di Piave: il Comune prevedeva la realizzazione di un “parco campagna” di 170 Ha, inedito e riccamente dotato di infrastrutture ecologiche: ogni ettaro di parco attrezzato generava un credito edilizio di 625 mq da esprimere all'interno delle zone B e C1; v. FAGGIANI, *San Donà, ii crediti edilizi per la ricostruzione dei beni comuni*, in *Urb. Inf.*, 2012, 243.

suolo già delineate dalla norma sulle “varianti verdi”⁴, dal RET – Regolamento Edilizio Tipo⁵, ma soprattutto dalla fondamentale LR 14/2017⁶. Ci si riferisce cioè alla l.r. n. 14/2019 “Veneto 2050”, qui in commento, che risulta articolata in tre componenti fondamentali, potremmo dire poggia su tre pilastri: 1) la stabilizzazione a regime del piano casa, alleggerito nelle quantità edificatorie e nelle più rilevanti disposizioni di deroga, 2) la premialità per interventi di rilevante interesse pubblico ambientale e qualitativo, 3) ma soprattutto l’utilizzo dei crediti edilizi per supportare operazioni di “cleaning” urbanistico, ovvero di rimozione dal territorio di manufatti incongrui: si vuole quindi ripulire il territorio, urbano ed extraurbano, da quegli edifici ed opere che ne pregiudicano la qualità, tramite la leva offerta dai crediti edilizi. Si tratta di una categoria speciale di crediti, ovvero quelli “da rinaturalizzazione”, vale a dire generati appunto da operazioni di ripulitura edilizia e concomitante permeabilizzazione dei suoli interessati.

Il legislatore regionale vuole quindi rilanciare quell’istituto che per primo disciplinò, riadattandolo alle nuove esigenze dell’urbanistica contemporanea. Peculiare l’occasione individuata: i crediti edilizi vengono riproposti e potenziati proprio in occasione della stabilizzazione del medesimo strumento che ne avevano in una qualche misura impedito la diffusione.

I crediti edilizi da rinaturalizzazione, accanto a quelli specifici della norma redatta dal legislatore regionale, pongono diversi problemi tecnici e giuridici, di ordine generale di non semplice soluzione, si pensi alla loro natura giuridica, alla compatibilità tra registro comunale e trascrizione, alla differenza con il contratto di trasferimento di volumetria, ed altri ancora.

Si premette sin da subito che le espressioni “circolazione dei diritti edificatori” e “crediti edilizi”, saranno qui utilizzate con fungibilità, ritenendole sinonime.

Si è quindi ritenuto opportuno avviare il commento dell’art. 4 con una breve analisi sulla circolazione dei diritti edificatori che richiami il dibattito in corso e consenta di approfondire l’istituto⁷.

2. Origini dell’istituto

I diritti edificatori sono la “misura della trasformazione urbanistica realizzazione dal suo titolare”⁸, quelli che spesso vengono identificati anche con il termine gergale di “cubatura”⁹.

Il tema della circolazione dei diritti edificatori non è certo nuovo alla pianificazione ed al diritto urbanistico. Il proprietario di un’area edificabile che non disponga di sufficienti diritti edificatori per il proprio progetto edilizio potrebbe procurarseli presso un diverso proprietario e così sviluppare il proprio progetto, naturalmente nel rispetto dei parametri edilizi stabiliti dalla pianificazione, innanzitutto densità massima, altezza e distanze; resta inteso che il fondo cedente resterebbe privo della capacità edificatoria ceduta.

La prassi, ed anche la giurisprudenza, hanno sempre conosciuto istituti che, sotto varie denominazioni quali “cessione di cubatura”¹⁰, “trasferimento di volumetria”, “concentrazione di cubatura”¹¹, “perequazione di

⁴Art. 7, l.r. 4/2015.

⁵D.G.R. n. 669 del 15 maggio 2018.

⁶L.r. n. 14/2017, per la cui analisi di rimanda a BAREL (a cura di), *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana. Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017, n. 14*, 2017, Corriere del Veneto. Per una lettura critica CACCIAVILLANI, *Il credito edilizio: figlio degenere della perequazione urbanistica*, in www.amministrativiveneti.it, 2017.

⁷BARTOLINI, *Circolazione dei diritti edificatori*, in SCOCA - STELLA RICHTER - URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, 727; Id., *Circolazione dei diritti edificatori tra le tecniche perequative e compensative*, in URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015, 51; SERRA, *Diritti edificatori e consumo di suolo. Governare il territorio in trasformazione*, Milano, 2018; PASETTO, *Profili fiscali in ordine alla compravendita dei diritti edificatori*, in *Riv. dott. Commercialisti*, 2018, 2, 351; IUDICA, *Circolazione dei diritti edificatori e procedure competitive*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 1, II, 63; MASTROPIETRO, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, Napoli, 2013; GUALANDI, *La circolazione dei diritti edificatori e altre questioni di giurisdizione in materia di edilizia e di urbanistica. Relazione svolta al convegno nazionale organizzato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, Bologna 16 novembre 2012*, in www.inu.it/wp-content/uploads/Articolo_Gualandi_26_febbraio_2013.pdf.

⁸TRAPANI, cit., 308.

⁹PASETTO, cit., 352.

¹⁰Questa la denominazione contrattuale che il legislatore voleva “tipizzare” con la L. 106/2011.

¹¹Nella concertazione di cubatura i terreni appartengono al medesimo proprietario e quest’ultimo decide di ripartire variamente tra di essi il complesso della volumetria disponibile, v. SIRENA, cit., 381, n. 3.

comparto” o “asservimento edificatorio”¹² consentivano che la capacità edificatoria fosse trasferita da un primo fondo ad un secondo, finitimo o comunque prossimo¹³; si rammenta il risalente caso del PRG di Torino, datato addirittura 1959. In ogni caso si trattava di ipotesi straordinarie, quasi incidentali, che non erano ordinariamente contemplate dagli strumenti urbanistici e certamente non ne costituivano in alcun modo elemento portante. In ogni caso, dal punto di vista giuridico, si trattava di istituti che potevano essere ricostruiti facendo ricorso ad istituti quali la discrezionalità amministrativa e le servitù¹⁴.

Il diritto urbanistico più recente ha però visto il diffondersi di strumenti, a volte assai sofisticati, imperniati sulla ordinaria possibilità di trasferire diritti edificatori tra fondi, anche lontani fra di loro, e finanche sulla libera circolazione di questi con modalità avulse dal suolo che li avesse generati o, viceversa, su cui dovessero essere espressi¹⁵.

Ci si riferisce, *in primis*, anche dal punto di vista diacronico, alla *perequazione urbanistica*, diffusasi a partire dagli anni '90, tesa all'equa ripartizione di vantaggi e svantaggi fra i proprietari ed al reperimento di aree e risorse per la città pubblica¹⁶. Successivamente sono venuti diffondendosi anche le *compensazioni edilizie*, finalizzate ad indennizzare i soggetti di procedure espropriative, e le *premierità edilizie*, volte ai più diversi obiettivi pubblici, dall'applicazione di standard ambientali evoluti alla promozione della qualità architettonica; compensazione e premierità sono qui di interesse nella dimensione che prevedeva che i diritti edificatori aggiuntivi potessero essere espressi sopra suoli diversi, o di altri proprietari. Istituti diretti quindi a finalità anche assai diverse, ma tutti accomunati dal prevedere la libera circolazione di diritti edificatori.

Diversi legislatori hanno deciso di interessarsi a questi nuovi istituti, ora dandovi una “copertura” normativa di rango primario, ora promuovendoli¹⁷.

Diffusione e successo dell'istituto hanno però rischiato una significativa battuta d'arresto a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale: ci si riferisce alla sentenza n. 121/2010, in materia di edilizia pubblica¹⁸, che in un *obiter dictum* ha ricordato come le previsioni relative al “trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori, incidono sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato”. Conseguentemente tutte le norme regionali aventi ad oggetti crediti edilizi e trasferimento di diritti edificatori risultavano potenzialmente illegittime per contrasto con il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni.

Il legislatore nazionale ha così ritenuto di intervenire, seppur con una modalità alquanto singolare,

¹²Si tratta di istituti affermatasi nella prassi, si direbbe oggi “bottom-up”, per tanto è comprensibile un uso lessicale non presidiato.

¹³La giurisprudenza ha tradizionalmente ammesso tale prassi anche in assenza di esposte previsioni di piano o normative, v. Cons. Stato, sez. IV, 2488/2006; Cons. Stato, Ad. plen., 3/2009;

¹⁴SIRENA, *Diritti edificatori (trasferimento di)*, in *Enc. Dir. (annali VIII)*, 2015, 381, che associa fra di loro istituti variamente denominati quali la concentrazione di cubatura, il permesso di costruire maggiorato o la perequazione di comparto; MASTROPIETRO, *cit.*, 24; TRAPANI, *cit.*, 20, per un'articolata disamina.

¹⁵MASTROPIETRO, *cit.*, 41; BOSCOLO, *La compensazione e l'incentivazione: modelli e differenze rispetto alla perequazione*, in VOLPE (a cura di) *Urbanistica ed attività notarile: nuovi strumenti di pianificazione del territorio e sicurezza delle contrattazioni: atti del Convegno, Bari, 11 giugno 2011*; Milano, 2012, 57.

¹⁶Davvero ampia è la bibliografia in tema di perequazione urbanistica che non può trovare spazio in questa breve analisi; ci si limita a richiamare per la puntuale ricostruzione dell'istituto URBANI, *Urbanistica solidale*, Torino, 2011, 133. Non si può poi non ricordare il fondamentale POMPEI, *Il piano regolatore perequativo*, Milano, 1998. Si vedano infine QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000; PERONGINI, *Profili giuridici della perequazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005; MICELLI, *Perequazione urbanistica Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Venezia, 2004.

¹⁷Dopo la legge regionale veneta già richiamata, si segnalano la l.r. Lombardia n. 11/2005, art. 11; l.r. Puglia n. 3/2005, art. 21 e n. 21/2008, art. 7-bis, che presenta un istituto simile a quello qui in commento; l.p. Trento n. 1/2008, art. 53, co. 6, ed ora l.p. n. 15/2015; l.r. Umbria n. 1/2015, artt. 33 ss., dove sono definiti “quantità edificatorie”; l.r. Liguria n. 36/1997, art. 29-bis ss.; con riguardo poi ai soli crediti compensativi si vedano l.r. Emilia-Romagna, n. 37/2002, art. 23; l.r. Toscana, n. 30/2005, art. 15; l.r. Friuli Venezia Giulia, n. 23/2007, art. 32. Si è osservato come le varie soluzioni accolte dai legislatori regionali, certamente complice l'assenza di una norma statale, non abbiano certo “il pregio della loro reciproca uniformità e coerenza e certamente sollevano qualche ombra in ordine alla loro legittimità costituzionale”, TRAPANI, *cit.*, 291. Si vedano i vari contributi sulle esperienze regionali contenuti in BARTOLINI - MALTONI (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori: esperienze regionali a confronto*, Napoli, 2009.

¹⁸URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato ed autonomie*, in *Istituz. federalismo*, 2010, 3-4, 22; VENTURI, *Dalla legge obiettivo al piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*; in *Le Regioni*, 2010, 1378. La sentenza n. 121/2010 era stata in parte anticipata dalla n. 340/2009.

ossia modificando l'art. 2643 c.c. prevedendovi una nuova ipotesi di trascrizione obbligatoria, quella degli atti "che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori".

3. L'art. 2643, n. 2-bis) del codice civile introdotto nel 2011.

All'indomani della sentenza n. 121/2010 della Consulta il legislatore nazionale ha opportunamente ritenuto di intervenire sul punto; viceversa, la condivisibile riconduzione della disciplina del trasferimento dei diritti edificatori nell'alveo della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, avrebbe potuto portare alla dichiarazione di illegittimità delle relative norme regionali ed altresì rendere assai problematiche le disposizioni degli strumenti urbanistici comunali in materia¹⁹. Opinabile però lo strumento scelto.

Il legislatore nazionale ha deciso di tipizzare "un nuovo schema contrattuale diffuso nella prassi: la «cessione di cubatura»"²⁰ intervenendo con una modalità abbastanza singolare: l'art. 5 del d.l. n. 70/2011, convertito con l. n. 103/2011, ha introdotto all'art. 2643, con il n. 2-bis), una nuova ipotesi di trascrizione obbligatoria per quei "contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale". La finalità della novella è espressamente indicata dal legislatore medesimo: per "garantire certezza nella circolazione dei diritti edificatori".

La formulazione della norma si presenta *ictu oculi* problematica; soprassedendo per il momento alla immediata esigenza di rilevarne le incongruenze, pare invece precipuo sottolineare la rilevanza di quanto sotteso a tale novella. A ben vedere rinveniamo infatti molto di più di una semplice nuova ipotesi di trascrizione: il legislatore nazionale ha in primo luogo riconosciuto come i diritti edificatori possano circolare avulsi dal suolo che li abbia generati, ma non solo, egli ritiene anche che tale circolazione sia così meritevole di tutela da richiedere di garantirne la certezza della circolazione giuridica²¹. Non vi sono quindi dubbi sul fatto che il diritto edificatorio scorporato dal suolo possa essere l'oggetto di negozi giuridici che ne facciano transitare la proprietà tra soggetti diversi, i quali potrebbero anche non essere titolari di fondi. In altri termini la norma ha indirettamente legittimato quegli istituti urbanistici innovativi imperniati sulla circolazione dei diritti edificatori. Vi è anche chi ha rilevato come il necessario intervento del notaio rallenti le transazioni e le renda più onerose²².

Come si accennava, la formulazione della norma ha posto più di un problema presso chi ha commentato la norma; la dottrina pressoché unanime ha criticato l'inserimento, accanto all'obbligo di trascrivere i contratti che "trasferiscono" i diritti edificatori, anche di quelli che li "costituiscono" e "modificano"²³ che è stata aggiunta in sede di conversione del d.l. 70/2011. Come ben noto, sono infatti gli strumenti urbanistici e le loro varianti che possono avere efficacia costitutiva riguardo ai diritti edificatori, e non certo gli eventuali contratti che li riguardano; anche qualora si volesse far riferimento alle ipotesi di urbanistica consensuale o negoziata, si rammenta come in ogni caso tutte le operazioni che possano dar luogo alla costituzione o modifica di diritti edificatori siano cristallizzate in provvedimenti amministrativi, e naturalmente non è di questi che possa disporsi l'obbligo di trascrizione²⁴. Ma soprattutto, mentre i contratti di trasferimento di diritti edificatori operano a titolo derivativo, gli strumenti urbanistici od anche

¹⁹Val la pena di rammentare che le norme regionali, a fronte di una possibile severa interpretazione, anche dopo la novella del 2011, potrebbero essere ritenute comunque costituzionalmente illegittime: la competenza esclusiva statale precluderebbe in materia di "ordinamento civile" ogni spazio al legislatore regionale; pare parrebbe quindi che le norme regionali aventi di crediti edilizi e diritti edificatori debbano ritenersi emanante nell'ambito della materia "governo del territorio".

²⁰L'inciso è tratto dall'art. 5, co. 1, lett. c) della L. 106/2011.

²¹GUALANDI, cit.

²²MASTROPIETRO, cit., 125; BOSCOLO, *Le novità del d.l. 70/2011*, in *Urb. App.*, 2011, 2012; BARTOLINI, cit., 736, vista la "macchinosità" della trascrizione, richiama l'interessante proposta di attribuzione al Comune del potere di creare e rilasciare un "titolo improprio" rappresentativo dei diritti edificatori che possa circolare "per girata", analogamente ai titoli di credito, già in MASTROPIETRO, cit., 126.

²³BARTOLINI, cit., 731; PRIMERANO, cit., 569; SIRENA, cit., 389; GUALANDI, cit.

²⁴Cass. 14 dicembre 1993, n. 12298: "Le disposizioni dei piani regolatori comunali, generali o particolareggiati, approvati e pubblicati nelle forme previste, hanno valore di norme obiettive con efficacia erga omnes in conformità del loro carattere di generalità e di conoscibilità e, pertanto, si sottraggono quando impongono vincoli o restrizioni ai diritti di proprietà dei privati, ai principi che regolano la trascrizione dei titoli di acquisto di diritti su immobili ai fini della loro opponibilità a eventuali acquirenti di analoghi diritti sullo stesso immobile"

le operazioni di urbanistica negoziata operano a titolo originario, pertanto non pare proprio porsi un problema di tutela dei terzi. Si è giustamente osservato come l'esigenza di tutela del terzo in buona fede non si possa porre nei confronti di un'amministrazione, che per definizione deve comportarsi correttamente, e non potrebbe certo assegnare due volte lo stesso credito edilizio²⁵.

La infelice formulazione della norma ha portato la dottrina a rammentare come interventi del legislatore non ben meditati possano addirittura mettere a rischio lo stesso sistema della certezza delle situazioni giuridiche garantito dalla trascrizione²⁶.

4. Differenza tra trasferimento di volumetria e circolazione dei diritti edificatori

Si è già accennato come, da tempo risalente, fossero noti accordi che consentivano il trasferimento di diritti edificatori tra fondi diversi, generalmente chiamati “trasferimento di volumetria” o “cessione di cubatura”. Poiché il trasferimento di diritti edificatori rappresenta l'evoluzione di quelli²⁷ pare necessario un raffronto fra gli istituti.

Nel caso di cessione di cubatura²⁸, la capacità edificatoria di un fondo edificabile veniva realizzata su un diverso fondo legato al primo da uno “*stretto vincolo di unitarietà sia fisica che urbanistica*”²⁹. Il primo requisito si considerava soddisfatto dapprima dalla finitimità dei suoli; più tardi la giurisprudenza ha ritenuto sufficiente la semplice contiguità o prossimità³⁰, intesa come “*effettiva e significativa vicinanza tra i fondi*”³¹. L'unitarietà urbanistica era invece individuata nella medesima destinazione urbanistica dei suoli, richiesta per scongiurare possibili alterazioni delle caratteristiche tipologiche delle zone urbanistiche³²; sarebbe del resto assai difficile da concepire che la capacità edificatoria di un lotto avente destinazione produttiva possa essere espressa altrove per dar luogo ad edifici residenziali. Il trasferimento di volumetria non realizza alcuna alterazione della densità complessiva della zona, infatti l'indice territoriale rimane invariato; e l'effetto di trasferimento si realizza solo con il rilascio del titolo da parte del Comune³³. La natura giuridica della cessione di cubatura è stata ricostruita dapprima come servitù di non edificazione³⁴ fra un fondo servente che cedeva la capacità edificatoria a favore di quello dominante, ed in un secondo momento quale “*fattispecie negoziale atipica ad effetti obbligatori*”³⁵.

Deve poi soprattutto osservarsi come le operazioni di trasferimento di volumetria si configurino come “*eccezionali e meramente eventuali*”³⁶, nel senso che queste rasentino quasi degli “incidenti” rispetto alle normali dinamiche urbanistiche ed edilizie, riguardino fondi determinati e siano perfezionate da quel provvedimento amministrativo che è il titolo abilitativo ad edificare. Viceversa, venendo ad alcune delle

²⁵GAZZONI, *Cessione di cubatura, “volo” e trascrizione*, in *Giust. Civ.*, 2012, 3, II, 119; BARTOLINI, *Circolazione dei diritti edificatori*, in SCOCA - STELLA RICHTER - URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, 731.

²⁶SIRENA, *Diritti edificatori (trasferimento di)*, in *Enc. Dir. (annali VIII)*, 2015, 390.

²⁷PRIMERANO, *cit.*, 539.

²⁸Sulla cessione di cubatura: MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, 2014, 613; CECCHERINI, *Il trasferimento di cubatura*, Milano, 1989; ID., *Asservimento di area edificabile e cessione di cubatura*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, II, 557; ID., *Trasferimento di cubatura e adempimento del cedente*, in *Giur. it. comm.*, 2010, 549; CIMMINO, *La cessione di cubatura nel diritto civile*, in *Riv. notariato*, 2003, 5, 1113.

²⁹URBANI - CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2013, 216.

³⁰Cons. Stato, sez. V, 671/1987 ha ritenuto possibile trasferire l'edificabilità tra due fondi separati da una strada. TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 4113/2010 ha escluso la prossimità quando tra i fondi siano presenti una o più aree aventi destinazioni urbanistiche incompatibili con l'edificazione.

³¹Cons. Stato, sez. V, 6734/2003.

³²Cons. Stato, sez. V, 2220/2013; Cons. Stato, sez. IV, 4708/2008; Cons. Stato, sez. IV, 5496/2007; Cons. Stato, sez. V, 1172/2003.

³³MENGOLI, *cit.*, 613 ritiene si sia in presenza di una fattispecie a formazione progressiva.

³⁴LIBERTINI, *Sui «trasferimenti di cubatura»*, in *Contr. impr.*, 1991, 93; MASTROPIETRO, *cit.*, 30. Da qui deriva uno dei nomi con cui è chiamato l'istituto, ovvero quello di “*servitù di edificazione*”.

³⁵PRIMERANO, *cit.*, 540. Cfr. Const. St. plen. 3/2009, su cui CARLOTTI, *In tema di vincolo di asservimento*, in *Foro it.*, 2009, 523 e CICHESSE, *Volumetrie preesistenti e rilascio di nuovi titoli edificatori*, in *Corr. merito*, 2009, 813. Si dà sinteticamente conto della possibile struttura tripartita dell'istituto, ad avviso della quale saremmo in presenza di una convenzione tra i proprietari, di un atto unilaterale d'obbligo del proprietario del fondo *solvens* verso il Comune a non edificare, ed infine del permesso di costruire, URBANI - CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2013, 216.

³⁶PRIMERANO, *cit.*, 542, la cui analisi sul punto si fa particolarmente attenta.

prime differenze, la circolazione dei diritti edificatori è prevista in via “*generale, preventiva ed astratta*”³⁷ dagli strumenti urbanistici che la prevedano, si applica indistintamente a larghe porzioni del territorio, se non alla totalità di questo, e soprattutto essa è normalmente l’elemento caratterizzante del piano, o quantomeno uno degli assi portanti delle politiche territoriali perseguite. Nel trasferimento di volumetria non può poi parlarsi propriamente di un contratto, quanto piuttosto di una riedizione della discrezionalità amministrativa finalizzata al rilascio di un permesso di costruire maggiorato rispetto alla volumetria edificabile precedentemente attribuita al proprietario del fondo cessionario³⁸.

Ma la peculiarità forse più significativa dei crediti edilizi è data dalla loro potenziale ambulatorietà che prescinde dai suoli: mentre nel trasferimento di volumetria registriamo un collegamento diretto tra i due fondi, quello *solvens* e quello *accipiens*, o se si preferisce fra quello “*di decollo*” e “*di atterraggio*”, nel caso della circolazione dei diritti edificatori, possono venire inserite *n* operazioni di traslazione di tali diritti, completamente disancorate da ogni fondo. L’operazione di scorporo del diritto edificatorio dal suolo risulta così completa, lasciando questo libero di essere oggetto di numerosi e diversificati negozi giuridici, completamente disancorato dai suoli. Si parla quindi, articolando la metafora già vista, di “*volo*” dei diritti edificatori.

A ben vedere, è proprio questa fase di volo, non solo a caratterizzare i crediti edilizi rispetto al trasferimento di volumetria, ma anche a rendere necessaria la trascrizione dei negozi aventi ad oggetto i diritti edificatori, perché sono tali operazioni a porre un problema di tutela del terzo in buona fede. Nel caso di trasferimento di volumetria i fondi sono direttamente connessi dal provvedimento amministrativo; non è possibile, se non in presenza di macroscopici errori dell’amministrazione³⁹, che i diritti edificatori sfuggano e si ponga un problema dell’effettiva titolarità di questi. Differentemente, nel caso del volo, i crediti edilizi potrebbero essere ceduti a più soggetti, i quali potrebbero quindi presentarsi distintamente presso l’amministrazione per richiedere che siano rilasciati differenti titoli abilitativi, ma sulla base del medesimo diritto edificatorio, poiché la vicenda circolatoria prescinde dal provvedimento amministrativo che abilita all’edificazione.

Non può quindi che ribadirsi l’opportunità della novella del 2011, non solo per la copertura legislativa al difetto di competenza dei legislatori regionali, ma anche per aver effettivamente garantito quella “*certezza nella circolazione dei diritti edificatori*” enunciata dal legislatore statale stesso.

5. Rapporto tra trascrizione ed annotazione nel registro dei diritti edificatori

Diverse legislazioni regionali, fra cui la l.r. n. 11/2004⁴⁰, nonché molteplici esperienze locali⁴¹, prevedono l’istituzione di un registro dei diritti edificatori in cui annotare i relativi trasferimenti. Si pone pertanto il tema dell’efficacia di tale annotazione, nonché il rapporto con la trascrizione effettuata ex art. 2643 c.c.

Pacifico che l’iscrizione nel registro non abbia alcuna efficacia costitutiva, si è osservato come questa abbia una mera funzione di accertamento⁴², ovvero quella di strumento efficiente “*idoneo a gestire anche con tecnica dematerializzata i titoli volumetrici espressione delle volumetrie circolanti*”⁴³. Non deve poi trascurarsi una seconda funzione di pubblicità notiziale⁴⁴, ovvero quella di consentire l’efficiente funzionamento del mercato dei diritti edificatori, promuovendo l’incontro della domanda e dell’offerta. A chi dovrebbe rivolgersi il privato alla ricerca di diritti edificatori? Il valore dei diritti edificatori è determinato dal libero operare delle forze del mercato, e tanto questo sarà più efficiente, quanto più le transazioni saranno senza costi od asimmetrie informative. I comuni che presentino situazioni più complesse, come ad esempio i

³⁷Nuovamente PRIMERANO, cit., 543.

³⁸SIRENA, cit., 381.

³⁹Che nel caso potrebbero essere risolti con gli strumenti messi a disposizione dall’art. 21-novies della L. 241/90.

⁴⁰Si confronti l’art. 36, co. 4, che dispone che “*I crediti edilizi sono annotati nel Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECREDE) di cui all’articolo 17, comma 5, lettera e)*”; l’art. 17 disciplina a sua volta il contenuto del Piano degli Interventi.

⁴¹Cfr. *ex multis*: art. 11, co. 4, l.r. Lombardia n. 11/2005; art. 44, l.r. Umbria n. 1/2015; art. 53, co. 7, L.P. Trento n. 1/2008, ed ora art. 26, co. 6, L.P. n. 15/2015; art. 29-ter, co. 4, l.r. Liguria n. 36/1997.

⁴²BARTOLINI, cit., 732.

⁴³TRAPANI, cit., 267.

⁴⁴PRIMERANO, cit., 568.

capoluoghi od i centri con spiccata propensione all'edificazione, potranno poi istituire sistemi più articolati di gestione, quali "borse dei diritti edificatori" od apposite "agenzie"⁴⁵.

Poiché è di assoluta evidenza che il medesimo diritto edificatorio non possa essere espresso su fondi diversi, ci si chiede cosa accada qualora l'amministrazione rilasci un titolo abilitativo al soggetto che si dichiara impropriamente titolare di un diritto edificatorio; in particolare si pensi al caso di quel diritto che risulti (ancora) iscritto nel registro comunale a nome di un certo soggetto, quando in realtà questi lo abbia già ceduto, e magari correttamente trascritto. In tal caso si creerebbe un potenziale conflitto tra registro e trascrizione, che ricalcherebbe quello sovente riscontrato nella prassi, fra catasto e conservatoria immobiliare; in tale caso è ben nota la regola che vede prevalere il secondo. Analogamente non può che concludersi debba prevalere la trascrizione rispetto al registro comunale. Ci si chiede quindi se la corretta trascrizione non sia titolo di legittimazione per ottenere il rilascio del titolo abilitativo e se non spetti al Comune l'obbligo di chiedere prova dell'avvenuta trascrizione.

Sul punto si è autorevolmente affermato che sia la trascrizione il titolo di legittimazione per ottenere il rilascio del titolo abilitativo edilizio, con la conseguenza che il Comune dovrà negarne il rilascio a chi, pur in possesso di un contratto di trasferimento di diritti edificatori, non lo abbia trascritto, aggiungendo che dovrà essere onere del richiedente allegare prova della trascrizione, ed il Comune limitarsi a controllarne la presenza⁴⁶.

Nel caso in cui venga rilasciato un titolo edilizio sulla base di crediti edilizi poi rivelatisi insistenti, si ritiene che questa debba essere annullato, anche qualora il titolare sia un buona fede; viceversa si realizzerebbe un possibile metodo per sfiorare le capacità edificatorie massime assegnate dallo strumento urbanistico.

Nel caso invece di titolo abilitativo rilasciato in base ad un atto negoziale di disposizione di diritti edificatori dichiarato nullo od annullato, la dottrina ritiene che tale vizio non debba riverberarsi sul provvedimento amministrativo⁴⁷.

6. Natura giuridica dei diritti edificatori e spunti di riflessione sulla giurisdizione.

In questa pur breve analisi, merita un cenno il dibattito sulla natura giuridica dei diritti edificatori. La dottrina si è infatti lungamente applicata sul punto, mancando però l'obiettivo di giungere ad una ricostruzione condivisa. Ovviamente si tratta di un dibattito dai risvolti pratici, poiché dalla loro natura ed inquadramento deriverà la soluzione dei problemi che si porranno nell'applicazione dell'istituto. Viva attenzione è stata posta anche da parte della professione notarile, per le conseguenze pratiche che la soluzione del quesito, quali ad esempio il regime fiscale⁴⁸ e redazione della nota di trascrizione.

Si premette che i diritti edificatori vengono suddivisi in perequativi, premiali e compensativi sulla base dell'istituto che li ha generati⁴⁹. Già tale classificazione ha dei primi risvolti sulla loro disciplina; si consideri ad esempio il differente riverbero che avranno eventuali revisioni del piano nel caso di diritti edificatori di origine perequativa rispetto a quelli premiali, che sostanzialmente costituiscono il corrispettivo di una prestazione già eseguita dal privato⁵⁰.

Dovrebbe a questo punto della riflessione essere evidente come, al netto delle imprecisioni lessicali del legislatore, i diritti edificatori possano essere oggetto di diversi negozi giuridici⁵¹, e non solo di quella "cessione di cubatura" che il legislatore nazionale ha voluto "tipizzare" con la novella del 2011. I crediti edilizi possono cioè essere oggetto non solo di contratti di alienazione, ma anche di permuta, *datio in*

⁴⁵PRIMERANO, cit., 559; TRAPANI, cit., 265.

⁴⁶BARTOLINI, cit., 733.

⁴⁷BARTOLINI, cit. 734, che riflette specularmente alle sorti del contratto stipulato in base a provvedimento annullato, aggiungendo che il vizio possa però invalidare il titolo abilitativo in due casi: ove sia il legislatore a consentire tale trasmissione, ovvero si riconosca alla pronuncia del giudice una forza caducante così forte da travolgere anche il provvedimento.

⁴⁸V. i dettagliati approfondimenti di PASETTO, cit., 366 ss. e TRAPANI, cit., 565 ss.; v. poi BUSANI, *Gli atti traslativi della cubatura (o volumetria)*, in *Corr. trib.*, 2017, 14, 109; UDA, cit., 1221.

⁴⁹GUALANDI, cit.; PRIMERANO, cit., 552; BUSANI, cit., 109; QUADRI, cit., 305 ha parlato di "eterogeneità genetica" dei diritti edificatori.

⁵⁰SIRENA, cit., 387; IUDICA, cit., 70 che parla di "differente resistenza allo *ius variandi*"; MASTROPIETRO, cit., 72.

⁵¹Esaurientemente sul punto TRAPANI, cit., 475.

solutum, pegno⁵², donazione, possono poi entrare nell'asse ereditario e possono essere conferiti nel capitale di società⁵³. Si condivide che non possano essere ipotecati, stante il principio di tipicità in materia.

Ai fini della presente analisi, si possono ricordare sostanzialmente tre principali posizioni.

Secondo un primo avviso, i diritti edificatori presenterebbero *natura reale immobiliare*, trattandosi della proprietà di un nuovo bene giuridico costituito dalla volumetria o superficie edificabile distaccata da un fondo, quello di decollo⁵⁴. Tali diritti edificatori, plasmati dalla natura immobiliare del suolo che li ha generati, ne conserverebbero tale caratteristica; avrebbero quindi ricevuto dal fondo una sorta di *imprinting* di diritto. Tale prospettiva pare la più rispettosa del noto adagio n. 5/1980 della Corte costituzionale che negava efficacia costitutiva al titolo abilitativo edilizio ritenendo lo *ius aedificandi* una facoltà rientrante nel nucleo essenziale della proprietà fondiaria garantito dall'art. 42 della Costituzione⁵⁵.

Una seconda posizione ne ravvisa la natura sempre di bene, bensì non reali ma *beni immateriali*. Si è parlato al riguardo di “*cartolarizzazione della cubatura*” scisso da qualsivoglia legame aprioristico con il futuro fondo accipiente, od addirittura di “*frutti del fondo*”⁵⁶. I diritti edificatori sarebbero cioè un bene, non tangibile, che potrebbe circolare con modalità analoghe al know-how ed alla proprietà intellettuale⁵⁷.

Una terza posizione, di stampo pubblicistico, individua nei diritti edificatori degli interessi legittimi pretensivi, in quanto collegati all'aspettativa di trovare espressione a seguito del provvedimento dell'amministrazione che costituisce titolo abilitativo⁵⁸; tale rilascio costituirebbe elemento costitutivo della fattispecie, e non mera condizione di efficacia dell'atto di cessione⁵⁹. Il diritto edificatorio sarebbe quindi una *chance edificatoria*, trasformabile in un bene edificabile previo assenso dell'autorità competente.

Appare poi interessante una ricostruzione intermedia che vede nei “diritti edificatori” un *istituto polimorfo*, caratterizzato da innegabili profili pubblicistici come da altrettanti profili privatistici: mentre i primi paiono caratterizzare l'istituto nelle fasi di decollo ed atterraggio, stante l'imprescindibile ruolo dell'amministrazione nel momento in cui questi vengano generati così come nel momento in cui siano ricongiunti al suolo, i secondi delineano la intermedia fase del volo, in cui sono negozi tra privati a consentirne la circolazione⁶⁰. Tale posizione risulta minoritaria, ma appare come quella più promettente ai fini della ricostruzione dell'istituto. Del resto, la progressiva ibridazione del diritto amministrativo con quello civile non può che portare ad istituti dalla natura promiscua, che incrociano profili tipici dell'una come dell'altra disciplina. La materia *de qua* è indubbiamente caratterizzata dall'alternarsi di momenti pubblicistici a vicende privatistiche⁶¹. Pare evidente che categorie del diritto civile non siano in grado di rispondere efficacemente ad alcuni dei problemi che possono insorgere nei momenti più pubblicistici di vita dell'istituto, quali appunto quelli di decollo e atterraggio, e viceversa gli istituti del diritto amministrativo rispetto alla circolazione dei crediti edilizi. Si pensi a problemi intuitivi quali l'alienazione di diritti edificatori che non presentino le caratteristiche promesse o che siano parzialmente altrui, oppure a vicende quali la vendita di crediti edilizi effettuata da un imprenditore specializzato ad un acquirente occasionale. Viceversa, si ricorrerà alle categorie pubblicistiche ove si tratti di affrontare problemi quali la modifica dei diritti edificatori per esercizio della *ius variandi* dell'amministrazione, oppure quando siano da

⁵²Sui problemi della pignorabilità dei crediti edilizi MASTROPIETRO, *cit.*, 132.

⁵³GAMBARO, *Compensazione urbanistica e mercato dei diritti edificatori*, in *Riv. giur. edil.*, 3; TRAPANI, *cit.*, 475; SIRENA, *cit.* 382. Non si condividono i dubbi di chi ritiene diversamente, temendo che gli Enti locali potrebbero usare il conferimento di diritti edificatori creati *ad hoc* per capitalizzare le società partecipate; cfr. BARTOLINI, *cit.*, 730.

⁵⁴TROISI, *I diritti edificatori*, in *Dig. disc. priv., Agg.*, Torino, 2014, 228; PERLINGIERI, CARAPEZZA FIGLIA, *Codice civile. Aggiornamento*, Napoli, 2016, 1215; AMADIO, *I diritti edificatori: la prospettiva del civilista*, in VOLPE (a cura di) *Urbanistica ed attività notarile: nuovi strumenti di pianificazione del territorio e sicurezza delle contrattazioni: atti del Convegno, Bari, 11 giugno 2011*; Milano, 2012, 45.

⁵⁵SIRENA, *cit.*, 385, il quale aggiunge poi che i diritti edificatori diverrebbero “quiescenti” durante la fase del volo.

⁵⁶URBANI, *Conformazione della proprietà, diritti edificatori e moduli di destinazione d'uso dei suoli*, in *Urb. app.*, 2006, 908, n. 10.

⁵⁷PASETTO, *cit.*, 366; MALTONI, *Perequazione e compensazione nella legislazione urbanistica dell'Emilia-Romagna*, in BARTOLINI - MALTONI (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori: esperienze regionali a confronto*, Napoli, 2009. BUSANI, *cit.*, 109, nega i caratteri del diritto reale e parla di “diritti immateriali di derivazione immobiliare”. Si ritiene poi opportuno, per l'assoluta autorevolezza della dottrina, ricordare STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Napoli, 2016, XVII.

⁵⁸MASTROPIETRO, *cit.*, 106; PRIMERANO, *cit.*, 550; BARTOLINI, *cit.*, 730; GAZZONI, *cit.*, 104.

⁵⁹GAZZONI, *cit.*, 101.

⁶⁰GUALANDI, *cit.*

⁶¹Come efficacemente messo in luce da vari studi; recentemente da PRIMERANO, *cit.*, 538.

revocare le premialità inizialmente riconosciute⁶².

Benché il delicato tema della giurisdizione in materia di diritti edificatori sfugga per la sua complessità all'economia di questo lavoro, merita di essere ricordato come la ricostruzione della loro natura giuridica abbia conseguenze sul giudice che sarà chiamato a dirimere gli eventuali contenziosi che dovessero sorgere. Sarà naturalmente il giudice ordinario, ove quelli siano inquadrati quali beni, reali od immateriali. Viceversa, la giurisdizione sarà del giudice amministrativo ove siano considerati interessi legittimi. Più interessante pare farsi il discorso ove invece se ne accetti la natura, che abbiamo chiamato, "polimorfa": in tal caso ne deriverebbe una duplice giurisdizione, civile durante il volo, ed amministrativa durante l'atterraggio ed il decollo. Ma anche accettando tale prospettiva ed il relativo riparto di giurisdizione che ne deriverebbe, non è difficile immaginare situazioni nelle quali sarebbe in concreto arduo operare la distinzione. Ma, a ben riflettere, sono proprio queste le situazioni per le quali fu concepita sin dal 1923 la giurisdizione esclusiva, quale spada alessandrina in grado di sciogliere il nodo gordiano che vede avvinghiati inestricabilmente diritti soggettivi ed interessi legittimi.

Però l'attuale formulazione dell'art. 133, co. 1, lett. f), che parla di "*atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia*" non pare permettere di ricondurre alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le vicende del volo, le quali non riguardano evidentemente atti o provvedimenti, ma solo proprio atti fra privati. Potrebbe quindi essere un buon spunto *de iure condendo* per il legislatore nazionale riflettere su una possibile novella che ampli la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche ai conflitti che dovessero nascere dal trasferimento dei diritti edificatori.

Giurisdizione che, in prospettiva, si dovrebbe riflettere se estendere a tutti questi fenomeni che si sono diffusi sempre più negli ultimi anni di, come la abbiamo definiti, ibridazione del diritto amministrativo con il diritto civile.

7. Conclusioni

Questa veloce disamina sul trasferimento dei diritti edificatori ha certamente posto in luce come l'analisi dell'istituto sia ancora lontana da approdi unanimemente condivisi dalla dottrina. Si tratta però di questioni tutt'altro che idonee a minare l'operatività dell'istituto, che quindi potrà trovare rinnovata applicazione. Pertanto, la scelta del legislatore veneto di valorizzare questo istituto non viene inficiata dal dibattito in corso.

Anzi, proprio questa scelta potrà contribuire a rilanciare il dibattito. Come spesso capita per gli istituti giuridici, particolarmente quelli più innovativi, sarà proprio il loro largo utilizzo a fornire da un lato lo stimolo per ulteriori riflessioni, dall'altro quel materiale concreto sia per spunti concreti che per gli inevitabili, e per certi versi anche auspicati, arresti giurisprudenziali.

Il pur apprezzabile intervento con la novella del 2011 e l'integrazione dell'art. 2643 c.c. pare però un intervento emergenziale e forse l'istituto avrebbe bisogno di uno più organico. Anche in questo caso si auspica, come per tanti altri istituti del diritto urbanistico, che il legislatore nazionale individui le condizioni per quell'intervento di settore già da tempo richiesto.

(Lorenzo Minganti)

* * *

LA DISCIPLINA DEI CREDITI EDILIZI DA RINATURALIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. La disciplina di dettaglio per i crediti edilizi da rinaturalizzazione: il provvedimento della Giunta regionale di cui alla lettera d), del comma 2, dell'articolo 4, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 – 2. Il contenuto del provvedimento di Giunta regionale di cui al comma 1 dell'articolo 4 – 3. (segue) I criteri attuativi e le modalità operative per l'attribuzione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione – 4. (segue) I criteri operativi relativi ai crediti edilizi da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici comunali (rinvio) – 5. La variante alla strumentazione urbanistica comunale: il ruolo dei comuni – 6. (segue) La variante alla strumentazione urbanistica comunale: le proposte dei privati – 7. La disciplina dei manufatti individuati come incongrui dalla variante – 8. Le previsioni contenute negli ultimi quattro commi dell'articolo 4

⁶²MASTROPIETRO, cit., 72; SIRENA, cit., 387.

1. La disciplina di dettaglio per i crediti edilizi da rinaturalizzazione: il provvedimento della Giunta regionale di cui alla lettera d), del comma 2, dell'articolo 4, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14

L'articolo 4 contiene talune (invero: importanti) disposizioni per l'operatività dei crediti edilizi da rinaturalizzazione: demandando la definizione più specifica della relativa disciplina ad un successivo provvedimento della Giunta regionale, da adottarsi *“entro quattro mesi dall'entrata in vigore della ... legge”* regionale n. 14/2019, *“sentita la competente commissione consiliare”*.

Quella di rinviare ad un provvedimento di Giunta regionale la normativa di dettaglio è soluzione (pure contenuta nel disegno di legge adottato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 43/DDL in data 8 ottobre 2018 e presentato al Consiglio regionale con il n. 402 del registro dei progetti di legge) che è coerente con l'impostazione seguita, in materia, dalla legge regionale 6 giugno 2017 n. 14. Quest'ultima legge invero, da un lato, nel suo articolo 5 già aveva *“battezzato”*, quali massimamente rispondenti alle finalità della riqualificazione e del contenimento del consumo di suolo, gli interventi di demolizione integrale di opere incongrue o di elementi di degrado, individuando nel *“riconoscimento di crediti edilizi per il recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata”* (cfr. articolo 5, comma 2, l.r. n. 14/2017) una delle misure contemplabili dalla strumentazione urbanistica comunale (in alternativa o in uno con premialità in termini volumetrici o di superficie ovvero con la riduzione del contributo di costruzione) per agevolare i ridetti interventi. Dall'altro lato la l.r. n.14/2017, nel suo articolo 4, certo in considerazione della complessità della materia difficilmente compendiabile in un testo di legge, ha demandato alla Giunta regionale, *“sentita la competente commissione consiliare”*, la definizione delle regole e delle *“misure applicative ed organizzative per la determinazione, registrazione e circolazione dei crediti edilizi, tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 46, comma 1, lettera c), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11”* (ovverosia tenendo conto del fatto che già la citata disposizione contenuta nella l.r. n. 11/2004 aveva previsto un atto di Giunta regionale per disciplinare – nei termini, da tempo decorsi, e con le modalità procedurali ivi indicati – *“i criteri per l'omogenea applicazione”*, *inter alia*, dei *“crediti edilizi”* di cui all'articolo 36, l.r. n. 11/2004).

Si tratta, d'altro canto, di una soluzione che sotto altro profilo, nel consentire – durante la fase di concreta applicazione delle legge regionale e del provvedimento giuntale di cui all'articolo 4, comma 1 – di apportare eventuali modifiche ed integrazioni alla disciplina di dettaglio così emanata secondo un *iter* più rapido (atto di Giunta regionale, *“sentita la competente commissione consiliare”*), risponde a quelle stesse esigenze di semplificazione procedimentale (funzionali a fornire una più rapida risposta a mutate esigenze di politica urbanistica) che sono alla base della scelta legislativa di permettere la modifica dell'allegato A alla l.r. n. 14/2019 (sugli incrementi percentuali di cui agli articoli 6, comma 3 e 7, comma 2) senza un nuovo passaggio in Consiglio regionale, ma *“con deliberazione di Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare”*.

2. Il contenuto del provvedimento di Giunta regionale di cui al comma 1 dell'articolo 4

Tre sono le tematiche – elencate alle lettere a), b) e c) del comma 1 – che *“in particolare”* dovranno essere affrontate nel provvedimento giuntale chiamato dall'articolo 4 a dettare una specifica disciplina per i crediti edilizi da rinaturalizzazione:

- indicazioni specifiche sulle modalità da osservare per accertare il completamento dell'intervento demolitorio e la rinaturalizzazione (ovverosia per accertare l'intervenuta realizzazione di quell'attività di *cleaning* che rappresenta la *condicio sine qua non* per acquisire i crediti edilizi da rinaturalizzazione da iscrivere in apposita sezione nel Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi di cui all'articolo 17, comma 5, lett. e) della l.r. n. 11/2004 - RECRED);
- i criteri generali (modalità applicative e termini) che i comuni dovranno seguire per procedere all'iscrizione dei crediti edilizi nel RECRED (una volta accertato l'intervenuto completamento delle attività di demolizione del manufatto incongruo e di rinaturalizzazione) e per procedere alla cancellazione dei crediti a fronte dell'utilizzo della relativa capacità edificatoria;
- soprattutto, i criteri attuativi e le modalità operative da osservarsi per attribuire agli interventi demolitori i crediti edilizi da rinaturalizzazione.

È di certo quella da ultimo ricordata la tematica più importante e più complessa che dovrà disciplinare

il provvedimento giuntale di cui all'articolo 4 comma 1, fermo restando che anche con riferimento alle altre due tematiche su indicate non mancano criticità di sicuro rilievo da affrontarsi nell'atto di Giunta regionale.

Ad esempio: per comprovare l'intervenuto completamento dell'intervento di *cleaning*, quale atto necessario e presupposto per l'iscrizione del credito nel RECRED, basterà una dichiarazione sostitutiva ex d.P.R. 445/2000 da formalizzarsi a cura della parte privata interessata e successivamente da verificare a cura del comune, come si potrebbe ipotizzare giusta l'insussistenza di ragioni ostative al ricorso agli strumenti di semplificazione procedimentale? Oppure servirà un atto formale "di accertamento" del comune, come potrebbe far intendere il testo normativo nella misura in cui lo stesso fa riferimento alla definizione di "modalità" di accertamento? La trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari del vincolo di non edificazione sul suolo ripristinato all'uso naturale, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, l.r. n. 14/2019 (cfr. *infra*), dovrà essere formalizzata (e quindi comprovata) prima che si proceda all'iscrizione del credito generato dall'intervento di demolizione e ripristino *de quo*? Oppure la parte interessata potrà pretendere che la trascrizione faccia seguito all'iscrizione del credito nel RECRED da parte del comune quale passaggio con cui si formalizza il riconoscimento di quella "agevolazione", *sub specie* di capacità edificatoria "premile", che l'articolo 5, comma 3 cit. indica come presupposto per l'obbligo, in capo al "beneficiario delle agevolazioni", di procedere alla trascrizione del vincolo di non edificazione?

Ancora: la cancellazione del credito dal RECRED dovrà intervenire già nel momento in cui l'intervento edilizio contemplante l'utilizzo dello stesso formerà oggetto del relativo titolo edilizio, con l'assegnazione definitiva della capacità edificatoria al compendio immobiliare interessato dal progetto di intervento? Oppure si può pensare di attendere il completamento dell'intervento edilizio, per andare a definire solamente in quel momento la quantità di "capacità edificatoria" effettivamente "consumata" dal titolare del credito e per converso quella, residua, che potrebbe successivamente formare oggetto di libera commercializzazione? E come va determinata l'area, ripristinata all'uso naturale, che va assoggettata a vincolo di non edificazione? Si tratterà solo della superficie in precedenza "coperta" dal manufatto incongruo o si potranno fare anche valutazioni diverse, a fronte della specificità dei singoli casi?

Non è da ultimo irrilevante ricordare, in tema di cancellazione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione, che nel testo approvato dal Consiglio regionale è stata stralciata la previsione, contenuta nel disegno di legge adottato dalla Giunta, che limitava a dieci anni (decorrenti dall'iscrizione nel RECRED) il periodo di efficacia ed utilizzabilità dei crediti *de quibus*.

3. (segue) I criteri attuativi e le modalità operative per l'attribuzione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione

Il provvedimento giuntale di cui al comma 1 dell'articolo 4, nel dettare la specifica disciplina sui criteri attuativi e sulle modalità operative che dovranno essere osservati, da parte dei comuni, per attribuire agli interventi demolitori i crediti edilizi da rinaturalizzazione, dovrà ovviamente considerare i principali parametri fissati, al riguardo, dalla l.r. n. 14/2019, quali elencati nella lettera a) del comma 2.

I costi di demolizione del manufatto incongruo, nonché i costi di rinaturalizzazione dell'area su cui il ridetto manufatto si colloca (e così pure i costi per l'"eventuale bonifica"), da un lato, e, dall'altro lato, la "localizzazione, consistenza volumetrica o di superficie e destinazione d'uso del manufatto esistente" rappresentano i principali elementi che la normativa veneta impone di considerare per definire la "specificità" del manufatto cui ricollegare la determinazione dei crediti edilizi da attribuire con l'apposita variante allo strumento urbanistico generale comunale.

Da una parte, dunque, il parametro legato al costo dell'operazione di *cleaning* (demolizione; eventuale bonifica; rinaturalizzazione) e quindi un parametro che contribuisce a definire la "specificità del manufatto" - articolo 4, comma 1, lett. a) - non già considerando il manufatto in sé, ma considerando l'onere economico necessario per eliminare dal territorio quel manufatto; dall'altra parte, il parametro (legato alla "localizzazione, consistenza volumetrica o di superficie e destinazione d'uso del manufatto esistente") che, per converso, nel definire o nel contribuire a definire la "specificità del manufatto", tiene in considerazione il manufatto in sé.

Si tratta di due parametri, rilevanti al fine di definire quanto previsto nella lett. a) del comma 1 dell'articolo in esame, che si pongono su piani opposti.

Ed è certo scelta delicata, soprattutto dal punto di vista della politica urbanistica, andare a definire,

nel provvedimento di Giunta regionale, il bilanciamento di questi due parametri nella definizione dei criteri generali da seguire al fine di addivenire all'attribuzione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

Perché se si definisce il credito edilizio *de quo*, inteso come capacità edificatoria da attribuire alla demolizione di un manufatto incongruo, muovendo principalmente dal parametro riferito al costo di demolizione e rinaturalizzazione:

- a) *in primis* significa muovere, in questo calcolo, da un valore economico (il costo, appunto, dell'intervento di *cleaning*) e rapportarsi poi a questo parametro economico per definire, con un rapporto proporzionale definito dal comune nell'osservanza dei criteri attuativi fissati dalla Giunta regionale, il valore economico (da esprimersi alla fine con una capacità edificatoria) che si intende riconoscere alla parte interessata per incentivare la demolizione di un dato manufatto (a fronte dell'interesse pubblico in tal senso, giusta "il valore derivante alla comunità e al paesaggio dall'eliminazione dell'elemento detrattore": cfr. articolo 4, comma 2, lett. a), di cui *infra*);
- b) significa in secondo luogo considerare, per converso, la tipologia di manufatto da demolire e quindi la sua consistenza (volumetrica o di superficie), la sua destinazione e la sua localizzazione come elementi che rilevano per decidere se e come incrementare o diminuire (a seconda dell'interesse comunale alla demolizione del manufatto in relazione alla sua peculiare localizzazione o alla sua peculiare consistenza) il rapporto tra il valore economico riconosciuto (in termini di capacità edificatoria) per il caso di rinaturalizzazione e il valore economico relativo al costo da sostenere per l'intervento di demolizione e rinaturalizzazione.

Diversamente, se si definisce il credito edilizio *de quo* muovendo principalmente dal parametro riferito alla consistenza e localizzazione del manufatto (e quindi se si riconosce come credito edilizio una nuova capacità edificatoria parametrata, principalmente, alla volumetria o superficie e alla destinazione, nonché alla localizzazione della struttura da demolire) vuol dire riconoscere un valore (capacità edificatoria) che non è tanto pensato e determinato quale contributo, quale incentivo all'assunzione del costo di demolizione del manufatto, ma che è piuttosto determinato come valore che va a "compensare" in parte una perdita di valore del manufatto che viene demolito.

È – si è detto – scelta delicata quella, *in parte qua*, rimessa al provvedimento di Giunta regionale, che, nel dare ai comuni indicazioni operative da seguire per considerare la "specificità del manufatto" alla cui demolizione attribuire crediti edilizi, dovrà definire i parametri di calcolo per la determinazione dei crediti decidendo anzitutto, come detto, se considerare, quale principale parametro di calcolo, la demolizione del manufatto (e quindi il costo di demolizione e di rinaturalizzazione) o, per converso, il manufatto in sé (e quindi la sua localizzazione, consistenza volumetrica e di superficie, destinazione d'uso).

Indicazione parimenti importante, sempre rimessa al provvedimento di Giunta regionale di cui all'articolo 4 in esame, è quella riferita alla possibilità di disciplinare la determinazione dell'attribuzione di crediti edilizi da rinaturalizzazione come capacità edificatoria declinabile in termini quantitativi diversi (espressi, in particolare, in volumetria o in superficie) e pure differenziabili "in relazione alle possibili destinazioni d'uso" (residenziale; turistico-ricettiva; produttiva e direzionale; commerciale). A titolo esemplificativo, la Giunta regionale potrà dare indicazioni operative per consentire ai comuni, una volta definita la capacità edificatoria da riconoscere ad un dato intervento demolitorio e di rinaturalizzazione, di esprimerla tanto in termini di volume quanto in termini di superficie e, ancora, di esprimerla in misura diversa a seconda della destinazione d'uso data alla superficie realizzanda.

Giusta il tenore letterale del comma 1 dell'articolo in esame, i criteri e le modalità definite dalla Regione Veneto in punto attribuzione di crediti edilizi (al pari, del resto, delle modalità definite dalla Giunta in materia di iscrizione e cancellazione dei crediti nel RECRED) sono vincolanti ("da osservarsi") per i comuni. Nulla osta, peraltro, a che il provvedimento di Giunta regionale, al fine di garantire una maggiore autonomia agli Enti comunali anche nella gestione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione, fornisca (non già indicazioni prescrittive ed inderogabili, ma) indirizzi operativi e di riferimento per le Amministrazioni locali, lasciando ai comuni la facoltà di derogare o di introdurre motivate modifiche per il proprio territorio.

4. (segue) I criteri operativi relativi ai crediti edilizi da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici comunali (rinvio)

L'articolo in esame rimette al provvedimento giuntale da adottarsi entro il 4 agosto 2019 (termine ordinario) una quarta tematica: la disciplina relativa alla cessione, sul mercato, dei crediti edilizi da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici comunali.

Si tratta di crediti edilizi per i quali l'articolo 5 (*"Disposizioni per gli immobili pubblici"*) detta una disciplina speciale, espressamente prevedendo che *"gli immobili appartenenti ai comuni"* (ma così pure gli immobili appartenenti *"ad altri enti pubblici"*) possono generare crediti edilizi da rinaturalizzazione *"anche in deroga ai criteri generali di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1 dell'articolo 4"*.

Si rinvia, al riguardo, allo specifico commento riferito all'articolo 5 e alle osservazioni ivi contenute anche per quanto riguarda la disciplina che *in parte qua* è dall'articolo 4 demandata al provvedimento di Giunta regionale di cui alla lettera d) del comma 2, dell'articolo 4, l.r. n. 14/2017.

5. La variante alla strumentazione urbanistica comunale: il ruolo dei comuni

Il secondo e il terzo comma dell'articolo 4 dettano disposizioni sulla variante allo strumento urbanistico comunale che i comuni devono approvare per addivenire al riconoscimento dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

La procedura di approvazione della variante, *"per i comuni non dotati di piani di assetto del territorio"* è quella *"semplificata"* di cui ai commi 6, 7 e 8 dell'articolo 50, l.r. n. 61/1985. I comuni dotati del PAT devono, per converso, seguire la procedura dettata per le varianti al piano degli interventi dai commi da 2 a 6 dell'articolo 18, l.r. n. 11/2004.

Meno semplice è definire il contenuto di questa variante che i comuni sono chiamati ad approvare *"entro dodici mesi dall'adozione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1"*, e successivamente *"con cadenza annuale"*, sulla falsariga di ciò che è già stato previsto per le *"varianti verdi per la riclassificazione di aree edificabili"* dall'articolo 7 della legge regionale 16 marzo 2015, n. 4

Primario oggetto della variante è l'individuazione, all'interno del territorio comunale, dei manufatti incongrui – quali definiti dall'articolo 2, comma 1, lett. b) al cui commento si rinvia – la cui demolizione (con rinaturalizzazione del suolo) consente di conseguire i crediti edilizi da rinaturalizzazione.

L'individuazione dei ridetti manufatti può essere fatta autonomamente dal comune o può essere operata accogliendo una richiesta in tal senso presentata dall'*"avente titolo"* (per tale dovendosi considerare tanto il proprietario del manufatto incongruo, quanto un eventuale promissario acquirente legittimato alla presentazione della richiesta in forza di specifica previsione del contratto preliminare di cessione): nella consapevolezza che, come meglio si evidenzierà nel prosieguo, la classificazione, in sede di strumentazione urbanistica comunale, di un manufatto quale *"incongruo"* ai sensi dell'articolo 4 in esame (ovverosia la classificazione dell'opera incongrua o dell'elemento di degrado quale manufatto la cui demolizione consente l'acquisizione di un credito edilizio da rinaturalizzazione) non obbliga certo l'avente titolo a demolire il manufatto individuato dal comune come incongruo (salve eventuali previsioni di accordi convenzionali pubblico-privati che dovessero accompagnare la variante), ma comporta comunque l'operatività della previsione di cui al comma 4 (la quale ultima, come meglio si evidenzierà *infra*, limita in modo importante gli interventi edilizi realizzabili sui manufatti classificati appunto quali *"incongrui"*).

Non qualsivoglia manufatto, ancorché in stato di degrado o abbandonato, può essere classificato come incongruo ai sensi della variante in esame, richiedendosi, da un lato, che ci si trovi in presenza di manufatti (edifici o comunque altri elementi realizzati sul territorio) che *"per caratteristiche localizzative, morfologiche, strutturali, funzionali, volumetriche od estetiche"* *"costituiscono elementi non congruenti con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, o sotto il profilo igienico-sanitario e della sicurezza"* (si veda la definizione di *"opere incongrue o elementi di degrado"* di cui all'articolo 2, comma 1, lett. f), della l.r. n. 14/2017 quale richiamata dalla definizione di *"manufatti incongrui"* di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 2, l.r. n. 14/2019); e, dall'altro lato, potendosi e dovendosi attribuire crediti edilizi da rinaturalizzazione esclusivamente ai manufatti incongrui la cui demolizione risponda prioritariamente al pubblico interesse, e ciò *"tenendo in considerazione il valore derivante alla comunità e al paesaggio dall'eliminazione dell'elemento detrattore"* (il disegno di legge adottato dalla Giunta regionale in data 8 ottobre 2018 parlava di *"rilevante e prioritario interesse pubblico"*).

La previsione dello strumento urbanistico comunale può non limitarsi ad individuare un dato opera o un dato elemento di degrado quale manufatto incongruo alla cui demolizione consegue il riconoscimento di un credito edilizio, potendo arrivare a definire, in situazioni peculiari (a titolo esemplificativo: manufatto di rilevanti dimensioni o localizzato in un contesto che richiede particolare attenzione nel momento in cui si va ad intervenire *in loco*), le “condizioni cui eventualmente subordinare gli interventi demolitori del singolo manufatto e gli interventi necessari per la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo e per la sua rinaturalizzazione”.

Si ritiene altresì che ben possa la variante in esame, nel momento in cui va ad individuare un manufatto quale incongruo, andare a specificare quella che dovrà essere la porzione di suolo da rinaturalizzare (“a valle” della demolizione) e successivamente da assoggettare a vincolo di non edificazione ai sensi dell'articolo 5, comma 3, l.r. 14/2017.

La seconda, importante valutazione rimessa al comune con la variante in esame è quella relativa al credito edilizio da attribuire al singolo intervento demolitorio e di rinaturalizzazione: attribuzione da farsi – nell'osservanza delle modalità attuative e dei criteri fissati dal provvedimento di Giunta regionale di cui al comma 1 – sulla base dei parametri che si sono prima ricordati (costi di demolizione e di eventuale bonifica, nonché di rinaturalizzazione; localizzazione, consistenza volumetrica o di superficie e destinazione d'uso del manufatto esistente): potendosi arrivare a differenziare il credito edilizio non solamente in funzione di specifiche destinazioni d'uso, ma anche “in funzione ... delle tipologie di aree o zone di successivo utilizzo” (si potrà prevedere, in sostanza, che un credito edilizio si sostanzia in una data capacità edificatoria se realizzata in una determinata zona periferica – fermo ovviamente restando che non potrà comunque trattarsi di zona agricola, giusta il disposto dell'articolo 8, al cui commento si rinvia –, nel mentre si traduce in una capacità edificatoria inferiore se realizzata in una zona più centrale, maggiormente urbanizzata o comunque dove più importanti sono i valori dei diritti edificatori).

Particolarmente delicata potrebbe essere la tematica della determinazione dei costi di demolizione del manufatto incongruo e “di eventuale bonifica” nonché di rinaturalizzazione, quale parametro da considerare per la definizione del credito edilizio da attribuire: tematica la cui importanza giustifica e richiede che siano fornite, con il provvedimento giuntale di cui al comma 1, puntuali indicazioni sulle modalità attuative da seguire (ed in particolare sul livello di analisi tecnico-progettuale che deve essere fatta per determinare i costi dei ridetti interventi, sui “prezziari” cui fare riferimento, sulle modalità da seguire per decidere se considerare quale costo di intervento da “indennizzare” con il credito edilizio anche l'eventuale costo per bonifiche che il proprietario dell'immobile fosse comunque *ex lege* tenuto ad eseguire).

Una ulteriore scelta, discrezionale, è rimessa alla variante urbanistica in esame: quella di andare ad individuare (negli ambiti di urbanizzazione consolidata e al di fuori delle zone agricole) “eventuali aree riservate all'utilizzazione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione” (si tratterà quindi di aree dove sarà precluso qualsivoglia intervento di nuova edificazione che non contempri l'utilizzo dei crediti edilizi *de quibus*) ovvero di “aree nelle quali sono previsti indici di edificabilità differenziata in funzione del loro utilizzo” (si tratterà quindi di aree dove vi sarà comunque la possibilità di un contenuto sviluppo edificatorio, con la contestuale previsione di una maggior edificazione attraverso lo sfruttamento, *in loco*, della capacità edificatoria legata ai crediti edilizi da rinaturalizzazione).

Proprio la previsione della possibilità, per il comune, di individuare aree “dedicate”, in tutto o in parte, all'utilizzo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione conferma che i ridetti crediti non sono necessariamente da utilizzarsi per gli interventi edilizi di ampliamento e di riqualificazione del tessuto edilizio di cui agli articoli 6 e 7 della legge regionale n. 14/2019, potendo diventare un importante strumento di governo e di pianificazione in mano al comune, cui è rimessa l'importante scelta di politica urbanistica di regolamentare lo sviluppo edificatorio nel proprio territorio (o in talune aree del proprio territorio), subordinandolo al previo completamento degli interventi di eliminazione di manufatti incongrui ed elementi detrattori, ai quali consegue il riconoscimento di crediti edilizi da sfruttare nelle aree all'uopo indicate (con ciò innescando un circolo virtuoso per cui si costruisce il nuovo solamente se prima si è demolito, in altre aree, il degradato).

6. (segue) La variante alla strumentazione urbanistica comunale: le proposte dei privati

L'adozione della variante urbanistica deve essere preceduta dalla pubblicazione, da parte dei comuni, di un avviso con il quale gli Enti locali, al fine di ricevere contributi per l'individuazione dei manufatti incongrui, *“invitano gli aventi titolo a presentare, entro i successivi sessanta giorni, la richiesta di classificazione dei manufatti incongrui”*.

Non necessariamente la richiesta deve essere presentata dal proprietario dell'opera o dell'elemento di degrado da demolire: *“avente titolo”*, come già evidenziato, ben può essere un promissario acquirente, che ad esempio – nella prospettiva di acquisire un credito edilizio da utilizzare per un intervento di ampliamento ai sensi dell'articolo 6, l.r. 14/2017 o per un intervento di riqualificazione ai sensi del successivo articolo 7 ovvero ancora per una nuova edificazione nelle aree eventualmente riservate dal comune, in tutto o in parte, per l'utilizzo dei crediti edilizi – abbia sottoscritto con il proprietario della struttura un preliminare che risulti sospensivamente condizionato alla successiva individuazione del manufatto, da parte del comune, quale manufatto incongruo e con il quale venga autorizzato il promissario acquirente a presentare all'Ente locale la richiesta di classificazione *de qua*.

Il comma 3 dell'articolo 4 precisa il contenuto *“minimo”* che deve avere la relazione descrittiva del manufatto incongruo. Omette peraltro, da un lato, di evidenziare l'importanza che la ridetta relazione contenga anche una stima di quelli che dovrebbero essere *“i costi di demolizione e di eventuale bonifica nonché di rinaturalizzazione”* e, dall'altro lato, non chiarisce il contenuto caratterizzante l'avviso che dovrà essere pubblicato (*“con cadenza annuale”*) dai comuni e che, si ritiene, dovrà indicare i parametri e i criteri di massima che il singolo comune seguirà nella valutazione delle proposte per l'individuazione dei manufatti incongrui (e, conseguentemente, per l'attribuzione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione).

Di rilievo la previsione per cui la relazione da allegare all'istanza di classificazione può comprendere (si tratta di un contenuto facoltativo e non già obbligatorio) uno studio di fattibilità di intervento edificatorio finalizzato all'utilizzo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione che potrebbero essere assegnati al manufatto incongruo nella misura in cui il comune dovesse ritenere la demolizione di quel manufatto *“di interesse pubblico”*, giusta il *“valore derivante alla comunità e al paesaggio dall'eliminazione dell'elemento detrattore”*.

Si tratta di una previsione importante sotto due profili.

Da un lato il comune, avendo cura di riportare un'indicazione in tal senso nell'avviso prodromico all'adozione e all'approvazione della variante, a fronte di più proposte per la classificazione di manufatti quali incongrui la cui demolizione sia ritenuta dall'Ente locale parimenti rispondente all'interesse pubblico, e a fronte della scelta urbanistica di contenere comunque il riconoscimento di crediti edilizi, potrebbe preferire le proposte di classificazione di manufatti incongrui accompagnate da uno studio di fattibilità di un intervento edificatorio finalizzato ad un concreto utilizzo degli attribuendi crediti: quanto sopra per il fatto che uno studio di fattibilità sull'effettivo utilizzo dei crediti – meglio se accompagnato da impegni formali alla demolizione del manufatto per l'ipotesi di accoglimento della richiesta di classificazione e di attribuzione di un congruo credito edilizio in conseguenza del completamento dell'intervento demolitorio e di rinaturalizzazione – dà maggiore garanzia che la programmata eliminazione del manufatto incongruo non resti solamente *“sulla carta”* (in attesa che il privato proprietario del manufatto individui, se del caso, interlocutori cui alienare effettivamente i crediti ovvero iniziative in cui sfruttare i ridetti crediti, che acquisirebbe dopo aver sostenuto i costi – per ipotesi importanti – di demolizione e rinaturalizzazione), ma si concretizzi rapidamente, sussistendo già le condizioni per utilizzare in tempi brevi gli acquisendi crediti edilizi.

Sotto un secondo profilo, la previsione è importante nella misura in cui potrebbe consentire la presentazione di *“studi di fattibilità di interventi edificatori finalizzati all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione”*, contemplanti – in esito all'approvazione della variante che classifica la struttura proposta quale manufatto incongruo – la sottoscrizione di una convenzione tra parte privata e comune (parte integrante del rilasciando titolo edilizio, ai sensi dell'articolo 11, l. n. 241/90) per la realizzazione dell'intervento di demolizione e ricostruzione e il contestuale utilizzo del credito così generato. E siffatta convenzione potrebbe prevedere che, per motivate ragioni, la realizzazione del nuovo edificio, con l'utilizzo dei crediti edilizi, non necessariamente segua il completamento dell'intervento di demolizione e rinaturalizzazione: si potrebbe in altri termini pensare ad una convenzione con il comune per il tramite

della quale l'avente titolo, ad esempio proprietario e residente in una degradata abitazione in zona di pregio paesaggistico, si impegna senza condizione alcuna all'esecuzione dell'intervento di demolizione del manufatto incongruo e di rinaturalizzazione del suolo (presentando adeguate garanzie e contemplando convenzionalmente, per il caso di inadempimento, l'acquisizione del demolendo manufatto in mano pubblica, così da consentire la successiva demolizione da parte del comune con l'utilizzo delle somme di cui alla fideiussione escussa), da completarsi entro un termine perentorio decorrente dal rilascio dell'agibilità del nuovo edificio all'interno di un ambito di urbanizzazione consolidata (nuovo edificio dove, se del caso, l'avente titolo potrà trasferirsi prima di procedere all'intervento demolitorio). Si tratterebbe di un intervento (impostato in modo sostanzialmente analogo a quanto già previsto dal comma 3 dell'articolo 9, l.r. n. 14/2019 per gli edifici localizzati in aree dichiarate di pericolosità idraulica e) che, di fatto, derogherebbe certo alla "regola" in forza della quale il credito edilizio da rinaturalizzazione (ovverosia la capacità edificatoria da sfruttare per il nuovo edificio) viene attribuita solamente una volta completato l'intervento di demolizione e rinaturalizzazione [cfr. la definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lett. d), l.r. n. 14/2019: "*a seguito della completa demolizione ... e della rinaturalizzazione del suolo*"]. E' altrettanto vero, peraltro, che la l.r. n. 14/2019, nel disciplinare i crediti edilizi da rinaturalizzazione, lo ha fatto "in attuazione" [ci si permette di rinviare ancora una volta alla definizione dell'istituto, riportata nel citato articolo 2] "*di quanto previsto dall'articolo 5, della legge regionale 6 giugno 2017, n.14*": articolo che già ha prescritto, in via ordinaria, che "*le demolizioni devono precedere l'eventuale delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse*", ma ha fatto salve "*eccezioni motivate*", richiedendo in tal caso la "*prestazione di adeguate garanzie*".

La proposta dell'avente titolo in ordine alla classificazione del proprio manufatto quale incongruo (con la conseguente attribuzione del relativo credito edilizio da rinaturalizzazione) sarà valutata dall'Amministrazione con quell'importante discrezionalità che comunque caratterizza l'esercizio del potere comunale di pianificazione urbanistica, ferma l'importanza di dare contezza, in sede motivazionale, della coerenza della scelta fatta con le indicazioni riportate nell'avviso pubblicato almeno sessanta giorni prima dell'adozione della variante e così pure con l'interesse pubblico specifico in ordine alla classificazione, quali manufatti incongrui, delle sole opere o elementi di degrado la cui eliminazione possa considerarsi quale importante valore per la comunità e per il paesaggio.

Ovviamente non necessariamente il credito edilizio da rinaturalizzazione riconosciuto in sede di adozione della variante risponderà alle aspettative dell'avente titolo (se del caso rappresentate nella stessa relazione che ha accompagnato la richiesta di classificazione *de qua*), pronto a criticare, ad esempio, le valutazioni fatte dall'Ente comunale sui costi di demolizione del manufatto e di rinaturalizzazione o, ancora, le valutazioni sul valore commerciale della capacità edificatoria riconosciuta.

La fase di pubblicazione della variante adottata e di presentazione delle osservazioni rappresenta certo la sede per un ulteriore apporto di informazioni e dati, a favore del comune, da parte di chi si ritenga in tutto o in parte leso dalla variante o ritenga il credito edilizio riconosciuto comunque inidoneo a rendere realisticamente fattibile l'intervento (demolizione e successiva rinaturalizzazione) considerato dall'Amministrazione rispondente al pubblico interesse: così da consentire al comune di valutare le ridette osservazioni ed adottare le scelte definitive in sede di approvazione della variante urbanistica.

7. La disciplina dei manufatti individuati come incongrui dalla variante urbanistica

La classificazione di un'opera o di un elemento di degrado quale manufatto incongruo in forza della variante urbanistica di cui all'articolo 4, l.r. 14/2019, in esame non obbliga certo il proprietario all'intervento demolitorio e di successiva rinaturalizzazione (intervento per converso necessario se il ridetto proprietario, approvata la variante urbanistica, intenda acquisire concretamente i crediti edilizi riconosciuti a quel dato manufatto incongruo dalla strumentazione urbanistica).

Così come (non già la classificazione di un manufatto quale manufatto incongruo, ma) solamente il completamento dell'intervento di demolizione e rinaturalizzazione e l'acquisizione del credito edilizio da rinaturalizzazione attribuito dalla variante determinano, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, l.r. 14/2017, l'assoggettamento del "*suolo ripristinato all'uso naturale*" "*ad un vincolo di non edificazione, trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura e spese*" del proprietario (vincolo che "*permane fino all'approvazione di una specifica variante allo strumento urbanistico che non può essere adottata prima di dieci anni dalla trascrizione del vincolo*").

La classificazione di un'opera o di un elemento di degrado quale manufatto incongruo in forza della variante urbanistica di cui all'articolo 4, l.r. 14/19, risulta peraltro il passaggio necessario e sufficiente per ridurre in modo importante gli interventi edilizi attuabili sul manufatto medesimo, nelle more dell'eventuale successivo intervento di demolizione.

Il comma 4 prevede, invero, che per i “*manufatti incongrui, individuati dalla variante allo strumento urbanistico*” sono “*consentiti esclusivamente*” interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, quali definiti rispettivamente dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 3, d.P.R. 380/2001 recante il “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*” - TUE (il disegno di legge adottato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 43/DDL in data 8 ottobre 2018 prevedeva di consentire, in relazione ai manufatti incongrui, anche interventi di restauro e di risanamento conservativo; la previsione è stata stralciata nel testo licenziato dalla II Commissione consiliare).

Il comma 4 fa salva la possibilità, per i comuni, di fissare anche “*limiti più restrittivi*”: ad esempio, consentendo, in relazione ai manufatti classificati quali incongrui, solamente interventi di manutenzione ordinaria ovvero escludendo la possibilità di quegli interventi di maggior consistenza edilizia (quali il frazionamento di unità immobiliari “*con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso*”) che comunque il TUE ricomprende nella nozione di manutenzione ordinaria.

I rilevanti vincoli che introduce già la sola classificazione di un manufatto quale incongruo potrebbero giustificare l'interesse ad un ricorso impugnatorio contro la variante da parte degli aventi titolo che non abbiano richiesto al comune la classificazione *de qua* (il comune – si è detto – può procedere autonomamente, oltretutto pur in assenza della richiesta della parte privata, alla classificazione di un'opera o di un elemento di degrado quale manufatto incongruo) o che ritengano la classificazione da loro richiesta come classificazione non accompagnata dall'attribuzione di un congruo credito edilizio da rinaturalizzazione.

8. Le previsioni contenute negli ultimi quattro commi dell'articolo 4

Sulla circolazione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione e sul richiamo, fatto sempre nel comma 5 dell'articolo 4, alla previsione di cui all'articolo 2643, comma 2 *bis*, del codice civile (articolo espressamente inserito nel codice dal d.l. 70/2011, conv. l. n. 103/2011 con l'espressa finalità di “*garantire certezza nella circolazione dei diritti edificatori*”), si rinvia alle considerazioni sviluppate nel commento dedicato all'analisi giuridica dell'istituto del credito edilizio.

Il sesto comma, con una norma di chiusura, prevede che, per quanto non disposto dalla l.r. n. 14/2019 in materia di crediti edilizi da rinaturalizzazione, “*si applica l'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n.11*”: si applica quindi anche la previsione, di cui al comma 5 dell'articolo 36 della menzionata legge regionale, secondo cui “*salvi i casi in cui sia intervenuta la sanatoria secondo la normativa vigente, le opere, realizzate in violazione di norme di legge o di prescrizioni di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica ovvero realizzate in assenza o in difformità dai titoli abilitativi, non possono dar luogo al riconoscimento del credito edilizio*”.

Gli ultimi due commi dell'articolo introducono un divieto di adottare varianti allo strumento urbanistico generale (piano regolatore generale, per i comuni non dotati di PAT; piano degli interventi per gli altri comuni) per gli Enti comunali che non abbiano ancora provveduto all'istituzione del RECRED.

Il ridetto divieto (dal quale sono escluse le sole varianti “*che si rendono necessarie per l'adeguamento obbligatorio a disposizioni di legge*”) è evidentemente misura fortemente “*persuasiva*”, pensata dal legislatore per sollecitare i comuni ad istituire il Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi, garantendo al riguardo “*adeguate forme di pubblicità*” (la previsione sulla necessità di adeguata pubblicità nell'*iter* di istituzione del RECRED, al pari della previsione sul termine entro cui istituire il registro – termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge, il cui inutile decorso non comporta altre “*sanzioni*” se non il protrarsi del divieto di varianti allo strumento urbanistico generale – è contenuta solamente nel comma 7, dedicato ai “*comuni non dotati di PAT*”; non vi sono ragioni, peraltro, per non applicarla anche ai comuni dotati di PAT e ancora privi del RECRED).

È da ultimo evidente che il Registro elettronico, per i comuni che ne siano privi, potrebbe essere istituito con la stessa variante di cui al comma 2 dell'articolo in esame, da approvarsi “*entro dodici mesi*”

dall'adozione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1": nulla osta, peraltro, ad una sua introduzione con una precedente, autonoma variante, specie nella misura in cui il singolo Ente comunale si trovi nella necessità di modificare per altri profili il proprio strumento urbanistico e di superare quindi il divieto in tal senso introdotto negli ultimi due commi dell'articolo in esame.

(Diego Signor)

LA VALORIZZAZIONE DEI CREDITI EDILIZI DA RINATURALIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. Dai crediti edilizi ai crediti da rinaturalizzazione - 2. I manufatti incongrui e il ruolo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione - 3. Una nuova prospettiva dell'interesse pubblico: la demolizione - 4. Il ruolo dei Comuni nella progettazione della rinaturalizzazione: la variante e l'avviso - 5. Un nuovo paradigma per la quantificazione dei crediti - 6. Gli impieghi dei crediti da rinaturalizzazione

1. Dai crediti edilizi ai crediti da rinaturalizzazione

I crediti edilizi rappresentano, dal 2004, un istituto innovativo per promuovere e incentivare la cooperazione tra l'operatore privato e il soggetto pubblico nella promozione di interventi di riqualificazione edilizia, ambientale e urbana in tutto il territorio, dalla scala minuta, edilizia, fino alla scala territoriale. Esso trova la propria definizione e l'indicazione degli obiettivi, delle politiche e delle azioni di riqualificazione edilizia, urbana ed ambientale che ne determinano il riconoscimento nell'art.36 della l.r. n. 11/2004 il quale definisce i quattro ambiti di applicazione che vanno dalla demolizione di opere incongrue e l'eliminazione di elementi di degrado, all'attuazione di interventi finalizzati al miglioramento della qualità edilizia, architettonica, urbana fino al riordino della zona agricola oltre alle compensazioni di cui all'art. 37 che permettono ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria a fronte della loro cessione al demanio comunale.

Nella prospettiva dell'amministrazione, l'innovazione è stata significativa poiché, da quel momento, attraverso i crediti edilizi si sono introdotte regole più flessibili per l'attuazione dei progetti pubblici e privati di riqualificazione del territorio e si è aperta l'opportunità di acquisizione degli immobili necessari alle dotazioni territoriali anche attraverso il riconoscimento alla proprietà di diritti edificatori compensativi in alternativa al più tradizionale, nonché conflittuale ed economicamente oneroso, esproprio. Anche nella prospettiva della proprietà l'innovazione è apparsa interessante poiché, l'introduzione dei crediti edilizi, oltre all'istituto della perequazione urbanistica, ha allargato le opportunità del partenariato tra pubblico e privato per la riqualificazione del territorio attraverso strumenti in grado di rendere più coerente la gestione e l'attuazione dei contenuti pubblici e privati del piano rispetto alle attese, in termini temporali ed economici, dei privati.

Il contesto economico e culturale in cui si collocava l'introduzione del credito edilizio nel 2004 ne spiega i tratti distintivi poiché esso diviene il dispositivo impiegato dalle Amministrazioni comunali sia in processi di pianificazione ampi e generali che nell'ambito di interventi puntuali per attuare progetti caratterizzati da un elemento comune: la traslazione di carichi urbanistici esistenti o di progetto.

Anche scontando una inevitabile semplificazione, la tematizzazione dei modelli d'uso e gli ambiti di utilizzo dei crediti edilizi nella pianificazione veneta conduce ad una tematizzazione che ne definisce i tratti essenziali. Una prima categoria rimanda all'acquisizione da parte del Comune di aree o immobili funzionali alla realizzazione di opere pubbliche o di aree destinate alle dotazioni territoriali. Un secondo ambito di impiego riguarda operazioni di "conservazione" della volumetria riconosciuta dal Piano sia attraverso il mantenimento di una volumetria residua a seguito di interventi mirati alla riduzione del carico urbanistico in aree edificabili di proprietà privata, sia prevedendo il riconoscimento sotto forma di crediti edilizi dell'intera capacità edificatoria riconosciuta dal Piano, ma non più utilizzabile nel sedime di proprietà. La terza categoria vede il riconoscimento di crediti edilizi a fronte di operazioni di riqualificazione di ambiti degradati mediante la demolizione dei manufatti e di opere incongrue e il differimento della realizzazione di nuovi e più appropriati fabbricati di maggiore qualità nella stessa area o in altre aree.

L'individuazione delle caratteristiche comuni ai progetti e degli interventi che fino ad ora si sono avvalsi dei crediti edilizi evidenzia come essi abbiano rappresentato il riconoscimento alla proprietà o al

soggetto attuatore di una quantità volumetrica, un diritto edificatorio distaccato dal suolo, finalizzata a *compensare* una perdita, il sacrificio di *ius aedificandi* già esistente: la rinuncia a realizzare tutta, o parte, di un determinato ammontare di capacità edificatoria riconosciuto da uno strumento urbanistico vigente o previgente, la compensazione per la demolizione (e quindi la concreta eliminazione del volume) di un manufatto improprio allo scopo di attuare una riqualificazione di un ambito, la compensazione per la cessione di un'area o un fabbricato al demanio comunale.

Il tratto comune di questi progetti è la dichiarazione, implicita od esplicita, che grazie al credito edilizio sia possibile conservare i diritti edificatori allo scopo di favorire l'attuazione di progetti garantendo, al soggetto privato, maggiore flessibilità nelle forme, nello spazio e nel tempo dello *ius aedificandi* e del valore economico ad esso sotteso, entro una strategia di pianificazione e di progettualità di sviluppo che ancorché rarefatto o denso rimane pur sempre *additivo*.

Prima della promulgazione della l.r. n.14/2017 sul contenimento del consumo di suolo, il paradigma economico e culturale su cui si basava il riconoscimento dei crediti edilizi si fondava sull'implicito riconoscimento che si trattasse di un istituto in grado di traslare la dimensione fisica o economica degli immobili e, soprattutto, di *cartolarizzarne* il valore economico. Il fatto che, fino ad ora, al credito edilizio sia stato associato, tanto dal soggetto pubblico quanto dagli operatori privati, un prevalente significato compensativo, formale e sostanziale, di fatto, ne ha orientato i modelli d'uso e i criteri per la sua quantificazione mostrandone opportunità ma, anche, limiti.

Se infatti, in alcuni contesti e per alcuni obiettivi, il principio compensativo rispetto al valore esistente appare il linea con gli obiettivi pubblici perseguiti (si pensi alla fattispecie dell'art. 37), il rapporto efficienza/efficacia nell'ambito dei progetti di riqualificazione edilizia ed ambientale richiede una maggiore capacità da parte del comune di governare i processi e i risultati rispetto ad attese (e le successive richieste) da parte della proprietà privata di norma poco interessata a mediare la propria "rendita d'attesa" o il "valore d'uso" degli immobili con gli obiettivi d'interesse pubblico che attraverso il riconoscimento dei crediti è chiamata a co-attuare.

La legge sul contenimento del consumo di suolo n. 14/2017 amplia i paradigmi culturali ed economici di riferimento per l'impiego dei crediti edilizi e, se nel perseguimento degli obiettivi delle politiche regionali, essi rimangono strumenti per una strategia di *sviluppo sostenibile additivo* per la valorizzazione e la trasformazione dell'ambiente costruito⁶³ e per la riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata⁶⁴, assumono rinnovato ed inedito ruolo quando vengono indicati come strumenti finalizzati alla promozione delle politiche di tutela e la rinaturalizzazione del territorio compromesso. È proprio entro questa strategia di sviluppo *per sottrazione* che appare necessario collocare i crediti da rinaturalizzazione, introdotti dalla l.r. n. 14/2019 per dare strumenti concreti al perseguimento degli obiettivi di miglioramento e ricostruzione condivisa di un nuovo territorio e paesaggio veneto.

Le questioni che emergono dalla lettura dell'articolo hanno quindi un doppio ordine di scala: il primo attiene ad una dimensione culturale, un cambio di passo rispetto al significato e significato che pubblico e privato hanno di norma associato ai crediti edilizi in questi primi 15 anni di vita dello strumento; il secondo attiene alle questioni di maggiore operatività connesse al loro impiego.

2. I manufatti incongrui e il ruolo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione

L'incipit dell'articolo 4 dichiara che le questioni attinenti all'operatività e attuazione dei crediti da rinaturalizzazione sarà oggetto di uno specifico approfondimento di un atto applicativo della Giunta

⁶³ La l.r. N. 14/2017 all'art. 5 comma 2 lett. a) riprende i contenuti dell'art. 36 comma 3 e, coerentemente agli obiettivi dichiarati nell'art. 1 di riduzione della copertura artificiale del suolo, la tutela del paesaggio, la rinaturalizzazione di suolo impropriamente occupato, precisa ulteriormente il perimetro del possibile riconoscimento dei crediti edilizi.

Il primo ambito d'impiego è indicato nella Lettera a) e riguarda il contenimento del consumo di suolo mediante demolizione integrale di opere incongrue e elementi di degrado. Il secondo ambito d'impiego è indicato nella lettera b) e attiene alla promozione di interventi di riqualificazione e miglioramento di tutte le componenti (architettoniche, edilizie, tecniche e tecnologiche, ambientale, di accessibilità, ecc..) del patrimonio edilizio esistente.

⁶⁴ La l.r. n. 14/2017 anche all'art. 6 comma 2 riprende i contenuti dell'art. 36 comma 3 portando l'attenzione sugli interventi a scala urbana, e non più edilizia, che possono generare i crediti. Ancora una volta, la legge, coerentemente agli obiettivi dichiarati nell'art. 1 di riqualificazione e rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, precisa il perimetro delle azioni già indicate nell' art. 36 l.r. n. 11/2004.

Regionale tuttavia, i contenuti della disposizione in commento consentono di individuare una serie di temi sui quali svolgere le prime riflessioni.

Lo scopo dei crediti edilizi di rinaturalizzazione è creare le condizioni di operatività per l'attuazione degli interventi di demolizione integrale già indicati all'articolo 5 comma 2 lett. a) della l.r. n. 14/2017 e quindi il loro riconoscimento è connesso all'attuazione di un progetto di riqualificazione urbanistica di un ambito mediante la rinaturalizzazione del suolo. Essi, quindi, rappresentano un sottoinsieme dei crediti edilizi istituiti all'art. 36 l.r. n. 11/2004 il cui riconoscimento è connesso in modo specifico ed *esclusivo* alla completa attuazione del processo di rinaturalizzazione che inizia con la demolizione integrale di tutti i manufatti che insistono su un'area, continua mediante le attività di rinaturalizzazione e si conclude, come indica la l.r. n. 14/2017 all'art. 5 c. 3, con il mantenimento del suolo in condizioni di rinaturalizzazione e di inedificabilità per un periodo non inferiore a 10 anni.

Ciò che rileva ai fini del riconoscimento del credito edilizio da rinaturalizzazione è proprio l'obiettivo della "sottrazione" finalizzata a riportare naturalità e permeabilità attraverso l'eliminazione di una specifica categoria di manufatti edilizi, i fabbricati e manufatti dismessi e inutilizzati, che, come afferma lo stesso legislatore all'art. 2 c.1 lettera f) l.r. 14/2017, per "caratteristiche localizzative, morfologiche, strutturali, funzionali, volumetriche od estetiche, costituiscono elementi non congruenti con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, o sotto il profilo igienico-sanitario e della sicurezza".

Secondo una lettura economico-prestazionale quindi, gli oggetti delle demolizioni hanno completato il ciclo di vita utile, esaurendo tutte le dimensioni del valore: la qualità tecnica ed edilizia, la funzionalità e l'efficienza prestazionale e l'efficacia economica per i quali erano stati realizzati oltre a quella economica che li caratterizzava. Anzi, sotto il profilo economico, tali manufatti verosimilmente rappresentano brani del paesaggio che generano effetti negativi, spesso sottovalutati o non considerati in una prospettiva *razionale* dalla stessa proprietà, oltre che innumerevoli esternalità negative sulle proprietà di terzi e sul contesto e paesaggio circostante generando costi che si riflettono sui valori economici e sociali della comunità locale e sul territorio anche ad ampia scala.

3. Una nuova prospettiva dell'interesse pubblico: la demolizione

È interessante sottolineare come il legislatore abbia voluto porre l'attenzione proprio su questo aspetto all'art. 4 c.2 lettera a) indicando nella demolizione un'azione finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, laddove attraverso la sottrazione e l'eliminazione di un elemento detrattore, è possibile creare valore per la comunità e il paesaggio e limitare i costi privati connessi alla presenza dell'oggetto incongruo.

L'elemento paradigmatico che segna la specificità della demolizione come dispositivo di creazione di valore sta proprio in questa rinnovata prospettiva di valore associata a molteplici componenti. In primo luogo, la demolizione libera valore poiché agisce su un manufatto incongruo i cui costi di gestione possono rappresentare una leva su cui intervenire per rendere interessante la trasformazione (si pensi, ad esempio, alla tassazione locale che sarà plausibilmente più onerosa per l'immobile rispetto all'area naturalizzata e resa inedificabile) e il cui costo opportunità sarà plausibilmente nullo poiché non vi sono usi alternativi economicamente convenienti e interessanti per un mercato che sta cambiando. Inoltre, il valore dell'area permeabile che rimane in capo alla proprietà può assumere nuovi apprezzamenti connessi alla qualità ecologica, ambientale, agricola oltre al beneficio pubblico generato alla comunità dalla demolizione e dalla rinaturalizzazione dei luoghi.

Più che un calcolo basato sulla razionalità economica, ostacolo a questa nuova prospettiva da parte del soggetto privato può essere la percezione soggettiva del valore della proprietà e una resistenza alla trasformazione a partire da un'errata valutazione del valore d'uso riconosciuto dal mercato al bene. A questo scopo è utile ritornare alla domanda prodromica a qualunque azione di demolizione che conduca alla rinaturalizzazione del territorio: quali sono le caratteristiche di un'opera incongrua o un elemento di degrado?

Dall'analisi della l.r. n. 14/2019 e della precedente l.r. n. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo ciò che si evince che il legislatore regionale ha fornito criteri e principi generali, rimandando alla competenza dei Comuni e all'eventuale interesse dei proprietari l'individuazione dei manufatti incongrui la cui demolizione rappresenta elemento di valore per la comunità e per il paesaggio e quindi genera un beneficio pubblico.

Difatti, ciò che è incongruo e degradato lo è secondo un giudizio che può essere elaborato secondo diverse prospettive, alla luce dei significati che questi aggettivi assumono. Nella prospettiva pubblica, del Comune, saranno gli obiettivi pubblici sottesi alle azioni di riqualificazione e rinaturalizzazione del territorio che forniranno i criteri per l'individuazione dei manufatti incongrui. Nella prospettiva di una comunità, sarà incongruo un immobile o un'area che per le proprie condizioni di inadeguatezza crea un disvalore alle proprietà adiacenti, rappresenta una minaccia alla sicurezza fisica o sociale della comunità o che limita un più proficuo utilizzo dei luoghi. Infine, nella prospettiva della proprietà, un manufatto potrà essere giudicato incongruo nel momento in cui non è più in grado di assolvere efficacemente alle esigenze funzionali ed economiche che ne avevano motivato la costruzione e, per queste ragioni, il mercato non ne riconosce più alcuna utilità e quindi alcun valore economico.

4. Il ruolo dei Comuni nella progettazione della rinaturalizzazione: la variante e l'avviso

Rispetto ad un contesto decisionale certamente caratterizzato da molteplici interessi ed istanze pubbliche e private, la pianificazione e le scelte urbanistiche promosse dal comune assumono un ruolo centrale nel processo di rinaturalizzazione del territorio. Il legislatore ha introdotto infatti due strumenti la cui efficacia è connessa alla capacità di un impiego sinergico da parte dei comuni: la variante allo strumento urbanistico di cui al comma 2 e l'avviso per l'individuazione dei fabbricati incongrui di cui al comma 3.

Infatti, la rinaturalizzazione del territorio rappresenta un obiettivo da perseguire attraverso specifiche politiche governate dal soggetto pubblico che si deve avvalere dell'avviso impiegandolo come strumento esplorativo degli interessi e delle opportunità attivabili con la cooperazione dei proprietari privati lasciandosi tuttavia la possibilità di individuare direttamente eventuali altri manufatti incongrui, di proprietà pubblica o privata, in coerenza agli obiettivi d'interesse pubblico che il Comune intende perseguire attraverso le azioni di demolizione e rinaturalizzazione.

In questa prospettiva, la variante può diventare l'occasione per strutturare lo "spazio del problema" e progettare la rinaturalizzazione del territorio individuando obiettivi, linee d'azione, esiti attesi con la partecipazione dei soggetti privati i quali, attraverso l'avviso e la presentazione delle manifestazioni d'interesse, divengono soggetti attivi, partecipi di un progetto condiviso tra comune, proprietà e comunità.

La variante ha quindi un ruolo centrale poiché stabilisce le regole ed i criteri per l'impiego dei crediti edilizi da rinaturalizzazione rispetto alle motivazioni ed obiettivi d'interesse pubblico connessi alla demolizione e alla rinaturalizzazione del proprio territorio ed è utile sottolineare come la mancata elaborazione di un *progetto* da parte del comune, rischia di trasformare la variante in una raccolta di interazioni *occasional* e *non strutturate* fra i partecipanti e comune, perdendo l'opportunità di attivare la cooperazione dei soggetti privati per attuare una strategia di lungo periodo per il *cleaning* organizzato e strutturato del territorio.

Attraverso la variante infatti il comune può governare i principali aspetti del processo di rinaturalizzazione modulando regole e criteri, in funzione degli obiettivi pubblici che intende perseguire dalla fase iniziale dell'individuazione dei manufatti incongrui oggetto di demolizione (comma 2 lettera a)) fino all'individuazione delle aree di utilizzo degli stessi (comma 2 lettera c)) passando per il momento di attribuzione dei crediti da rinaturalizzazione in ragione dei criteri che saranno oggetto di approfondimento nel provvedimento della Giunta regionale. Inoltre, in essa possono trovare spazio contenuti finalizzati ad indicare elementi di natura progettuale e/o prestazionale tanto degli interventi demolitori quanto, soprattutto, di quelli da rinaturalizzazione.

Uno dei compiti della variante di cui all'art. 4 c.2 è quindi quello di attribuire i crediti edilizi da rinaturalizzazione in relazione agli interventi demolitori i quali saranno riconosciuti e successivamente iscritti nell'apposita sezione del Registro dei crediti, RECREDE. L'approvazione della Variante che individua i manufatti incongrui consentirà ai proprietari di attivarsi per la demolizione e la rinaturalizzazione degli ambiti conoscendo l'ammontare dei crediti edilizi riconosciuti a fronte dell'intervento. Alla fase di progettualità urbanistica e programmatica delle strategie di rinaturalizzazione seguirà la fase di attuazione degli interventi, portando con sé diverse questioni, in parte già anticipate nel testo normativo e in parte meritevoli di approfondimento nel provvedimento giuntale a cui rimanda il legislatore.

Seguendo le indicazioni congiunte delle due leggi, la l.r. n. 14/2017 e la l.r. n. 14/2019, la concreta

spendibilità dei crediti da rinaturalizzazione è connessa al raggiungimento dell'interesse pubblico, ovvero all'attuazione dell'intervento di rinaturalizzazione che certamente riguarderà l'integrale demolizione, come ricorda la l.r. n. 14/2017 art. 5 c. 3, ma plausibilmente comprenderà un più ampio insieme di attività funzionali non solo alla rimozione del manufatto incongruo, ma anche al raggiungimento delle condizioni di permeabilità e naturalità dei suoli già definite nella Variante (cfr. art. 4 c. 2 lett. a)).

L'efficacia dell'attuazione degli interventi di rinaturalizzazione potrà essere amplificata portando l'attenzione rispetto al percorso procedurale dall'avvio del procedimento fino alle modalità di accertamento dell'intervento demolitorio e della rinaturalizzazione, coerentemente ai contenuti dell'art. 4 c. 1 lett. c) sulle quali ancora una volta si rimanda al provvedimento già citato.

Parimenti, un altro aspetto sul quale certamente sarà necessario porre attenzione riguarda il destino circa lo stato di diritto e di fatto delle aree successivamente all'intervento demolitorio laddove il primo rimanda alla disciplina urbanistica che le caratterizzerà tanto alla luce della presenza del vincolo di inedificabilità assoluta almeno di durata decennale quanto in rapporto con collocazione in contesti urbani piuttosto che agricoli mentre il secondo dovrà affrontare il tema del mantenimento di un livello minimo di qualità prestazionale del suolo, soprattutto per le aree collocate in contesti urbanizzati. Quest'ultimo aspetto, irrilevante nelle aree collocate in contesti rurali, laddove la naturalità non governata antropicamente rappresenta un valore aggiunto, appare tutt'altro che banale per i suoli collocati in ambiti urbani per i quali l'individuazione di condizioni minime di manutenzione appare essenziale per il mantenimento della rinnovata qualità dei luoghi introdotta dalla rinaturalizzazione.

5. Un nuovo paradigma per la quantificazione dei crediti

Tra le innovazioni più significative portate dalla legge in commento vi è l'introduzione di una fattispecie di crediti edilizi, quelli da rinaturalizzazione, entro un processo di trasformazione urbanistica che riconosce nella demolizione, nell'eliminazione del degrado antropico e nella naturalizzazione e permeabilizzazione del suolo azioni finalizzate alla creazione di valore nella duplice prospettiva della proprietà e della comunità.

Nella norma, la disciplina specifica dei crediti da rinaturalizzazione viene rimandata al provvedimento della Giunta regionale, anticipando alcuni elementi di particolare attenzione. Un primo aspetto attiene alla specificità del manufatto da tenere in considerazione nel riconoscimento dei crediti edilizi (comma 1 lettera a)). Questo punto introduce alcune questioni di non poco conto: si pensi, ad esempio, alle modalità di trattamento di immobili incongrui caratterizzati da eccezionali dimensioni superficiali o volumetriche, come un fabbricato destinato ad allevamento zootecnico od un fabbricato artigianale o industriale oppure ambiti incongrui caratterizzati da una modesta presenza volumetrica ma da ampie superfici pavimentate.

A ciò si ricollega un secondo elemento (comma 2 lettera a) punto 1)) che rimanda, oltre che alle caratteristiche circa lo stato di fatto e alla destinazione d'uso, alla localizzazione del manufatto incongruo laddove la componente localizzativa appare un elemento rilevante più che nel giudizio circa le *caratteristiche posizionali* del fabbricato, nell'elaborazione del giudizio circa l'interazione tra il manufatto incongruo e il contesto e, quindi, l'interesse pubblico della demolizione.

Il terzo elemento su cui va posta l'attenzione attiene ai parametri che caratterizzano l'intervento di demolizione e rinaturalizzazione laddove la norma al comma 2 lettera a) punto 2) cita come parametri rilevanti ai fini della determinazione dei crediti, i costi in capo al soggetto per l'attuazione dell'intervento ovvero i costi funzionali alla demolizione delle opere e all'eventuale bonifica oltre agli interventi di ripristino della permeabilità dei suoli mediante la rinaturalizzazione.

L'ultimo aspetto comprende gli elementi di differenziazione in relazione all'impiego dei crediti in ragione alle specifiche destinazioni d'uso, le caratteristiche tipologiche delle aree o degli ambiti di sfruttamento (comma 2 lettera a) punto 3)). Anche su questo tema il provvedimento giuntale dovrà confrontarsi, affrontando diverse questioni: la quantificazione dei crediti di rinaturalizzazione in funzione degli ambiti di impiego; i modelli in grado di facilitare la quantificazione dei crediti edilizi all'atto dell'iscrizione nel RECREG e il successivo impiego. Le regole e i criteri non potranno che essere flessibili, per lasciare spazio all'innovazione che, in quanto tale, non può essere prevista e regole che consentano ai soggetti di agire attraverso nuove opportunità e creatività con nuovi prodotti, nuove funzioni e nuove competenze entro un quadro di certezze.

Se quindi il riconoscimento dei crediti edilizi da rinaturalizzazione rappresenta una misura che

incoraggia e stimola gli operatori privati verso modelli di valorizzazione del suolo che promuovano la riqualificazione sostenibile del territorio mediante operazioni in sottrazione rispetto ad un esistente che ha perduto significato e valore economico, la loro quantificazione sarà il risultato di un'equilibrata mediazione tra l'interesse pubblico dell'intervento, i benefici privati esito della trasformazione e i costi dell'intervento.

Rispetto a modelli urbanistici consolidati, usati a creare valore attraverso la conservazione e il riconoscimento di capacità edificatoria il cambio di paradigma è straordinario. Tuttavia, non si tratta di un'innovazione assoluta poiché tanto il mercato quanto il soggetto privato hanno già mostrato di avere colto il senso di un'innovazione culturale volta a riconoscere nella proprietà immobiliare, nel possesso di una porzione del territorio, una complessità di valori che esulano da quelli connessi esclusivamente allo *ius aedificandi*: si pensi, ad esempio, al processo di riclassificazione delle aree edificabili attraverso le cosiddette "Varianti verdi" di cui all'art. 7 l.r. n. 4/2016.

Analogamente a quanto avviene per un'area edificabile che, attraverso una variante verde, si trasforma in un'area priva di edificabilità disponibile ad usi alternativi, il processo di rinaturalizzazione del suolo è finalizzato a *liberare* il suolo dai manufatti incongrui che lo impermeabilizzano e lo limitano nelle fruizioni alternative e nella sua relazione con il paesaggio e la sua comunità di riferimento.

I crediti edilizi da rinaturalizzazione rappresentano dunque un istituto idoneo a incentivare un processo di sviluppo sostenibile basato sui principi dell'economia circolare. Il loro riconoscimento non si fonda sulla logica compensativa ovvero sul principio della traslazione dei volumi poiché questi ultimi rappresentano *scarti* avendo esaurito il ciclo di vita utile del fabbricato. Quindi, proprio seguendo l'approccio circolare, questi scarti possono diventare *materia prima* nell'ambito di un nuovo processo produttivo, offrendo nuove opportunità alla capacità collaborativa tra soggetti che deve diventare il nuovo driver della riqualificazione urbana promossa tanto dalla legge 14/2017 quanto dalla legge 14/2019.

6. Gli impieghi dei crediti da rinaturalizzazione

L'ultima parte su cui si porta l'attenzione riguarda gli impieghi dei crediti da rinaturalizzazione. Si tratta infatti dell'ultimo passaggio operativo che sancirà il successo del nuovo istituto. Le evidenze empiriche rispetto ai crediti edilizi hanno evidenziato le criticità di un mercato, quello dei diritti edificatori, che stenta ad attivarsi sotto il profilo della domanda anche a fronte di una superiore certezza del diritto introdotta con la modifica dell'art. 2643 del Codice Civile mentre dal punto di vista dell'offerta si caratterizza per maggiore attività, come evidenzia l'analisi dei registri dei crediti edilizi presenti nei Piani degli Interventi vigenti.

Rispetto alle esperienze sviluppatasi per regolare l'uso dei crediti edilizi di cui all'art. 36 della l.r. n. 11/2004, il legislatore ha ampliato le opportunità di impiego dei crediti da rinaturalizzazione poiché essi sono consentiti tanto negli interventi previsti all'art. 6 e art. 7 della l.r. n. 14/2019 quanto in aree opportunamente individuate nell'ambito della variante riservate alla loro utilizzazione come indicato all'art. 4 comma 2 lettera c) ovvero in aree caratterizzate da indici di edificabilità differenziata che ne possano consentire l'uso.

La peculiarità più significativa è rappresentata dal fatto che i crediti edilizi da rinaturalizzazione rappresentano gli unici diritti edificatori in grado di avvantaggiarsi delle regole introdotte dalla l.r. n. 14/2019 ed utilizzabili nell'ambito degli interventi edilizi di ampliamento di cui all'art. 6 e negli interventi di riqualificazione del tessuto edilizio di cui all'art. 7: in entrambi i casi la massima percentuale di ampliamento ammissibile dalla norma è raggiungibile proprio mediante l'utilizzo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

Per quanto riguarda le aree dedicate in modo più o meno esclusivo al loro utilizzo, il dispositivo giuntale richiamato al comma 1 dell'art. 4 potrà affrontare i principali temi: dalla definizione delle aree destinate al loro impiego alle modalità di accoglimento dei crediti edilizi da rinaturalizzazione, fino al riconoscimento di un livello di capacità edificatoria differenziale allo scopo di stabilire l'ammontare di crediti che un'area può, o deve, ospitare, approfondendo le questioni circa l'obbligatorietà o la facoltà di acquisire i crediti edilizi e sensibilizzando i comuni verso lo sviluppo di regole e meccanismi di trasferimento flessibili in grado di rendere più efficiente il mercato e facilitare l'incontro tra gli operatori della domanda e dell'offerta.

(Antonella Faggiani)

ARTICOLO 5

Disposizioni per gli immobili pubblici

1. Gli immobili appartenenti ai comuni o ad altri enti pubblici possono generare crediti edilizi da rinaturalizzazione, anche in deroga ai criteri generali di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1, dell'articolo 4; tali crediti sono destinati prioritariamente alla realizzazione degli interventi di ampliamento di cui all'articolo 6.

2. I comuni possono concludere accordi o intese con gli enti pubblici proprietari di edifici degradati per addivenire alla loro demolizione e alla rinaturalizzazione dell'area, riconoscendo agli enti proprietari adeguati crediti edilizi da rinaturalizzazione.

3. Le somme introitate, in apposito fondo comunale, a seguito della cessione nel mercato dei crediti edilizi generati da immobili di cui al comma 1, sono destinate prioritariamente ad interventi di demolizione di altri manufatti incongrui.

SOMMARIO: 1. Il patrimonio immobiliare pubblico fra dismissioni e valorizzazione – 2. La valorizzazione in termini di credito edilizio – 3. Ambito di applicazione, struttura e ratio dell'articolo 5 – 4. Il primo comma: la deroga ai primi tre criteri generali dettati dalla Giunta regionale e la destinazione dei crediti di fonte pubblica – 4.1. La regola generale dell'incanto e le sue possibili declinazioni nel provvedimento della Giunta regionale a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera d) – 4.2. La variante applicativa comunale di cui all'articolo 4, comma – 4.3. L'utilizzo "prioritario" dei crediti di fonte pubblica negli interventi di cui all'articolo 6 – 5. Il secondo comma: accordi e intese fra i Comuni e gli altri Enti pubblici proprietari – 5.1. Spazi discrezionali riconosciuti all'accordo – 6. Il terzo comma: la destinazione degli introiti – 6.1. L'apposito fondo comunale – 7. Considerazioni ulteriori. Mancanza, allo stato, di incentivi fiscali (di fonte necessariamente statale) – 7.1. Cenni sulle diverse metodologie di determinazione dei crediti edilizi e sulla loro applicazione ai crediti di fonte pubblica

1. Il patrimonio immobiliare pubblico fra dismissioni e valorizzazione

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha recentemente censito il numero e il valore patrimoniale dei fabbricati di proprietà pubblica in Italia (cfr. Comunicato stampa n. 76 del 9 maggio 2018). Si tratta di circa un milione di unità catastali, per una superficie pari a 325 milioni di mq. ed un valore stimato in 283 miliardi, di cui poco meno del 10% (27,56 miliardi) in Veneto.

Il 74% del valore di questo immenso portafoglio immobiliare è riconducibile a fabbricati di proprietà delle Amministrazioni locali.

Il restante 26% è ripartito tra Amministrazioni centrali (17%), Amministrazioni locali non incluse nel perimetro di consolidamento dei conti pubblici, tra cui gli enti territoriali per l'edilizia residenziale (6%), ed enti pubblici di previdenza e assistenza (3%).

Sempre da questo censimento, risulta che il 77% del valore immobiliare complessivo è espresso da fabbricati utilizzati direttamente dalla P.A. e quindi non disponibili nel breve o medio termine per progetti di valorizzazione e dismissione. Il restante 23% si divide tra edifici dati in uso, a titolo gratuito o oneroso, a privati (51 miliardi), edifici in ristrutturazione (3 miliardi) ed edifici effettivamente non utilizzati (12 miliardi)¹. Una buona metà del patrimonio "non utilizzato" consiste in caserme e altri edifici con

¹ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ufficio Stampa - Comunicato n. 76 del 9 maggio 2018 – "Censimento MEF: il valore patrimoniale degli immobili pubblici (fabbricati) stimato in 283 miliardi", in http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Modello_Stima_Valore_Immobili_Pubblici.pdf.

La valutazione è stata elaborata con metodi statistici, matematici ed estimativi *standard*, sulla base dei dati dichiarati da circa 7.500 Amministrazioni coinvolte nella rilevazione dei beni immobili riferita all'anno 2015, condotta dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del progetto *Patrimonio della PA.* in collaborazione con SOGEI, coinvolgendo, per un confronto tecnico-scientifico, le altre istituzioni pubbliche competenti nel settore (Dipartimento territorio dell'Agenzia delle entrate, ISTAT, Agenzia del demanio e SIDIEF (Banca d'Italia).

Il modello non ha permesso di stimare il valore di mercato di singoli immobili, né il ricavo conseguibile dalla loro dismissione, ma - leggiamo nel comunicato stampa - "arricchisce il sistema conoscitivo del MEF e fornisce un nuovo strumento all'autorità politico-amministrativa, anche locale,

caratteristiche tipologiche fuori mercato.

Questi dati, pur scontando una inevitabile approssimazione di massa, esprimono un buon livello conoscitivo di una realtà complessa e chiariscono, per quanto qui interessa, che gli edifici pubblici passibili di totale dismissione, o addirittura di demolizione creativa di valore, sono una piccola parte del totale, comunque economicamente significativa. In questo ristretto novero vanno ricercati quelli non più “congrui” secondo le definizioni della l.r. n. 14/2017, ripresa dall’articolo 2 della nuova legge. Alcuni di questi giacciono abbandonati in attesa di decisioni, altri in rovina, gli uni e gli altri senza esonerare nel frattempo l’Ente proprietario dai costi di gestione, manutenzione o messa in sicurezza; altri edifici sono semplicemente troppo costosi da recuperare, alla luce degli standard energetici e prestazionali attuali.

L’obiettivo dell’articolo 5 è ritrarne ancora un valore, riqualificando il territorio.

2. La valorizzazione in termini di credito edilizio

Per anni, il dibattito generale sugli immobili pubblici passibili di dismissione è rimasto confinato al rapporto fra vendita (o svendita) e riduzione del debito pubblico.

Negli ultimi tempi, complice l’esito spesso deludente delle dismissioni e della stagione delle cd. “cartolarizzazioni”, il baricentro si è progressivamente spostato verso una valorizzazione patrimoniale attiva, in due direzioni: l’investimento sull’edificio stesso in termini di riqualificazione, cioè un rilancio ambizioso anche se non sempre nelle corde e nelle possibilità della mano pubblica, e la assegnazione di un valore “estrinseco” alla volumetria in sé quale risorsa limitata su base territoriale, potenzialmente trasferibile e circolante come credito edificatorio.

La prassi, come sempre, ha preceduto la legislazione: l’inserimento di crediti edilizi pubblici nell’apposito registro è già in atto da anni presso alcuni Comuni (per esempio a Verona), i quali non sempre hanno avvertito l’esigenza o la necessità di stabilire regole distinte da quelle valevoli per gli altri crediti.

Infine, la legge n. 14/2017 ha creato i presupposti per una ulteriore riflessione, e per una regolazione più specifica dell’estensione del credito edilizio da rinaturalizzazione (ossia da demolizione integrale) anche agli edifici di proprietà dei comuni o di altri enti non più strumentali alla funzione e privi di qualsiasi intrinseco valore per la collettività.

L’articolo 5 si occupa di questo tema e lo fa, come spesso accade per le previsioni innovative, con disposizioni scarse e di principio, peraltro abbastanza chiare.

3. Ambito di applicazione, struttura e ratio dell’articolo 5

L’articolo 5 anzitutto non fa distinzioni fra tipologie di beni immobili appartenenti ai comuni o ad altri enti pubblici, né reca limiti dimensionali o tipologici, sicché pare estensibile agli immobili “incongrui” già appartenenti al cd. demanio necessario purché sdemanializzati² e a quelli già iscritti nel patrimonio indisponibile purché ne sia cessata la destinazione all’uso pubblico: dunque anche a caserme o scuole dismesse, magazzini in disuso, attrezzature sportive abbandonate o incompiute.

L’articolo 5 non fa distinzioni neppure riguardo al concetto di “ente pubblico”, che va quindi inteso in senso ampio, potenzialmente inclusivo di qualsiasi ente, locale o centrale, economico (come l’Agenzia del Demanio³) o non economico. Sembrano escluse le società partecipate, i cui crediti restano perciò disciplinati dalle regole generali.

per individuare interventi di valorizzazione con riferimento sia alla vasta categoria di beni non direttamente utilizzati sia a quella degli immobili attualmente utilizzati dalla P.A. in un’ottica, in questo secondo caso, volta ad un più razionale utilizzo degli spazi.

² L’art. 823 c.c. dispone che i beni demaniali sono «inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano». L’incomerciabilità così sancita comporta che sono nulli di diritto gli eventuali atti dispositivi di beni demaniali posti in essere dalla Pubblica amministrazione; i beni in parola, infatti, hanno un vincolo reale che rende impossibile l’oggetto ai fini dell’art. 1418 c.c. (cfr. ad es. Cass., 20 aprile 2001 n. 5894).

La giurisprudenza si è espressa nel senso che la destinazione a fini pubblici “costituisce il requisito essenziale che contraddistingue un bene demaniale, a prescindere dal suo inserimento tra le categorie normativamente previste” (cfr. Cass., 21 aprile 1999, n. 3950).

³ L’Agenzia del Demanio è un interlocutore qualificato e privilegiato, in quanto persegue istituzionalmente l’obiettivo di massimizzare il valore economico del patrimonio pubblico e di contribuire allo sviluppo economico-produttivo, sociale e culturale dei territori nei quali i beni sono inseriti.

La struttura dell'articolo può riassumersi come segue.

Il primo comma attribuisce ai crediti edilizi di fonte pubblica uno statuto marcatamente speciale e derogatorio e ne indica la destinazione prioritaria – l'ampliamento ai sensi dell'art. 6. Il secondo comma lascia alla negoziazione fra comuni ed enti pubblici proprietari di singoli edifici degradati un ampio spazio discrezionale per stabilire, caso per caso, le condizioni della demolizione e della rinaturalizzazione dell'area contro "adeguati" crediti edilizi. Il terzo comma completa la disciplina del primo, stabilendo come debbano essere usati "prioritariamente" gli introiti dalla commercializzazione dei crediti edilizi comunali e degli altri enti pubblici: per finanziare altri interventi di demolizione di manufatti incongrui.

L'articolo 5 istituzionalizza quindi il concorso dei crediti da naturalizzazione di fonte pubblica con quelli di fonte privata.

Tale convivenza potrebbe rivelarsi non semplice. Essa tuttavia dipende in qualche modo dall'articolata *ratio* di fondo della norma: al di là della riqualificazione del territorio in sé, che non fa distinzione fra manufatti incongrui pubblici e privati, e al di là anche delle consuete e comprensibili istanze di finanza pubblica, c'è anche l'esigenza di calmierare il mercato dei crediti edilizi sia in termini di quantità assolute di crediti disponibili, sia in termini di corrispettivo. La stessa "priorità" assegnata dal primo comma agli interventi di ampliamento di cui all'art. 6) sembra un riflesso di tale ultima esigenza, un'espressione cioè della volontà di favorire i piccoli interventi e di evitare, fin quando possibile, accaparramenti e rendite di posizione di soggetti privati economicamente forti e strutturati.

L'art. 5 è peraltro strettamente collegato alla lettera d) del 1° comma dell'art. 4, cioè ai criteri operativi che la Giunta regionale dovrà inserire nella delibera di cui all'art. 4, comma 2, l.r. n. 14/2017 per la regolazione della cessione sul mercato dei crediti edilizi da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici "comunali". Per tale ragione, anche tale ultima previsione verrà trattata in questa sede di commento all'articolo 5.

4. Il primo comma: la deroga ai primi tre criteri generali dettati dalla Giunta regionale e la destinazione dei crediti di fonte pubblica

Il primo comma riconosce espressamente agli immobili pubblici la capacità di generare crediti edilizi da rinaturalizzazione, cioè compensativi di una demolizione completa ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d), "anche in deroga ai criteri generali di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1, dell'articolo 4". Ne consegue che, per la "generazione" dei crediti derivanti dagli immobili pubblici, i criteri generali stabiliti dalla Regione per l'attribuzione, la determinazione, l'iscrizione dei crediti e per la fissazione delle modalità di accertamento dell'avvenuta rinaturalizzazione non sono vincolanti.

Questa differenziazione non deve sorprendere: i crediti derivanti dalla demolizione di edifici pubblici sono diversi dagli altri già a partire dalla destinazione urbanistica d'origine, che normalmente è una componente dell'ammontare dei crediti; molti immobili pubblici, poi, hanno caratteristiche fuori mercato (si pensi alle caserme) e quindi non si prestano a valutazioni comparative; né per gli edifici di proprietà pubblica si pone – non almeno allo stesso modo – l'esigenza di accertare l'avvenuto "completamento dell'intervento demolitorio e la rinaturalizzazione" (secondo le modalità rimesse alla delibera di Giunta regionale: art. 4, comma 1, lett. c)).

D'altra parte, solo coll'introduzione di un regime autonomo da quello degli altri crediti il legislatore regionale avrebbe potuto perseguire e presidiare la finalità sottesa al concorso dei crediti di fonte pubblica con quelli di fonte privata, cioè fungere da elemento equilibratore del mercato e garantire una disponibilità di crediti agli interventi di solo ampliamento.

Il fatto che i Comuni non siano vincolati al rispetto dei criteri stabiliti dalla Giunta regionale per i crediti privati da rinaturalizzazione, e siano invece tenuti ad applicare quelli specificamente dettati "per la cessione sul mercato di crediti edilizi da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici comunali" (art. 4, comma 1, lettera d) cit.), non deve portare a concludere che non esistano regole o principi di cui tenere conto: l'espressione "anche in deroga ai criteri generali di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1 dell'articolo 4", infatti, sembra suggerire che tali criteri laddove compatibili restino un parametro di riferimento, motivatamente derogabile.

4.1. La regola generale dell'incanto e le sue possibili declinazioni nel provvedimento della Giunta regionale a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera d)

L'oggetto principale dei criteri operativi regionali di cui al comma 1, lett. d) dell'art. 4 sarà la regolazione della prima commercializzazione dei crediti da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici.

A guidare il legislatore regionale è stata probabilmente la consapevolezza che i crediti edilizi contemplati dall'art. 5 sono pur sempre beni pubblici che, come tali, devono confrontarsi con la regola generale dell'incanto⁴.

In via generale, si suole dire che la regola dell'incanto tutela almeno tre interessi: quello economico dell'Amministrazione, riconducibile al principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost.; quello alla parità di trattamento tra potenziali contraenti, riconducibile principalmente all'art. 3 Cost.; e infine quello alla concorrenza tra le imprese, riconducibile principalmente ai principi dell'ordinamento comunitario. Si è osservato al riguardo che *“l'asta è uno strumento di emulazione del mercato, che in molti casi serve a rimediare alla limitata conoscenza di un certo mercato da parte della pubblica amministrazione: poiché l'amministrazione non sa quale è l'impresa in grado di offrire le migliori condizioni, la seleziona con una gara. Non è questo il caso nelle vendite immobiliari, in cui si tratta di individuare non un'impresa che venda qualcosa, ma un acquirente che compri un certo bene; non la migliore prestazione disponibile, ma il soggetto disposto a offrire la cifra maggiore per quel bene. In altri termini, si tratta di paragonare non imprese e offerte, ma qualcosa di ancora meno prevedibile e misurabile, cioè l'interesse dei diversi potenziali acquirenti, che è (non semplicemente difficile, ma) impossibile da accertare in altro modo. In questo caso, quindi, l'asta non è un second best neanche in astratto, ma l'unica soluzione per giungere al risultato ottimale dell'offerta più alta”*⁵.

La trattativa privata nella vendita dei beni pubblici è un'eccezione, che ricorre solo quando, per speciali ed appunto eccezionali circostanze non possano essere utilmente esperiti i pubblici incanti ovvero quando gli incanti e le licitazioni siano andate deserte o si abbiano fondate prove per ritenere che ove si sperimentassero andrebbero deserte (cfr. art. 41 R.D. n. 827/1924⁶).

Certamente non si possono applicare ai crediti edilizi le norme derogatorie che lo Stato ha dettato per facilitare l'alienazione dei propri immobili (cfr. art. 3, comma 99, l. n. 662/1996; art. 1, decreto-legge n. 332/1994; art. 7, decreto-legge n. 282/2002; art. 1, commi 433, 436, 437 e 438 l. n. 311/2004; art. 11-quinquies, decreto-legge n. 203/2005; art. 2, comma 223, l. n. 191/2009⁷).

⁴ Art. 3, R.D. n. 2440/1923: *«I contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata»*

⁵ Così B. G. MATTARELLA, *“L'asta come strumento di dismissione di beni pubblici”*, in *Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato* (www.elibrary.fondazione-notariato.it).

⁶ Che l'asta pubblica costituisca il metodo normale di scelta dell'acquirente privato venne previsto già dalla l. n. 783/1908 (art. 3), recante l'unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato. Tale legge, unitamente al relativo regolamento di esecuzione adottato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454, costituisce ancora oggi la normativa di base per l'alienazione del patrimonio immobiliare statale, integrata poi dalla legge di contabilità di Stato (R.D. n. 2440/1923) e dal suo regolamento (R.D. n. 827/1924).

⁷ Negli ultimi due decenni la dismissione degli immobili pubblici ha seguito principalmente due strade: l'alienazione diretta, ma soggetta a discipline speciali, e la costituzione di società cui è stata affidata la gestione e l'alienazione degli immobili delle amministrazioni (di qui l'esperienza negativa della cartolarizzazione degli immobili pubblici, interrotta dall'art. 43-bis del decreto-legge n. 207/2008 che ha disposto la retrocessione dei beni conferiti alle relative società e ha affidato agli enti originariamente proprietari il compito di completare i processi di dismissione).

Entrambi i percorsi sono stati oggetto di discipline derogatorie, per lo più adottate con procedure d'urgenza, per consentire il ricorso alla trattativa privata.

Ad esempio, l'Agenzia del Demanio può vendere a trattativa privata le quote indivise di beni immobili, i fondi interclusi e i diritti reali su immobili di cui è titolare lo Stato. Più precisamente, a norma dell'art. 1, comma 433, decreto-legge n. 311/2004, *«nell'ambito delle attività volte al riordino, alla razionalizzazione e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, l'Agenzia del demanio è autorizzata, con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, a vendere a trattativa privata, anche in blocco, le quote indivise di beni immobili, i fondi interclusi nonché i diritti reali su immobili, dei quali lo Stato è proprietario ovvero comunque è titolare. Il prezzo di vendita è stabilito secondo criteri e valori di mercato, tenuto conto della particolare condizione giuridica dei beni e dei diritti. Il perfezionamento della vendita determina il venire meno dell'uso governativo, delle concessioni in essere nonché di ogni altro eventuale diritto spettante a terzi in caso di cessione»*.

Da queste premesse generali si trae la conclusione che non è nemmeno concepibile per i crediti edilizi pubblici una deroga totale e generalizzata alla regola dell'incanto.

Se però per la cessione dei crediti edilizi pubblici tutto converge, a livello di principio, verso la necessità di una procedura di evidenza pubblica, precisamente di un "incanto" ossia un'asta con possibilità di rilanci, la questione si complica assai a livello pratico, a cominciare dal fatto che l'oggetto della procedura non dipende dall'offerta pubblica, che di per sé include contemporaneamente tutti i crediti registrati dall'Ente, ma dalla domanda, e proseguendo col fatto che tutti i crediti, pubblici e privati, confluiscono pur sempre nello stesso registro generale: ciò impone di chiedersi quali siano il ruolo e la possibile utilità di un doppio regime di commercializzazione. Semplificando il ragionamento, può dirsi che il grado di utilità pratica dell'incanto (che suppone un confronto fra aspiranti acquirenti) è inversamente proporzionale alla quantità di crediti edilizi privati ancora disponibili, mentre è direttamente proporzionale al grado di vincolatività dell'utilizzo, in certe aree riceventi, di crediti di fonte pubblica anziché di quelli di fonte privata.

La stessa procedura di evidenza pubblica è difficile da declinare sul piano concreto: la pubblicità è garantita a monte dal Registro, mentre è tutta da costruire la regolazione della scelta del contraente (acquirente), a cominciare dall'elemento "prezzo", che non sembra essere per i crediti pubblici l'unico elemento valutabile dell'offerta.

In altre parole, è lecito attendersi che il criterio di scelta dell'acquirente non si esaurirà nell'elemento economico ma si estenderà alla valutazione degli altri elementi comunicati dal richiedente: la qual cosa non sarebbe peraltro una novità, visto che già gli attuali regolamenti comunali per la gestione dei crediti edilizi e del registro dei crediti edilizi⁸ prevedono che l'interessato, nel presentare la propria richiesta all'Ufficio preposto, specifichi non solo le quantità di "credito" che intende utilizzare o la proprietà del credito cui intende accedere, ma anche l'area specifica già edificabile (foglio e mappale) dove intende utilizzare il credito, o il tipo di utilizzo della potenzialità edificatoria richiesta con descrizione del contesto urbanistico di riferimento, prima e dopo l'intervento.

Al contempo, si deve considerare che soltanto una domanda qualificata dall'utilizzo finale (ampliamento piuttosto che sostituzione edilizia) potrebbe permettere al Comune di verificare l'uso "prioritario" dei crediti di origine pubblica negli interventi di cui all'art. 6 (v. infra).

Potrebbero inoltre trovare cittadinanza in certi casi limitati anche dei criteri aggiuntivi, di tipo tecnico-qualitativo, capaci di selezionare come migliore offerente il soggetto disposto a diventare *partner* del Comune nell'ambito di un'operazione complessa di riordino urbano, con relativi obblighi, diritti e facoltà.

Il problema di fondo, di non facile soluzione, è però come conciliare tutti questi ulteriori elementi di valutazione "di merito" col principio di libera circolazione dei crediti edilizi fissato in via generale, e non per i soli crediti di origine privata, dall'art. 4, comma 5, della legge: se infatti per aggiudicarsi i crediti iscritti dal Comune sarà necessario impegnarsi a usarli in un ampliamento, l'acquirente non potrà che usarli direttamente o vincolarsi a rivenderli solo a chi a sua volta intenda usarli allo stesso modo, il che (al netto della difficoltà di immaginare verifiche e o sanzioni applicabili ai successivi aventi causa) sposterà solo la questione a valle visto che anche tale ultimo acquirente dovrebbe a sua volta obbligarsi.

In attesa che la Giunta regionale definisca la questione, è presumibile che alla fine si scelga di prevedere come regola di base la pubblicazione in ogni caso dell'offerta pervenuta e l'assegnazione di un termine di rilancio a chi volesse concorrere in tutto o in parte per gli stessi crediti.

Un possibile criterio preferenziale potrebbe essere accordato, oltre che a chi offre di più per la stessa quantità di crediti⁹, a chi sia disposto ad acquistare più crediti, e soprattutto (se si risolve il problema del rapporto col principio della libera circolazione) a chi intendesse acquistarli in funzione di un determinato

È da ritenere che questa disciplina, data l'ampiezza del perimetro indicato ("quote indivise di beni immobili" e tutti i "diritti reali su immobili, dei quali lo Stato è proprietario ovvero comunque è titolare") sia estensibile ai crediti edilizi da rinaturalizzazione derivanti dalla demolizione di fabbricati gestiti dall'Agenzia.

⁸ Cfr. ad esempio quello del Comune di Padova, approvato con delibera consiliare n. 2/2017.

⁹ Il criterio dell'offerta più alta produce risultati insoddisfacenti quando l'offerta più alta risulta sensibilmente inferiore al "valore di mercato" che l'Ente attribuisca al bene. Per prevenire questi esiti, si ricorre spesso alla fissazione di un prezzo minimo che può anche non essere reso pubblico, in modo da stimolare offerte più alte.

utilizzo ritenuto a monte maggiormente rispondente al pubblico interesse.

Si potrebbe pensare, ancora, a una distinzione fra crediti pubblici in tutto omogenei a quelli privati e crediti pubblici “speciali” in quanto esercitabili solo in certe aree riceventi (sul tema, torneremo fra poco), e consentire ai secondi di essere messi sul mercato a trattativa privata coi soli proprietari interessati.

Come si vede, le soluzioni e soprattutto le ipotesi sono molteplici, come spesso avviene nelle materie esplorate tanto nella teoria quanto poco nella pratica.

Già solo questo fa capire come il successo applicativo dell’art. 5 dipenderà in larga misura dal modo in cui la Giunta regionale intenderà assolvere il compito assegnatole dall’art. 4, comma 1, lett. d), indicando appunto i casi e le modalità di svolgimento delle procedure volte a mettere sul mercato i crediti comunali: compito non facile, tenuto conto che la risorsa è limitata ma non esclusiva (il Registro contiene infatti anche i crediti di fonte privata), che una vera concorrenza fra richiedenti potrebbe profilarsi solamente quando davvero non siano disponibili o convenienti crediti di origine privata, utilizzabili senza le formalità e senza oneri di procedura, o quando a causa della pianificazione due o più aree debbano contendersi inevitabilmente crediti di origine pubblica.

4.2. La variante applicativa comunale di cui all’articolo 4, comma 2

La variante comunale applicativa di cui al secondo comma dell’art. 4 è la sede naturale per stabilire una disciplina locale di dettaglio o anche di deroga per i crediti edilizi comunali da rinaturalizzazione di cui all’articolo 5.

Sarà infatti tale variante, da approvare ai sensi del secondo comma dell’art. 4 entro dodici mesi dall’adozione del provvedimento della Giunta regionale di cui al primo comma del medesimo articolo, e successivamente con cadenza annuale, a individuare (tutti) i manufatti incongrui la cui demolizione sia di interesse pubblico, ad attribuire crediti edilizi da rinaturalizzazione sulla base dei parametri ivi indicati, a definire le condizioni della demolizione “del singolo manufatto” e della rinaturalizzazione del suolo, a individuare eventuali aree riservate all’utilizzo di (tutti) i crediti edilizi da rinaturalizzazione o delle aree “nelle quali sono previsti indici di edificabilità differenziata in funzione del loro utilizzo”.

Si tratta di un compito non facile per il Comune, proprio per la particolarità degli edifici pubblici¹⁰.

I Comuni hanno tutto l’interesse a rendere appetibili i propri “crediti” da demolizione e sanno bene che tale appetibilità può dipendere talora dalla possibilità di riservare a tali crediti l’indice incrementale di alcune aree piuttosto che di altre.

In questa prospettiva, ci si deve chiedere se il Comune interessato possa stabilire una “priorità” anche nel senso di limitare ai soli crediti di fonte pubblica l’incremento premiale di una determinata area, se possa farlo con la variante semplificata di attuazione dei criteri operativi regionali di cui al secondo comma dell’art. 4, e come ciò interagisca con l’incanto prescritto in via generale in caso di commercializzazione di beni pubblici.

Come detto anche in sede di commento all’art. 4, cui si rinvia, la variante comunale applicativa deve stabilire in generale non solo il “valore derivante alla comunità e al paesaggio dall’eliminazione dell’elemento detrattore” in base a certi parametri (localizzazione, consistenza, costi di demolizione, bonifica e rinaturalizzazione; differenziazione in funzione delle tipologie di aree o zone di successivo utilizzo), ma anche individuare “eventuali aree riservate all’utilizzazione di crediti edilizi da rinaturalizzazione, ovvero delle aree nelle quali sono previsti indici di edificabilità differenziata in funzione del loro utilizzo” (così il comma 2, alle lettere a), b) e c)).

Può tale ultima previsione legittimare una “riserva” all’utilizzo di soli crediti di fonte pubblica?

La questione non si pone quando i crediti siano utilizzabili nello stesso perimetro urbano da cui originano ossia in un ambito comprensivo di edifici pubblici e privati, da attuare unitariamente.

Si pone per altri ambiti non vincolati ab origine all’attuazione unitaria, e implica un attento confronto

¹⁰ Bisogna chiedersi se con la medesima variante il Comune possa occuparsi anche dei manufatti incongrui appartenenti ad altri enti pubblici. C’è infatti un rischio di sovrapposizione e di potenziale contrasto con gli specifici accordi da stipulare a norma del comma 2 “con gli enti pubblici proprietari di edifici degradati per addivenire alla loro demolizione e alla rinaturalizzazione dell’area”. È ragionevole ritenere che la variante comunale possa individuare i manufatti incongrui appartenente ad altri enti pubblici, al limite dettare qualche direttiva o indirizzo, facendo comunque salvi gli eventuali accordi conclusi con altri enti per singoli edifici degradati.

con i principi generali, come la parità di trattamento, con i limiti naturali dell'azione amministrativa nel libero mercato, e appunto con l'obbligo generale dell'incanto.

La legge, nell'attribuire alla variante comunale la possibilità di porre condizioni cui subordinare la demolizione "del singolo manufatto" (così la lett. b), con probabile riferimento però alle condizioni materiali) e soprattutto quella di individuare aree "riservate all'utilizzazione di crediti edilizi da rinaturalizzazione" differenziando gli indici, non sembra escludere del tutto una ragionata soluzione positiva al quesito.

In attesa di verificare se la Giunta regionale vorrà definire anche tale questione, è da ritenere che sia possibile riconoscere ai Comuni il potere di differenziare anche in questo senso, con la variante applicativa, l'uso dei crediti di fonte pubblica, purché ciò avvenga in un ambito di ragionevolezza e senza creare una sorta di gerarchia assoluta fra crediti a danno di quelli privati.

Bisogna partire dalla constatazione che ogni credito edilizio sorge e dipende in definitiva dalle scelte amministrative del Comune, a ciò legittimato dalla legislazione statale (cfr. gli incrementi premiali di cui all'art. 1, comma 259, l. n. 244/2007) e naturalmente da quella regionale (art. 36, comma 4, l.r. n. 11/2004, secondo cui "Il PI individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, prevedendo l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1 ovvero delle compensazioni di cui all'articolo 37").

Il credito edilizio è dunque espressione del potere conformativo spettante ai Comuni nella propria attività di pianificazione del territorio, alla quale è connaturata la facoltà intrinsecamente disuguagliante di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà, anche di cubatura, volti al perseguimento di obiettivi di interesse generale realizzabili ad iniziativa privata o mista pubblico-privata. Lo stesso Registro dei crediti è del resto uno strumento funzionale al governo del territorio e per questo è parte integrante del Piano degli Interventi, le cui norme – da adeguare ora necessariamente alla nuova legge - devono regolarne la trasferibilità, l'utilizzo nell'ambito dei titoli abilitativi o dei piani attuativi, la compatibilità col PAT e con la disciplina urbanistica sovraordinata.

Pertanto, così come il Comune in sede di pianificazione può stabilire indici diversi "in funzione degli obiettivi di cui al comma 1" dell'art. 36 cit. (applicabile per tutto quanto non diversamente disposto dalla legge in commento, in forza dell'art. 4, comma 6), o può riservare aree all'utilizzo di crediti da rinaturalizzazione, altrettanto può ritenersi che possa assegnare e localizzare premialità condizionate all'acquisizione di crediti di fonte pubblica, in funzione dell'interesse pubblico al raggiungimento di determinati obiettivi e priorità di riqualificazione e col solo ma rigoroso limite generale della buona motivazione, che dovrà dare conto dell'esistenza del collegamento di dipendenza dell'intervento dalla contemporanea demolizione di alcuni volumi pubblici e non di altri privati. Tale dipendenza perciò non può mai essere motivata da mere ragioni economiche, ma da ragioni di politica urbanistica, ad esempio da necessità di riordino urbanistico comunque contestuale di determinati spazi urbani, o dalla previsione di un possibile accordo pubblico-privato che leghi la sorte di due aree (anche in ragione di quanto prevede l'art. 3, comma 3, lett. m) della l.r. n. 14/2017), o ancora e similmente dalla necessità che l'intervento premiato paghi crediti alla collettività per consentire o favorire altrove determinate azioni pubbliche di demolizione ad esso funzionalmente collegate, anche solo in parte, dallo strumento urbanistico (ad es. in un comparto discontinuo o "ad arcipelago" o in altre forme ancora).

Al di fuori di questi limiti, di ordine prettamente urbanistico, non sembra possibile che il Comune stabilisca per certe aree ricevuti vincoli di esclusività o anche solo di priorità nell'utilizzo dei crediti edilizi pubblici a scapito di quelli privati, tenuto conto non solo del principio generale di libera commerciabilità dei crediti da rinaturalizzazione stabilito dal quinto comma dell'art. 4, che riguarda più che altro il negozio giuridico di trasferimento, ma anche dei principi costituzionali di uguaglianza, di libera iniziativa economica, di tutela della proprietà (artt. 3, 41 e 42 Cost.), e non ultimo anche dell'obbligo di pubblico incanto, che implica la ricerca della massima partecipazione privata¹¹.

¹¹ Se il proprietario può utilizzare il credito in un'unica area, la determinazione del valore del credito e del suo ammontare pone semplicemente un problema di stima del potenziale volumetrico da esprimere nell'unica area indicata dall'Amministrazione. Se invece il credito è impiegabile in più aree con caratteristiche diverse, il credito edilizio non ha un valore di riferimento ed è contendibile a seconda della domanda.

4.3. L'utilizzo "prioritario" dei crediti di fonte pubblica negli interventi di cui all'articolo 6

Il primo comma dell'articolo 5 precisa che i crediti pubblici sono utilizzati nelle aree riceventi "prioritariamente" per gli ampliamenti di cui all'articolo 6, il cui comma 6 stabilisce appunto che "Le percentuali di cui ai commi 1 e 3 possono essere elevate fino al 60 per cento in caso di utilizzo, parziale od esclusivo, dei crediti edilizi da rinaturalizzazione".

L'utilizzo dei crediti in parola nella sostituzione edilizia (art. 7), perciò, non è escluso ma relegato in posizione subordinata.

Con questa previsione, introdotta nel corso dell'*iter* consiliare, il legislatore regionale sembra esprimere una volontà di sostenere coi crediti pubblici anzitutto gli interventi di tipo "familiare", sul presupposto statistico che quelli sostitutivi siano invece alla portata di imprese e in genere di soggetti economicamente più strutturati. Meno probabile è che il rapporto di priorità sia stato introdotto per motivazioni economiche ossia nella consapevolezza, indotta dall'esperienza di questi dieci anni di applicazione del "Piano Casa", che gli ampliamenti sono più numerosi delle sostituzioni edilizie e quindi in grado di richiedere e assorbire più crediti: alla lettera, infatti, la "priorità" non è imposta ai privati che eseguono gli interventi ma, in direzione inversa, ai Comuni che generano i crediti.

Se questa è la lettura corretta della *ratio* della previsione preferenziale, si apre qui un altro spazio importante e problematico per il provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, comma 1, lett. d): la disposizione di legge non chiarisce infatti come e fino a quando i crediti di origine pubblica debbano essere impiegati per gli ampliamenti pur in presenza di una domanda proveniente da sostituzioni edilizie. Né si coordina facilmente – come abbiamo già detto con riferimento a qualsiasi criterio diverso da quello economico – col principio della libera circolazione, il quale suppone che il credito possa passare di mano più volte prima di "atterrare" in un'area ricevente.

Un possibile criterio attuativo potrebbe essere quello di stabilire la priorità solo in caso di compresenza effettiva e allo stesso tempo di più domande che possano esaurire il credito di origine pubblica: come a dire, se il credito non basta per tutti, è da preferire la sua destinazione agli ampliamenti, se e in quanto dichiarata dall'offerente, col risultato ed il rischio di orientare però la domanda generale verso i crediti privati che non soffrono di limitazioni particolari. Di sicuro, è difficile immaginare che un credito edilizio di cui al comma 1 – magari consistente – possa essere negato o sospeso a chi chiede di impiegarlo in un intervento sostitutivo, solo perché non sono ancora pervenute domande per impiegarlo (in tutto o più probabilmente solo in parte) in qualche ampliamento.

Ancora, a presidio dell'effettivo impiego dei crediti nella realizzazione degli ampliamenti di cui all'art. 6, non potendosi impedire a monte la libera circolazione dei crediti si potrebbe intervenire a valle, a livello negoziale e dunque volontario, col prevedere l'introduzione nell'atto notarile traslativo e trascrivibile di clausole penali per il caso in cui l'acquirente si renda inadempiente, cioè non rispetti l'impegno dichiarato, ad esempio perché rivende i crediti a soggetti interessati a realizzare altri tipi di interventi.

5. Il secondo comma: accordi e intese fra i Comuni e gli altri Enti pubblici proprietari

Il Comma 2 riafferma e accentua il ruolo centrale regolatorio dei Comuni, con lo stabilire che "I comuni possono concludere accordi o intese con gli enti pubblici proprietari di edifici degradati per addivenire alla loro demolizione e alla rinaturalizzazione dell'area, riconoscendo agli enti proprietari adeguati crediti edilizi da rinaturalizzazione".

Si tratta di una fattispecie diversa da quella del comma 1, autonomamente disciplinata.

In questo caso, sembra che la misura "adeguata" dei crediti dipenda proprio e solo dall'accordo o dall'intesa di volta in volta conclusi dal Comune con altro ente pubblico proprietario di edifici degradati, non da criteri della Giunta regionale e neppure dalla variante o in generale dalla pianificazione comunale.

L'espressione "accordi o intese" pare un'endiadi: tuttavia, nel linguaggio del diritto pubblico l'intesa fra Enti ha natura di indirizzo politico-amministrativo e consiste solitamente in un atto di governance per

Il tema dell'obbligatorietà o della facoltà di acquisire i crediti edilizi da parte dei proprietari delle aree indicate dall'amministrazione era già stato affrontato in termini generali nel "parere" assegnato alla II Commissione regionale intorno all'art. 46, comma 1, lett. c) della l.r. n. 11/2004, pubblicato senza i crismi dell'ufficialità nel 2016 sul sito ufficiale della Regione Veneto, nella sezione Ambiente e Territorio.

convergere su obiettivi da regolare poi con uno strumento convenzionale compiuto, in questo caso l'accordo. L'intesa perciò non ha normalmente un valore vincolante dal punto di vista giuridico e si atteggia ad atto preliminare all'approvazione di un accordo o di una convenzione impegnativa che disciplini nel dettaglio le forme di impegno istituzionale, gli aspetti economici, i tempi e le modalità, la durata.

Nel caso di specie, l'accordo contemplato dalla disposizione in commento sembra essere una tipologia di accordo di programma fra enti pubblici, al quale nulla esclude che venga conferito effetto di "variante", in presenza dei relativi requisiti.

5.1. Spazi discrezionali riconosciuti all'accordo

Il senso primo della disposizione sembra essere quello di attribuire a questo accordo un ruolo pressoché esclusivo nella disciplina della fattispecie.

Una conferma sistematica di ciò è data dal fatto che, come detto, la Giunta regionale è chiamata a dettare ai Comuni i criteri operativi da osservare per la cessione dei crediti edilizi generati da immobili pubblici comunali, mentre nulla dispone sugli immobili degli altri enti pubblici (art. 4, comma 1, lett. d).

Se dovesse essere inteso e soprattutto applicato in questa prospettiva, perciò, l'accordo di cui al comma 2 potrà tradursi in uno strumento di eccezionale portata e rilevanza, lasciato sostanzialmente alla discrezionalità e alla capacità di programmazione e gestione degli enti, libero da vincoli o criteri particolari e sottoposto solo ai principi generali di buon andamento e ragionevolezza dell'azione amministrativa. Tali principi sono comunque sufficienti a imporre, sempre e comunque, una piena trasparenza e una compiuta giustificazione delle scelte, e a vietare ogni arbitrio nella determinazione dei crediti e della misura della loro "adeguatezza".

L'accordo dovrebbe contenere in pratica l'intera disciplina operativa di riferimento e quindi definire i tempi, i costi e le incombenze della demolizione e dell'eventuale bonifica, e in questo senso potrebbe attribuire al Comune almeno una parte dei crediti se e in quanto sia il Comune ad accollarsi alcuni costi, o prevedere per fini di pubblico interesse che le aree rinaturalizzate a seguito di demolizione siano messe a disposizione della collettività locale, o ancora delegare il Comune a procedere alla vendita a terzi dei crediti edilizi per conto degli enti pubblici proprietari; in generale, sembra demandata all'accordo la declinazione nel singolo intervento di tutti i contenuti che normalmente negli altri casi sono dettati dalla variante comunale di cui all'art. 4, comma 2.

6. Il terzo comma: la destinazione degli introiti

Il terzo e ultimo comma prevede l'istituzione di un apposito fondo comunale per le somme ricavate dalla vendita dei crediti sia del Comune che degli altri enti pubblici, che *"sono destinate prioritariamente ad interventi di demolizione di altri manufatti incongrui"*.

Tale espressione si riferisce a manufatti diversi da quello che genera il credito edilizio ("altri manufatti incongrui") e pone un vincolo preferenziale di destinazione che, se non esclude altri utilizzi, li rende eccezionali e li subordina ad adeguata motivazione. Può essere però interpretata anche in un senso più stingente e vincolistico per i Comuni ossia come obbligo di impiegare i ricavi in interventi di demolizione fino a esaurimento di questi.

Molto diversa era la corrispondente disposizione del progetto di legge licenziato dalla Giunta (ivi art. 6, comma 3), secondo la quale *"Per gli immobili pubblici comunali di cui siano programmati la demolizione e il successivo intervento di rinaturalizzazione o comunque la realizzazione degli interventi di cui al comma 2, i comuni, dopo l'approvazione da parte della Giunta regionale dei criteri di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e) (corrispondente all'attuale art. 4, comma 1, lett. d) – n.d.r.), possono procedere alla cessione nel mercato dei crediti edilizi generati da tali immobili, fermo restando che le somme al riguardo introitate sono vincolate ad interventi di demolizione di manufatti che generano il credito edilizio"*. Questa prima versione della norma stabiliva un vincolo di destinazione dei ricavi assoluto e non una semplice "priorità", e supposeva la successiva e non preventiva demolizione del manufatto pubblico incongruo e l'utilizzo quindi di un credito edilizio già generato con la sola previsione della demolizione per finanziare anzitutto quella stessa demolizione e poi col residuo la demolizione anche di altri manufatti; corrispondentemente, i "criteri operativi" della Giunta riguardavano la cessione nel mercato dei crediti generati da immobili pubblici comunali *"di cui è programmata la demolizione con successivo intervento di rinaturalizzazione"*.

Nella versione approvata dal Consiglio regionale, invece, la "destinazione" dei ricavi è "prioritaria", e

non è necessariamente limitata alla demolizione di edifici pubblici o alla generazione di crediti edilizi: la disposizione si riferisce generalmente agli “altri manufatti incongrui”.

Si può quindi immaginare sia un “circolo virtuoso” in cui i crediti siano usati per demolire manufatti pubblici e generare così altri crediti edilizi pubblici, sia un utilizzo dei ricavi per finanziare la demolizione di manufatti privati, quando riconosciuta di interesse pubblico dal Comune con la variante di cui all’art. 4, comma 2. In tale secondo caso, peraltro, l’impiego dei crediti presuppone un convenzionamento.

6.1. L’apposito fondo comunale

La disposizione prevede che somme vengano introitate “in apposito fondo comunale”.

Tale fondo comunale di finanziamento delle demolizioni concorre pertanto, nell’obiettivo, con quello regionale istituito ai sensi dell’art. 10 della l.r. n. 14/2017 per l’esecuzione degli interventi di demolizione integrale di cui all’art. 5, comma 1, lett. a) della medesima legge: tale istituto regionale ha già trovato prima attuazione col Bando pubblicato con DGR n. 1133 del 31 luglio 2018, al quale hanno potuto partecipare i Comuni, gli enti pubblici, gli organismi di diritto pubblico ed associazioni, singolarmente o in forma associata, ma anche soggetti privati.

È ragionevole ritenere che la disciplina del funzionamento dell’“apposito fondo comunale” sia stata lasciata consapevolmente all’autonomia del Comuni, vista la scala locale e la natura puntuale degli interventi da sostenere: la Giunta regionale non si occuperà del tema col provvedimento di cui all’art. 4, comma 1, lett. d), visto che non riguarda i “criteri operativi” per la cessione sul mercato dei crediti edilizi da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici “comunali”.

Sarà interessante verificare quindi se e in quale misura nell’istituire il proprio fondo dedicato i Comuni vorranno replicare su scala locale, *mutatis mutandis*, il modello regionale, delineato dal provvedimento della Giunta regionale previsto dall’art. 4, comma 2, lett. g) della l.r. n. 14/2017, o se vorranno seguire impostazioni completamente diverse.

Il “fondo comunale”, alla lettera, riguarda indistintamente le somme introitate a seguito della cessione nel mercato dei crediti edilizi generati da immobili di cui al comma 1 e quindi, si direbbe, anche da immobili appartenenti ad altri enti pubblici. Il che sembra tuttavia possibile solo nel caso in cui i crediti siano nel frattempo transitati, sulla base dell’accordo, nella titolarità del Comune, ad esempio in forza di una preventiva alienazione al Comune dell’immobile o per via della partecipazione del Comune alle spese di rinaturalizzazione, o in dipendenza di altre pattuizioni specifiche.

Nella generalità dei casi tuttavia il credito è attribuito all’Ente proprietario, il che induce a concludere che l’espressione contenuta nel terzo comma in realtà faccia riferimento agli introiti dalla vendita di crediti edilizi generati dalla demolizione di edifici di proprietà comunale.

7. Considerazioni ulteriori. Mancanza, allo stato, di incentivi fiscali (di fonte necessariamente statale)

È noto che le dismissioni dei beni immobili dello Stato sono incentivate da una serie di agevolazioni di natura fiscale, quali l’esonero dall’imposta di registro, dall’imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale e da ogni altra imposta indiretta, nonché da ogni altro tributo o diritto, e finanche l’esonero dalla garanzia per vizi e per evizione per l’acquirente in caso di rivendita.

L’acquisto dei crediti edilizi di fonte pubblica, invece, non trova per il momento alcuna particolare agevolazione fiscale, che dovrebbe nel caso sempre e comunque promanare dalla legge statale¹².

¹² Altro e diverso tema è quello dell’agevolazione fiscale introdotta dall’art. 7 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 dello scorso 30 aprile ed entrato in vigore lo scorso 1° maggio), valida fino al 31 dicembre 2021, per i trasferimenti di interi fabbricati a favore di imprese di costruzione o di ristrutturazione che, entro i successivi dieci anni, provvedano sia alla demolizione e ricostruzione degli stessi, nel rispetto della normativa antisismica e col conseguimento della classe energetica A o B, anche con variazione di volume rispetto al fabbricato preesistente laddove ammessa dalle norme urbanistiche, sia all’alienazione finale (si applicano l’imposta di registro e le imposte ipotecaria nella misura fissa di € 200). L’agevolazione incentiva il recupero dell’intero fabbricato e quindi un’effettiva sua ricostruzione, e prescinde dal fatto che la destinazione d’uso risulti, a ristrutturazione eseguita, differente da quella originaria.

7.1. Cenni sulle diverse metodologie di determinazione dei crediti edilizi e sulla loro applicazione ai crediti di fonte pubblica

Quanto ai metodi di valutazione immobiliare del patrimonio edilizio pubblico in demolizione, si è detto che la Giunta regionale dovrebbe dettare criteri almeno ai Comuni ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. d).

Per ora, può dirsi che la prassi del settore delle dismissioni del patrimonio edilizio pubblico, utile parametro di confronto anche per la valorizzazione dei manufatti da demolire, segue a seconda dei casi il metodo sintetico-comparativo, il metodo del valore di trasformazione e il metodo del valore di sostituzione.

Senza pretesa di esaustività e al solo scopo di fornire qualche utile indicazione di riferimento circa la possibile applicazione di questi criteri al patrimonio edilizio pubblico da valorizzare in termini di rinaturalizzazione, può dirsi in estrema sintesi quanto segue.

Il primo metodo estimativo consente di stimare il valore di un bene attraverso i prezzi di vendita di immobili comparabili per caratteristiche immobiliari e localizzazione, ponderando i valori in funzione delle caratteristiche specifiche del cespite (stato manutentivo, stato occupazionale, vetustà, ecc.). Il metodo, che fa uso delle quotazioni OMI, è perciò adatto ai soli edifici pubblici per i quali esistano prezzi di mercato di beni comparabili (abitazioni, uffici, palazzi storici, fabbricati per attività produttive, magazzini e locali deposito, strutture residenziali collettive, parcheggi collettivi, cantine e box/garage, laboratori scientifici, locali commerciali e negozi, alberghi e pensioni), mentre per le tipologie immobiliari con destinazione speciale (caserme, scuole, ospedali, carceri e impianti sportivi) non sono disponibili appropriati prezzi OMI e quindi vanno necessariamente utilizzati gli altri due metodi.

Il metodo del valore di trasformazione stima il valore di un immobile come differenza tra il valore del "prodotto finito" e i costi necessari per la sua realizzazione, e per tale motivo è chiamato anche "del Valore residuo" o "Residual value". Viene generalmente utilizzato per la determinazione del valore di aree edificabili e di immobili da valorizzare attraverso interventi di riqualificazione, trasformazione e sviluppo. Il valore finale è dato dalla differenza tra il valore del prodotto finito, i costi necessari alla trasformazione e il profitto atteso, tenendo conto della complessità dell'intervento e dei tempi necessari all'ottenimento di permessi e autorizzazioni e al completamento delle opere, cui corrispondono, necessariamente, impatti sugli oneri finanziari.

Il metodo del valore di sostituzione, infine, stima il valore di un immobile in termini del costo necessario per la sua riproduzione o sostituzione con uno avente le stesse caratteristiche (cd. costo di ricostruzione deprezzato) e implica la valutazione dell'area, la stima dei costi di costruzione, la stima dei fattori di apprezzamento/deprezzamento. Il valore finale è determinato in base al costo necessario per la costruzione del bene "come nuovo", deprezzato in funzione della sua vetustà e obsolescenza tecnologica, in coerenza con la vita utile residua dell'immobile. La perdita di valore può essere dovuta al deterioramento fisico o all'obsolescenza funzionale e tecnologica, secondo formule determinate.

La scelta fra questi due ultimi metodi viene normalmente effettuata in base all'utilizzo attuale del bene immobile pubblico oggetto di valutazione: se il bene immobile pubblico è ancora in uso, si applica di solito il metodo di sostituzione; se il bene non è più in uso – e potrebbe essere questo il caso più frequente ai fini dell'art. 5 - si applica solitamente il metodo di trasformazione.

Nel caso di un compendio immobiliare formato da più unità, alcune utilizzate ed altre no, si ricorre a combinazioni fra metodi diversi.

Naturalmente, all'interno delle tre metodologie si possono distinguere ulteriori declinazioni particolari, delle quali tuttavia non vi è qui modo di dare conto. L'importante è comprendere che la determinazione dei crediti da demolizione di un edificio pubblico è operazione assai complessa, potenzialmente arbitraria, e che proprio per prevenire arbitrii (che finirebbero per alterare il mercato dei crediti) deve essere condotta in base a metodologie controllabili e verificabili, adeguatamente motivate.

(Emilio Caucci)

TITOLO III**Riqualificazione del patrimonio edilizio esistente****ARTICOLO 6****Interventi edilizi di ampliamento**

1. Gli interventi di riqualificazione urbana rispondono alla finalità del presente Capo e sono 1. È consentito l'ampliamento degli edifici caratterizzati, alla data di entrata in vigore della presente legge, dalla presenza delle strutture portanti e dalla copertura, nei limiti del 15 per cento del volume o della superficie, in presenza delle seguenti condizioni:

- a) che le caratteristiche costruttive siano tali da garantire la prestazione energetica, relativamente ai soli locali soggetti alle prescrizioni in materia di contenimento del consumo energetico ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 "Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia", almeno in classe A1 della parte ampliata;
- b) che vengano utilizzate tecnologie che prevedono l'uso di fonti energetiche rinnovabili, secondo quanto previsto dall'Allegato 3 del decreto legislativo n. 28 del 2011.

2. L'ampliamento può essere realizzato in aderenza, in sopraelevazione o utilizzando un corpo edilizio già esistente all'interno dello stesso lotto. Sia l'edificio che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria; nel caso di edificio la cui destinazione d'uso sia definita in modo specifico dallo strumento urbanistico, la parte ampliata deve mantenere la stessa destinazione d'uso dell'edificio che ha generato l'ampliamento.

3. La percentuale di cui al comma 1 è elevata fino ad un ulteriore 25 per cento con le modalità stabilite dall'allegato A, in funzione della presenza di uno o più dei seguenti elementi di riqualificazione dell'edificio e della sua destinazione d'uso residenziale o non residenziale:

- a) eliminazione delle barriere architettoniche di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1, dell'articolo 7, della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 "Disposizioni generali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche";
- b) prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4;
- c) messa in sicurezza sismica dell'intero edificio;
- d) utilizzo di materiali di recupero;
- e) utilizzo di coperture a verde;
- f) realizzazione di pareti ventilate;
- g) isolamento acustico;
- h) adozione di sistemi per il recupero dell'acqua piovana;
- i) rimozione e smaltimento di elementi in cemento amianto;
- l) utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento;
- m) utilizzo di tecnologie che prevedono l'uso di fonti energetiche rinnovabili con una potenza non inferiore a 3 kW.

4. Le percentuali di cui ai commi 1 e 3 non possono comportare complessivamente un aumento superiore al 40 per cento del volume o della superficie dell'edificio esistente.

5. Per promuovere l'efficientamento energetico, fino al 31 dicembre 2020, gli interventi di cui al presente articolo che garantiscono la prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4, possono usufruire di un ulteriore incremento del 10 per cento del volume o della superficie dell'edificio esistente; in tale caso è conseguentemente incrementata la percentuale in aumento prevista al comma 4.

6. Le percentuali di cui ai commi 1 e 3 possono essere elevate fino al 60 per cento in caso di utilizzo, parziale od esclusivo, dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

7. Nei limiti dell'ampliamento di cui ai commi 1, 3, 4, 5 e 6 è da computare l'eventuale recupero dei sottotetti esistenti aventi le caratteristiche di cui alle lettere a) e b), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 aprile 1999, n. 12 "Recupero dei sottotetti esistenti a fini abitativi", con esclusione dei sottotetti esistenti oggetto di contenzioso in qualsiasi stato e grado del procedimento.

8. In caso di edifici composti da più unità immobiliari l'ampliamento può essere realizzato anche separatamente per ciascuna di esse, compatibilmente con le leggi che disciplinano il condominio negli edifici, fermo restando il limite

complessivo stabilito ai commi 1, 3, 4, 5 e 6. In ipotesi di case a schiera l'ampliamento è ammesso qualora venga realizzato in maniera uniforme con le stesse modalità su tutte le case appartenenti alla schiera.

9. Qualora l'ampliamento sia realizzato a favore delle attività produttive di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", e sia superiore al 20 per cento della superficie esistente, o comunque superiore a 1.500 metri quadri, trova applicazione il Capo I della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 55 "Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante".

SOMMARIO: 1. Gli interventi di ampliamento: le novità – 2. Interventi minimi: le regole di base dell'ampliamento – 2.1. Il raggiungimento della classe A1 e l'uso di fonti di energia rinnovabili – 2.2. L'«esistenza» del fabbricato – 2.3. La localizzazione dell'ampliamento – 3. L'aumento delle percentuali di ampliamento: l'incentivazione di nuove buone pratiche – 4. L'ampliamento meditante utilizzo di crediti da rinaturalizzazione – 5. Il recupero dei sottotetti – 6. Ampliamenti di edifici composti da più unità immobiliari – 7. Ampliamenti di attività a cui si applicano le norme sullo Sportello Unico

1. Gli interventi di ampliamento: le novità

"Veneto 2050", colloca l'articolo 6 "Interventi edilizi di ampliamento" nell'ambito del Titolo III della legge, dedicato alla "Riqualificazione del patrimonio esistente".

Di fatto, l'articolo 6 – assieme al successivo articolo 7 – costituisce il principale "braccio operativo" della l.r. n. 14/2019, sul quale il Legislatore regionale ha chiaramente riposto grandi speranze: prima di tutte quella di eguagliare il "successo", per certi versi senza precedenti, degli articoli 2 e 3 dell'abrogato "Piano Casa", che appaiono all'evidenza gli antecedenti "storici" delle nuove norme.

Ciò è vero ancor di più in relazione all'articolo 6 che, per caratteristiche, modalità applicative e benefici, riprende per molti versi il ben noto articolo 2 della legge regionale n. 14/2009, fattispecie che ha rappresentato circa il 90% delle centomila pratiche edilizie presentate in 10 anni in applicazione del "Piano Casa". Considerato questo *background* storico, è dunque lecito attendersi, negli anni a venire, una applicazione su vasta scala della norma in commento ed una grande attenzione ai suoi meccanismi di funzionamento.

Ciò premesso in linea generale, è bene fin da subito sottolineare che l'articolo 6 della l.r. n. 14/2019 – mentre mantiene un evidente rapporto di ascendenza formale con l'art. 2 del "Piano Casa" – presenta tuttavia molte ed importanti novità sostanziali rispetto alla norma previgente, connesse in modo evidente allo spirito della nuova legge.

Non è un mistero come all'origine dell'introduzione del "Piano Casa" vi è stata la necessità di far fronte ad una emergenza economica; ciò che il Legislatore ha ritenuto di attuare mediante il recupero del patrimonio edilizio e l'incentivo alla sostenibilità energetica ed ambientale. Per converso, nella nuova iniziativa legislativa, la tutela del patrimonio edilizio, il miglioramento della qualità della vita e la sostenibilità ambientale non sono più mezzi da usare in via temporanea ed eccezionale, ma fini il cui perseguimento viene potenziato, messo a regime e collocato nella prospettiva ormai ineludibile del contenimento del consumo di suolo.

A tal fine, l'articolo 6 propone una serie di incentivi (*ampliamenti in percentuale*) a fronte di determinati interventi di efficientamento energetico e di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, rappresentati da numerose e specifiche misure elencate nel testo di legge.

Il Legislatore, consapevole della complessità del tema – non esente da valutazioni di tipo tecnico, più che giuridico – ha predisposto un Allegato A, nel quale, attraverso una serie di schede, elenca tutte le misure premiali riconosciute a chi intenda ampliare un edificio (articolo 6) e a chi intenda demolirlo e ricostruirlo (articolo 7). Per ogni ulteriore approfondimento in merito all'Allegato A, si rimanda allo specifico commento.

2. Interventi minimi: le regole di base dell'ampliamento (comma 1 e 2)

Già dalla lettura del primo comma della norma sono evidenti le novità connesse alle nuove finalità della legge: obbligo di miglioramento energetico ed assenza di limiti temporali all'applicabilità della normativa di favore che – diversamente dai “Piani Casa” – rimane vigente a tempo indeterminato, seppur con riferimento solo agli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge, ovvero dal 6 aprile 2019.

2.1. Il raggiungimento della classe A1 e l'uso di fonti di energia rinnovabili

Il primo comma dell'articolo 6 consente un ampliamento minimo, fino al 15% del volume o della superficie degli edifici esistenti purché le caratteristiche costruttive della parte ampliata, per i soli locali soggetti alle prescrizioni in materia di contenimento del consumo energetico. Sono però escluse dall'applicazione delle prescrizioni del d.lgs. 192/05, così come previsto dal Decreto interministeriale 26 giugno 2015 - *Adeguamento linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici*, le categorie di edifici che risultano non comprese in quelle classificate sulla base della destinazione d'uso di cui all'articolo 3, D.P.R. 26 agosto 1993, n. 412, il cui utilizzo standard non prevede l'installazione e l'impiego di sistemi tecnici, quali box, cantine, autorimesse, parcheggi multipiano, depositi, strutture stagionali a protezione degli impianti sportivi, (art. 3, c. 3, lett. e) del decreto legislativo) o i manufatti, comunque, non riconducibili alla definizione di edificio dettata dall'art. 2 lett. a) del decreto legislativo (*manufatti cioè non qualificabili come “sistemi costituiti dalle strutture edilizie esterne che delimitano uno spazio di volume definito, dalle strutture interne che ripartiscono detto volume e da tutti gli impianti e dispositivi tecnologici che si trovano stabilmente al suo interno”*). Si ritiene pertanto che nel caso si ricada in una delle fattispecie sopra richiamate, non ricadendo in locali soggetti alle prescrizioni in materia di risparmio energetico, sia possibile l'ampliamento senza dover ottemperare al requisito previsto nel comma 1, lettera a).

A titolo di esempio si riporta il caso di una richiesta di aumento di volume per la realizzazione di un portico aperto su tre lati adiacente ad un'abitazione esistente, si ritiene che nella fattispecie sia possibile usufruire dell'ampliamento del 15% previsto dalla norma senza ovviamente dover rispettare il limite del raggiungimento della classe A1 per l'ampliamento, in quanto si ricade nel caso di manufatto esterno all'edificio cioè non qualificabile come “sistemi costituiti dalle strutture edilizie esterne che delimitano uno spazio di volume definito, dalle strutture interne che ripartiscono detto volume e da tutti gli impianti e dispositivi tecnologici che si trovano stabilmente al suo interno”.

In relazione alla lettera b), per converso, è utile precisare che la condizione posta dalla norma è il mero utilizzo delle fonti rinnovabili: per giovare dunque dell'ampliamento di cui al primo comma non sarà necessario, di per sé, produrre una soglia minima di energia mediante l'uso di rinnovabili (il che si deduce *a contrario* dalla circostanza che il raggiungimento della soglia dei 3 kW consente, per converso, di giovare di un ulteriore premio volumetrico ai sensi del successivo comma 3). Ciò non toglie che il raggiungimento di specifiche soglie di produzione (*rectius*, di copertura dei consumi mediante utilizzo di fonti rinnovabili) potrebbe essere reso necessario proprio dal rispetto del d.lgs. n. 28/2011 richiamato dalla norma in commento, ove applicabile allo specifico intervento.

L'ampliamento concesso dalla nuova legge, insomma, non viene più riconosciuto senza vincoli “di sostenibilità” energetica ma diviene una condizione necessaria per potersi giovare anche solo in misura minima del *bonus* di ampliamento.

È davvero un cambio di paradigma, rispetto al passato: questa “condizionalità necessaria”, infatti, finisce per garantire che ogni intervento ammesso dalla legge – che di per sé comporta un aumento del carico antropico sul territorio – debba misurarsi con l'efficientamento energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili, temi che nell'applicazione della nuova legge non saranno quindi più lasciati all'iniziativa del privato, per quanto modesto possa essere l'impatto di quest'ultima.

Di fatto, si tratta della conferma che il raggiungimento di elevati *standard* in materia di rendimento energetico degli edifici è ormai un elemento imprescindibile, una sorta di certificato di qualità del prodotto che, se da un lato consente il mantenimento del valore dell'immobile nel tempo, dall'altro permette anche apprezzabili economie gestionali ed ambientali.

2.2. L'«esistenza» del fabbricato

Come si è detto, la nuova normativa è pensata come strumento “a regime” e non eccezionale, destinata a regolare senza limiti temporali gli interventi di riqualificazione ed ampliamento dei fabbricati: di qui, l'eliminazione del termine di efficacia temporale della disciplina agli edifici esistenti ad una certa data (che nell'ultima versione del “Piano Casa” era fissato al 31 ottobre 2013).

Ma, se a seguito dell'abrogazione della l.r. n. 14/2009 è venuto meno il riferimento al 31 ottobre 2013, con l'entrata in vigore della legge regionale 25 luglio 2019, n. 29 è stato chiarito che *l'edificio* è da considerarsi esistente qualora siano presenti le strutture portanti e la copertura alla data del 6 aprile 2019 (data di entrata in vigore della legge), mentre non risulta alcun riferimento circa la presenza o meno dell'agibilità, che dunque non deve ritenersi necessaria.

Il Legislatore regionale, anche a fronte di alcuni dubbi interpretativi emersi dalle prime letture della legge, ha ritenuto opportuno emanare a breve distanza dalla promulgazione della legge una specifica disposizione legislativa, con la quale, sgombrando il campo da ogni incertezza, ha precisato che è possibile applicare i benefici di Veneto 2050 esclusivamente agli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge e dunque non a quelli successivamente venuti ad esistenza.

Quanto alla definizione di edificio esistente, essa riprende quanto già disposto in tema dalla Circolare regionale n. 1/2014, secondo cui *“per poter essere considerato “esistente” l'edificio deve essere perlomeno caratterizzato dalla presenza delle strutture portanti e della copertura, mentre non ne è richiesta l'agibilità”*.

Si tratta peraltro di una definizione che collima con quella data in tema dalla giurisprudenza ormai consolidata, secondo cui *“un manufatto costituito da alcune rimanenze di mura perimetrali, ovvero un immobile in cui sia presente solo parte della muratura predetta, e sia privo di copertura e di strutture orizzontali, non può essere riconosciuto come edificio allo stato esistente”* (cfr. di recente, TAR Puglia – Bari, sez. III, 09/04/2018, n. 530 ed in termini Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 2018 n. 1725, TAR Lombardia – Brescia, Sez. I, 26 settembre 2017 n. 1167) ed un tanto poiché *“in mancanza di elementi strutturali non è infatti possibile valutare l'esistenza e la consistenza dell'edificio da consolidare ed i ruderi non possono che considerarsi alla stregua di un'area non edificata”* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 21 ottobre 2014 n. 5174 ed in termini, Cons. Stato, Sez. V, 15 marzo 2016 n. 1025).

2.3. La localizzazione dell'ampliamento

Il testo del secondo comma 2 dell'articolo in commento è chiaro ed i contenuti non dovrebbero dare luogo a letture che si discostino da quello che è il tenore letterale della norma: anche in questo caso, tuttavia, importanti sono le novità meritevoli di qualche accenno.

Secondo le disposizioni del comma secondo, la parte ampliata, generata dall'edificio esistente, dovrà essere obbligatoriamente realizzata in aderenza al medesimo edificio, oppure in sopraelevazione o, infine, utilizzando un edificio già presente all'interno dello stesso lotto.

Rispetto alla normativa previgente, vi è quindi qualcosa di più e qualcosa di meno. Quanto alle aggiunte, viene precisata la possibilità di procedere all'ampliamento mediante sopraelevazione: specificazione opportuna, per quanto il concetto di “aderenza” (l'unico in precedenza utilizzato ai fini di definire le modalità dell'ampliamento in continuità fisica) sia stato nella prassi fin qui inteso in genere anche in senso verticale, e dunque comprensivo anche della sopraelevazione (e così anche in giurisprudenza, si veda TAR Veneto, II, 30 giugno 2010, n. 2745, secondo cui l'ampliamento concesso dall'allora “Piano Casa” poteva *“essere realizzato in continuità rispetto al corpo di fabbrica preesistente, ma non importa se in aderenza, in appoggio o in sopraelevazione. Invero, ciò che interessa al legislatore è che l'ampliamento ne sia una prosecuzione fisica e non costituisca una nuova entità distinta dal precedente edificio”*).

Ben più innovativo, rispetto alla disciplina previgente, appare invece quanto è stato eliminato, con il risultato in una rilevante riduzione delle modalità di intervento ammesse.

Ed infatti, archiviando definitivamente una modalità di intervento molto discussa, il Legislatore regionale non solo ha stabilito che non sarà più possibile realizzare l'ampliamento in forma di “corpo separato” in un lotto non contiguo ed entro i 200 metri ma, addirittura, ha disposto che non sarà più possibile realizzare in generale alcun ampliamento staccato né sul lotto di pertinenza né su un lotto confinante. Residua quindi oggi la sola possibilità di poter realizzare l'ampliamento derivante dall'applicazione dell'articolo 6 di “Veneto 2050” su un corpo edilizio separato che sia già esistente, ma in

tal caso solo ove tale preesistenza sia collocata nello stesso lotto dell'edificio che genera il *bonus*.

Infine, riprendendo uno dei punti cardine del “Piano Casa”, la norma ci ricorda che sia l'edificio che genera l'ampliamento, sia l'ampliamento da questi generato, devono insistere in zona territoriale omogenea propria.

Sul punto, ricordiamo che la Circolare 1/2014 era intervenuta chiarendo la definizione del concetto di ampliamento “in zona propria” ovvero precisando che “*per “zona propria” deve intendersi non la medesima zona territoriale omogenea (...) il termine va riferito, invece, a zone di territorio aventi analoga destinazione e analoghe caratteristiche insediative. Ciò significa che gli ampliamenti possono essere realizzati in zone di completamento edilizio con riferimento a fabbricati in zona di espansione e viceversa, aventi analoga destinazione d'uso, mentre non possono avvenire contaminazioni, per esempio, tra zone di completamento o di espansione residenziale e zone agricole o zone produttive; ugualmente, attese le caratteristiche specifiche del centro storico, non vi possono essere eseguiti ampliamenti di fabbricati edificati in zone di completamento o di espansione*”.

Anche rispetto a tale profilo vi è una importante novità, ovvero l'eliminazione dell'unico caso di deroga in precedenza ammesso dalla legge rispetto alla regola dell'insistenza di edificio esistente e ampliamento in zona propria. Ci riferiamo ovviamente alla possibilità introdotta a suo tempo dall'art. 6, co. 2, l.r. n. 4/2015, in base al quale era consentito realizzare l'ampliamento in aderenza anche in zona impropria, ove l'edificio da ampliare fosse collocato in zona propria: intervento che ora non sarà più possibile.

Con la recente legge regionale 25 luglio 2019, n. 29, il Legislatore regionale ha infine ritenuto necessario procedere ad una modifica del comma 2 dell'articolo 6, aggiungendo le parole “*nel caso di edificio la cui destinazione d'uso sia definita in modo specifico dallo strumento urbanistico, la parte ampliata deve mantenere la stessa destinazione d'uso dell'edificio che ha generato l'ampliamento*”.

Tale precisazione (che, anche in questo caso, si ritiene opportuna per evitare applicazioni non in linea con le finalità della legge) chiarisce che la parte ampliata non può consentire una destinazione d'uso diversa rispetto a quella dell'edificio esistente che dà origine all'ampliamento. La limitazione, tuttavia, non ha portata generale ma vale solo nel caso in cui l'edificio in questione abbia una destinazione “definita in modo specifico”, ovvero in genere – nella prassi pianificatoria – in relazione a edifici che siano disciplinati da apposita scheda con specifiche disposizioni relative alla destinazione d'uso dell'edificio.

Il principale esempio che viene immediatamente in mente è quello relativo alle attività alberghiere, che per l'appunto sono spesso oggetto di schedatura con vincolo di destinazione: in tal senso, se l'edificio che genera l'ampliamento ha una destinazione ricettiva, anche la parte ampliata dovrà mantenere tale destinazione d'uso. E tale obbligo – per un principio di specialità fatto proprio dalla novella – dovrà necessariamente essere rispettato, ancorché lo strumento urbanistico comunale possa in generale consentire utilizzi diversi per l'area in oggetto (c.d. zone miste).

3. L'aumento delle percentuali di ampliamento: l'incentivazione di nuove buone pratiche (comma 3, 4 e 5)

Il testo va inevitabilmente analizzato tenendo “a portata di mano” l'Allegato A, parte integrante di “Veneto 2050”. Rinviando, per ogni ulteriore ragguaglio allo specifico commento predisposto per tale documento, ci limitiamo in questa sede ad alcune osservazioni di carattere più generale.

Nel “Piano Casa” che abbiamo conosciuto per diversi anni, oltre alla premialità iniziale del 20% (o 150 mc per gli edifici unifamiliari) garantita per tutti gli edifici, venivano poi concesse ulteriori premialità a seconda che venissero installati 3 kW da fonti rinnovabili (+10%), oppure si portasse l'edificio generatore di ampliamento alla classe energetica ‘B’ (in questo caso solo per i fabbricati con destinazione residenziale, +15%); erano poi previsti ulteriori incentivi per la messa in sicurezza sismica dell'intero edificio, purché la stessa non fosse già obbligatoria per legge (5% per gli edifici residenziali e 10% per gli edifici ad uso diverso) e un ulteriore *bonus* (+40%) per gli interventi finalizzati al superamento delle barriere architettoniche

Nella nuova formulazione degli incentivi, prevedendo un massimo di aumento del *bonus* del 25% (che, sommato al 15% del comma 1, porta ad un totale del 40%), il Legislatore ha voluto da un lato ridurre l'impatto quantitativo del cumulo di incentivi (che non possono comunque superare il 40% dell'esistente) mentre dall'altro lato ha inteso comunque allargare l'offerta delle tipologie di premialità.

Appare assai evidente, per come è formulato il testo – che parla di “innalzamento” della percentuale

prevista dal comma 1 – che il 15% concesso dal primo comma rappresenta una sorta di “passaggio obbligato” senza il quale non sembra possibile fruire delle ulteriori premialità previste al comma 3. L’ulteriore 25% previsto dal III comma, come si è detto, è ottenibile, sulla base dei criteri stabiliti dall’Allegato A, mediante la presenza di una o più delle misure di riqualificazione elencate, previste per la destinazione residenziale e non residenziale: e qui, al di là della variazione percentuale di ampliamento, sta la vera novità.

Accanto alle misure che già in passato, anche se in termini diversi, erano state incentivate (ovvero: eliminazione delle barriere architettoniche di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1, dell’articolo 7, della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 “Disposizioni generali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche”; prestazione energetica dell’intero edificio corrispondente alla classe A4; messa in sicurezza sismica dell’intero edificio; tecnologie, che prevedono l’uso delle fonti energetiche rinnovabili con una potenza non inferiore a 3 kW – ovvero lett. a), b), c) ed m) di cui all’art. 6, co. 3 della legge in commento) nell’elenco previsto oggi dall’art. 6 vengono incentivate tutta una serie di nuove *best practices* che in precedenza non erano state prese in esame dal Legislatore regionale.

Si tratta di misure che spaziano dal campo della sostenibilità – utilizzo di materiali di recupero, adozione di sistemi per il recupero dell’acqua piovana, lett. d) e h) – a quello della tutela ambientale e dall’inquinamento – coperture a verde, isolamento acustico, rimozione e smaltimento cemento amianto, lett. e), g), i) – ed infine innalzano il livello della qualità edilizia e dell’efficienza energetica – pareti ventilate; sistemi *smart building* di controllo automatizzato – lett. f) ed l).

Non presenta poi particolari problemi interpretativi la disposizione di cui al quarto comma che, forse in modo un po’ ridondante, semplicemente ci ricorda che viene fissato un limite massimo per l’applicazione combinata delle premialità di cui ai commi 1 e 3. Pertanto, applicando i benefici previsti dal primo comma e sommandoli con una o più premialità previste dal ricco menù offerto dal terzo comma, in ogni caso, non si potrà superare il 40% del volume o della superficie dell’edificio esistente. Tale limite, come scopriremo leggendo i successivi commi 5 e 6, non è comunque invalicabile, in termini assoluti.

Il quinto comma propone infatti una spinta supplementare, per un lasso di tempo limitato (ovverossia sino al 31 dicembre 2020), al fine di rendere maggiormente “appetibile” il raggiungimento di un elevato *standard* qualitativo ed energetico, rappresentato dalla classe energetica A4 per l’intero edificio.

La norma, infatti, consente una sorta di deroga aggiuntiva, valida solo fino al 31 dicembre 2020, che comporta un ulteriore 10% di ampliamento (oltre la faticosa soglia del 40% di cui al precedente comma) riferito esclusivamente agli interventi che porteranno sia l’edificio esistente che l’ampliamento in classe energetica A4. Tale misura, alla scadenza del termine posto dal quinto comma, sarà regolata a regime quale mero elemento per il calcolo degli incentivi disposti dal precedente comma 3.

Questa ambivalenza – ancorché temporanea – della misura lascia supporre che, finché si applicherà il comma 5, il raggiungimento della classe A4 per l’intero edificio varrà comunque a calcolare, nel *mix* proposto dall’allegato A e dal comma 3, l’aumento fino al 25% di una misura che, normalmente (sulla base del precedente comma e dell’Allegato A), comporterebbe un aumento del solo 15%.

Quanto al termine di validità della disposizione, qualcuno potrebbe chiedersi per quale ragione tale facoltà vada a scadere al 31 dicembre 2020. Proviamo a fare due calcoli.

La nuova legge è entrata in vigore il 6 aprile 2019, la Giunta regionale, ai sensi dell’articolo 4, comma 1, di “Veneto 2050” ha quattro mesi di tempo per dettare una specifica disciplina per i crediti edilizi da rinaturalizzazione (CER) e siamo quindi arrivati al 6 di agosto. A questo punto, secondo le disposizioni legislative impartite sempre dall’articolo 4, ma ora dal comma 2, i Comuni avranno 12 mesi di tempo per approvare una specifica variante con la quale andranno ad individuare i manufatti incongrui, la cui demolizione sia di interesse pubblico e darà origine ai CER. Si arriva così al 6 agosto 2020. Infine, ai sensi dell’articolo 7, comma 6, con qualche arrotondamento, si arriva al 31 dicembre 2020. Nello specifico, l’articolo 7, comma 6 della l.r. n. 14/2019, prevede che trascorsi 4 mesi dalla scadenza del termine ultimo previsto per l’adozione della variante urbanistica, è prevista una sorta di ‘tagliola’, ovverossia una riduzione del 15 per cento (in questo caso per i soli interventi di cui all’articolo 7, comma 1), qualora non venga utilizzato credito edilizio da rinaturalizzazione nella misura almeno del 10 per cento.

In buona sostanza, il Legislatore ha previsto una misura di natura straordinaria fintantoché, nella prospettiva della pulizia del territorio e del contenimento del consumo di suolo, non si saranno conclusi i procedimenti necessari a rendere disponibili i CER. Si tratta insomma di un *bonus* extra del 10% che

rappresenta una misura compensativa, che – mentre si consente, prima alla Regione e poi ai Comuni, di ottemperare agli obblighi previsti dalla legge, di mettere in moto tutte le procedure finalizzate all’attivazione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione – impedisce che venga penalizzato chi intenda eseguire radicali interventi di ampliamento ed efficientamento energetico degli edifici.

4. L’ampliamento meditante utilizzo di crediti da rinaturalizzazione (comma 6)

Che i CER (crediti edilizi da rinaturalizzazione) siano la vera novità, il motore di “Veneto 2050”, appare chiaro leggendo il testo della norma in commento, che consente il raggiungimento di un ampliamento massimo, sommando le premialità dei commi 1 e 3, fino al 60% dell’esistente mediante utilizzo parziale oppure esclusivo dei CER.

Nel merito osserviamo che, se da un lato appare chiaro come possa avvenire l’utilizzo parziale dei CER sino al raggiungimento della soglia invalicabile del 60%, vale a dire aggiungendo la differenza in CER del 20% alla percentuale massima del 40% ottenibile con l’applicazione dei commi 1 e 3, dall’altro qualche dubbio interpretativo potrebbe sollevare l’espressione “utilizzo esclusivo” dei CER per ottenere il 60% di ampliamento.

Sul punto, val la pena di sottolineare come la norma letteralmente indichi che le percentuali di cui ai commi 1 e 3 “*possono essere elevate*” sino al 60% con l’uso dei CER: tale locuzione impone di riferire l’uso dei crediti quale mezzo di potenziamento dimensionale tanto dell’intervento di ampliamento “base” (comma 1) quanto di quello incentivato (comma 3) ma esclude, per converso, che l’ampliamento mediante CER possa ritenersi una sorta di intervento “a sé stante”.

Alla stregua di tale inequivoco dato letterale, non sembra quindi ammissibile la realizzazione di un ampliamento del 60% dell’edificio con l’uso esclusivo di crediti, ovvero senza (almeno) il rispetto delle condizioni poste dal comma primo (ampliamento in A1 e uso di fonti rinnovabili). Con la conseguenza che l’intervento massimo possibile (quanto ad uso di CER) sarà per converso quello che consente il raggiungimento del 60% di ampliamento nel solo rispetto delle condizioni di cui al comma 1 (che danno di per sé sole accesso al 15%) mediante uso di CER per il residuo 45% (inteso come differenza tra la soglia minima del 15% e quella massima del 60%, ovvero eventualmente “*bypassando*”, per così dire, l’applicazione del comma 3).

Se questo è vero, quindi, quando la norma ha indicato l’uso “parziale” dei CER intendeva riferirsi alla misura residuale dell’ampliamento una volta applicati i commi 1 e 3 della norma in commento (ovvero: la percentuale base del 15% viene innalzata parzialmente, fino al 25%, mediante le misure di cui al comma 3 e parzialmente, per il residuo, mediante l’uso dei CER) mentre laddove – in alternativa a tale ipotesi – si è indicato l’uso dei CER nell’ampliamento come “esclusivo”, un tanto si è inteso fare per riferirsi all’innalzamento della percentuale di cui al comma 1 fino al 60% mediante il solo utilizzo di CER.

Inutile sottolineare come tali percentuali – salvo quella base di cui al primo comma, che matura (o non matura) “in blocco” alla presenza delle due condizioni previste – siano ovviamente variabili, a seconda delle caratteristiche che il privato vorrà dare al proprio intervento, secondo un criterio di modularità i cui unici vincoli “esterni” alla progettazione sono rappresentati da: (a) rispetto delle condizioni di cui al comma 1 (b) disponibilità di CER e (c) rispetto del limite massimo invalicabile del 60% dell’esistente.

Per l’effetto, ben possiamo immaginare un intervento “a regime” *ex lege* 14/2019 che, sulla base dell’applicazione dell’art. 6, porti all’ampliamento – a titolo esemplificativo – del 35% di un edificio esistente, derivante per il 15% dalla soddisfazione delle condizioni del primo comma, per il 10% dall’applicazione variabile, secondo i criteri di cui all’allegato A, di misure di cui al comma terzo e, infine, per il restante 10% mediante utilizzo di CER. Rimane fermo che tale 35% potrebbe comunque, ove necessario, essere innalzato sino al 60% e che, rispetto a tale limite (o comunque al limite di ampliamento prefissato nel progetto), le due percentuali di ampliamento variabili (ovvero quella di cui al terzo comma e quella dei CER) potrebbero comunque ciascuna modificarsi – e conseguentemente modificare l’altra alla stregua di “vasi comunicanti” – a seconda della maggior o minor disponibilità di crediti o del più ampio o ridotto ricorso alle misure previste dal comma 3.

5. Il recupero dei sottotetti (comma 7)

Il comma 7 altro non fa se non riprendere pedissequamente quanto già disposto, in tutte e tre le versioni dell'ormai abrogato "Piano Casa", in relazione all'utilizzo delle premialità di ampliamento mediante recupero di sottotetti.

Sul punto, appare quindi ancora opportuno far riferimento a quanto già ribadito nella più recente Circolare sul "Piano Casa", ovvero che i sottotetti – purché soddisfino le condizioni minime fissate dalla l.r. n. 12/1999 – possono essere ricompresi negli interventi proposti anche dalla nuova legge, così tuttavia consumando in tutto o in parte l'ampliamento consentito. Restano ancor oggi esclusi da tale possibilità – al fine di evitare l'uso della norma a fini di sanatoria – i sottotetti che siano tuttora oggetto di contenzioso.

La novità introdotta dalla nuova legge riguarda, coerentemente con il venir meno di un limite temporale associato alla definizione di edificio esistente, l'eliminazione del limite temporale di esistenza anche per i sottotetti, per i quali dunque non vi è alcuna data – eccetto quella di entrata in vigore della legge in commento – alla quale fare riferimento al fine di poterli fare oggetto degli interventi di ampliamento previsti dall'articolo 6.

6. Ampliamenti di edifici composti da più unità immobiliari (comma 8)

Il testo in esame, esattamente com'è accaduto per il precedente comma 7, riporta sostanzialmente il testo del previgente comma quarto della l.r. n. 14/2009, con una novità, salve ovviamente le nuove e diverse percentuali di ampliamento concesse sulla base di "Veneto 2050".

La conferma del testo è totale con riferimento al rispetto della disciplina dei rapporti condominiali, che di per sé vincola in modo piuttosto stringente ogni iniziativa edilizia che abbia ad oggetto (anche) le parti comuni degli edifici: per l'effetto, infatti, diviene necessario premunirsi di autorizzazione condominiale, da ottenere in base a diverse maggioranze, a seconda della natura dei lavori.

Sfugge a tale regola generale la sola sopraelevazione che, ai sensi dell'art. 1127 c.c., il proprietario dell'ultimo piano o del lastrico dell'edificio può realizzare autonomamente, ovvero senza alcun assenso dell'assemblea condominiale, in assenza di pregiudizio per le condizioni statiche del fabbricato, per il suo aspetto architettonico e senza diminuire notevolmente l'aria o la luce che accede ai piani sottostanti.

Proprio per tali ragioni, in un'ottica retrospettiva, ben possiamo affermare che i benefici concessi in quasi 10 anni dalla l.r. n. 14/2009 hanno trovato scarsa applicazione nei condomini, e quasi mai in relazione ad interventi che abbiano interessato l'intero edificio, ma – nella maggior parte dei casi – con riguardo per l'appunto ad alloggi ubicati all'ultimo piano che, nei limiti in cui ciò è consentito dal codice civile, sono stati ampliati in via autonoma e senza ricorrere necessariamente all'assemblea condominiale.

Data la conferma della formulazione della norma e il suo richiamo alla disciplina condominiale – formulazione che del resto non potrebbe essere differente, posto che i rapporti condominiali afferiscono al diritto civile e dunque la loro disciplina è sottratta alla potestà legislativa regionale – difficilmente si potrà assistere ad un ampio utilizzo dei benefici concessi anche da "Veneto 2050", permanendo nella fattispecie quelle oggettive difficoltà (di varia natura ma essenzialmente connesse alla regolamentazione del condominio) che non hanno consentito in passato la realizzazione su vasta scala degli ampliamenti in deroga negli immobili condominiali.

La novità più importante riguarda invece le case a schiera. In questo caso assistiamo ad una sorta di "ritorno al passato". Il Legislatore, infatti, ha ritenuto di fare "marcia indietro" sull'applicazione degli ampliamenti concessi per le case a schiera.

Rispetto all'articolo 2, comma 4, della l.r. n. 14/2009 infatti, è stato eliminato l'ultimo capoverso, che riportava l'eccezione all'uniformità dell'intervento su tutte le case a schiera in relazione alle "unità di testa che possono avere forma diversa".

A tale riguardo, è utile fare un po' di storia. Il "Piano Casa" ha sempre avuto una certa attenzione alle problematiche inerenti alle case a schiera, tipologia edilizia che ha vissuto un vero e proprio *boom* negli anni '80 e '90, occupando intere lottizzazioni in combinazioni architettoniche più o meno variegata, a seconda del contesto o delle caratteristiche progettuali che le caratterizzavano. Nella prima e seconda versione del "Piano Casa", l'intervento nelle case a schiera era possibile, a condizione che vi fosse un progetto unitario che comprendesse l'intero edificio, ciò evidentemente per evitare che un ricorso disomogeneo di ogni singolo proprietario potesse in qualche modo stravolgere l'unitario disegno architettonico originario. La

norma, con tale formulazione, manifestò nel tempo alcune criticità applicative, dovute essenzialmente alla difficoltà di ottenere il consenso unanime di tutti i proprietari ad un progetto unitario. Con il “Piano Casa ter”, per tentare di ovviare a tali difficoltà, venne quindi introdotta la possibilità, per le unità di testa, di eseguire in maniera autonoma il proprio progetto di ampliamento in applicazione del “Piano Casa”.

La nuova formulazione della norma ha permesso l'esecuzione di diversi interventi anche sulle case a schiera, agevolando così i proprietari delle unità di testa che – in genere – dispongono di un'area di pertinenza maggiore sulla quale effettuare l'ampliamento.

Nella versione odierna, tuttavia, si ritorna alla situazione precedente, con i limiti e le difficoltà interpretative che possono sorgere in alcuni casi (cosa si intende per modalità uniforme? l'intervento deve essere realizzato da tutti i proprietari della schiera o è sufficiente l'impegno a uniformarsi alla modalità di intervento concordata, ove si voglia procedervi, consentendo dunque che solo alcuni poi vi provvedano realmente?).

7. Ampliamenti di attività a cui si applicano le norme sullo Sportello Unico (comma 9)

Il comma 9 introduce un importante distinguo nella possibilità di giovare dei benefici accordati dal presente articolo agli edifici esistenti. Qualora l'ampliamento interessi un'attività produttiva di cui al d.P.R. 160/2010 (normativa regolante il noto procedimento di “Sportello Unico”) e sia superiore al 20% della superficie esistente, o comunque superiore a 1.500 metri quadri, infatti, il disposto in commento impone l'applicazione della l.r. n. 55/2012 (ovvero impedisce quella della l.r. n. 14/2019).

Per meglio comprendere la *ratio* della norma in commento, appare opportuno un breve passo indietro per esaminare la decennale prassi applicativa del Piano Casa alle attività produttive. Alla stregua della normativa abrogata, infatti, i proprietari di attività produttive, avevano due alternative procedurali al fine di ampliare il proprio stabilimento di produzione di beni e servizi.

La prima strada – per così dire “ordinaria” – era infatti rappresentata proprio dall'applicazione della l.r. n. 55/2012 ed in particolare dagli artt. 3 (relativo agli interventi meno rilevanti e “*realizzabili in deroga allo strumento urbanistico generale*”) o 4 (relativo agli interventi “*in variante allo strumento urbanistico generale*”). L'altra strada – qualora l'attività produttiva fosse ubicata in zona propria – era costituita, per l'appunto, dall'applicazione del Piano Casa.

La scelta era nella piena disponibilità del privato, con il risultato, facilmente immaginabile, che nella stragrande maggioranza dei casi si è privilegiato il ricorso dell'applicazione del “Piano Casa”, marginalizzando in molti casi le pur “rodate” procedure di cui alla legge 55/2012.

Del resto, erano indubbi i vantaggi rappresentati dall'opzione “Piano Casa”: pur permettendo di raggiungere il medesimo obiettivo, quest'ultimo consentiva tempistiche più rapide, non imponeva il coinvolgimento del Consiglio Comunale e non poneva dubbi sul riconoscimento di un contributo straordinario (si veda sul punto la lettura della norma da ultimo privilegiata dal TAR Veneto con la sentenza n. 382/2018 resa in relazione all'applicabilità dell'art. 16, co. 4, lett. d-ter), d.P.R. 380/2001 rispetto alle procedure SUAP).

Con la nuova legge, oggi, si pone fine a questa possibilità di scelta, quantomeno per gli interventi di maggior rilevanza: in alternativa agli strumenti dati in via ordinaria dalla l.r. n. 55/2012, le premialità previste dall'art. 6, l.r. n. 14/2019 potranno essere utilizzare solo per gli interventi di ampliamento di un'attività produttiva sino al 20% della superficie esistente ed in ogni caso fino ad un massimo di 1.500 mq; al di sopra di tale soglia, rimarrà per converso la sola possibilità di avvalersi delle disposizioni legislative di cui al d.P.R. n. 160/2010 ed alla l.r. n. 55/2012, seguendo i relativi procedimenti ed assumendo, ove previsti, i relativi oneri.

Con un'ulteriore attenzione: la norma fa espresso ma generico riferimento alle attività produttive di cui alla normativa sullo Sportello unico, ossia non si riferisce a quelle che “storicamente”, per così dire, sono state oggetto di procedure SUAP ma a tutte quelle attività a cui tali procedure sono astrattamente, applicabili. Considerando l'ampissima definizione di “attività produttive” recata dal d.P.R. n. 160/2010, è dunque bene sottolineare che non ci stiamo riferendo solo alle “fabbriche” ma, più in generale, alle “*attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni*” (cfr. art. 1, co. 1, lett. i), d.P.R. 160/2010).

Il che, in via indiretta, significa che quasi tutte le attività economiche sono sottoposte ai limiti di cui al

presente comma e che – per l’effetto – l’art. 6, nell’interesse dei suoi benefici ed incentivi, si applica di fatto alla sola residenza o comunque a destinazioni non aventi rilievo imprenditoriale.

A margine, rimane da chiedersi cosa potrebbe accadere in quegli edifici la cui destinazione – come spesso accade nei centri cittadini – sia mista e comporti nel medesimo fabbricato la coesistenza di un *mix* di funzioni, laddove ad alcune di esse (residenziali) si applichi l’intero art. 6 e ad alcune altre (commerciali o direzionali) si applichi invece il limite di cui al comma 9. Come si calcherà il beneficio concesso dalla legge? Per singole unità? E come calcolare il *bonus* rispetto ad eventuali parti comuni? Ci sembra in tal caso utile suggerire l’utilizzo del criterio della “prevalenza” della destinazione, così come precisato dall’art. 23^{ter}, co. 2, d.P.R. 380/2001, secondo cui “*la destinazione d’uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile*”, con la conseguenza che la disciplina dell’intervento sull’intero edificio dovrà essere quella applicabile alla destinazione prevalente, in termini di superficie utile, all’interno di quell’edificio.

(Mario Panzarino, Giorgio Migotto e Massimo Cavazzana)

ARTICOLO 7**Interventi di riqualificazione del tessuto edilizio**

1. Sono consentiti interventi di riqualificazione, sostituzione, rinnovamento e densificazione del patrimonio edilizio esistente alla data di entrata in vigore della presente legge, mediante integrale demolizione e ricostruzione degli edifici che necessitano di essere adeguati agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza, nonché a tutela delle disabilità, con incremento fino al 25 per cento del volume o della superficie esistente in presenza delle seguenti condizioni:

- a) che per la ricostruzione vengano utilizzate tecniche costruttive che consentano di certificare la prestazione energetica dell'edificio almeno alla corrispondente classe A1;
- b) che vengano utilizzate tecnologie che prevedono l'uso di fonti di energia rinnovabile con una potenza incrementata di almeno il 10 per cento rispetto al valore obbligatorio ai sensi dell'Allegato 3 del decreto legislativo n. 28 del 2011.

2. La percentuale di cui al comma 1 è elevata fino a un ulteriore 35 per cento, con le modalità stabilite dall'allegato A, in funzione della presenza di uno o più dei seguenti elementi di riqualificazione dell'edificio e della sua destinazione d'uso residenziale o non residenziale:

- a) eliminazione delle barriere architettoniche di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1, dell'articolo 7, della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16;
- b) prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4;
- c) utilizzo di materiali di recupero;
- d) utilizzo di coperture a verde;
- e) realizzazione di pareti ventilate;
- f) isolamento acustico;
- g) adozione di sistemi per il recupero dell'acqua piovana;
- h) utilizzo del BIM (Building Information Modeling) e/o del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento;
- i) rimozione e smaltimento di elementi in cemento amianto.

3. Le percentuali di cui ai commi 1 e 2 non possono comportare complessivamente un aumento superiore al 60 per cento del volume o della superficie dell'edificio esistente.

4. Per promuovere l'efficientamento energetico, fino al 31 dicembre 2020, gli interventi di cui al presente articolo che garantiscono la prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4, possono usufruire di un ulteriore incremento del 20 per cento del volume o della superficie dell'edificio esistente; in tale caso è conseguentemente incrementata la percentuale in aumento prevista al comma 3.

5. Le percentuali di cui ai commi 1 e 2 possono essere elevate fino al 100 per cento in caso di utilizzo, parziale od esclusivo, dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

6. Trascorsi quattro mesi dalla scadenza del termine ultimo previsto per l'approvazione della variante urbanistica di cui al comma 2, dell'articolo 4, la percentuale di cui al comma 1 è ridotta al 15 per cento qualora non sia utilizzato credito edilizio da rinaturalizzazione nella misura almeno del 10 per cento, laddove esistente. Sono fatti salvi i procedimenti in corso per i quali, alla medesima data, siano già state presentate la segnalazione certificata di inizio lavori o la richiesta del permesso di costruire.

7. Gli interventi di cui al presente articolo sono consentiti purché gli edifici siano situati in zona territoriale omogenea propria. Qualora l'edificio da demolire si trovi in zona impropria, purché diversa dalla zona agricola, il comune può autorizzare il cambio di destinazione d'uso per l'edificio ricostruito, a condizione che la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina edilizia di zona.

SOMMARIO: 1. Inquadramento sistematico e finalità – 2. Le premialità: presupposti – 2.1. (segue) incrementi e limiti – 2.2. (segue) efficientamento energetico. – 3. I crediti edilizi da rinaturalizzazione (CER). Incentivi e premialità. – 4. Zona territoriale omogenea propria – 5. Interventi di riconversione funzionale

1. Inquadramento sistematico e finalità

“Veneto 2050”, sulla scia della l.r. n. 14/2017, intende favorire ed incentivare gli interventi edilizi di riqualificazione, sostituzione, rinnovamento e ricostruzione all’interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata (salvo quanto previsto dall’art. 8 per le zone agricole). La finalità della norma è evidente: eliminare i fabbricati obsoleti, scarsamente utilizzati e dagli elevati consumi energetici. Per stimolare l’esecuzione di questi interventi sono state previste significative premialità che possono arrivare sino al 100% del volume o della superficie esistente.

La disposizione in commento richiama il contenuto e le finalità del previgente art. 3 l.r. n. 14/2009 (cd. “Piano Casa”). L’analogia è evidente. Vi sono tuttavia significative differenze. In primo luogo, non si tratta più di norma temporanea di carattere economico-finanziario. Il “Piano Casa”, come è noto, era stato introdotto e poi prorogato (da ultimo, sino al 31.03.2019) allo scopo di far fronte e contrastare la gravissima crisi economica abbattutasi sull’Italia e sul Veneto a partire dal 2009, la quale, peraltro, aveva colpito molto duramente il comparto dell’edilizia, settore strategico per il Paese. “Veneto 2050”, invece, è una norma “a regime” che si inserisce nell’ambito delle finalità di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare. Essa, dunque, è una disposizione concernente essenzialmente con il governo del territorio.

In secondo luogo, deve rilevarsi che l’art. 7 ha un ambito di applicazione più ampio rispetto al previgente art. 3: dal “*rinnovamento del patrimonio edilizio esistente*” si è passati alla “*riqualificazione del tessuto edilizio esistente*”. Gli interventi di “riqualificazione”, dunque, non sono più limitati ai soli edifici esistenti, potendo ricomprendere anche interventi più ampi fino ad interessare porzioni del “*tessuto edilizio esistente*”. L’art. 7 sembra dunque costituire una sorta di “ponte” con le finalità perseguite dall’art. 6 l.r. n. 14/2017 concernente gli interventi di riqualificazione negli ambiti urbani degradati¹.

L’art. 7 contempla anche ulteriori finalità rispetto al previgente art. 3: alla necessità di adeguare gli edifici esistenti agli *standard* qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza è stata opportunamente aggiunta anche la “*tutela della disabilità*”².

Interessante poi il riferimento alla “*densificazione*”. Si tratta, peraltro, di uno degli strumenti incentivati anche dalla già citata l.r. n. 14/2017 nell’ottica di ridurre il consumo di suolo. Gli “*interventi di riqualificazione del tessuto edilizio*” potranno quindi prevedere la demolizione di più fabbricati e la ricostruzione di un unico edificio che, verosimilmente, potrebbero svilupparsi in altezza. Coerentemente con tali indirizzi, è stata prevista la possibilità di derogare alle altezze (cfr. art. 11, co. 1, v. *infra*).

L’elemento di maggiore novità riguarda in ogni caso l’introduzione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione (CER) e la possibilità di utilizzare tali crediti per elevare le percentuali di incremento riconosciute, in via ordinaria, dalla legge.

Per quanto riguarda la struttura della norma, si è passati da un sistema rigido che prevedeva sostanzialmente due condizioni per poter beneficiare dei *bonus* (la prestazione energetica in classe A ovvero l’edilizia sostenibile), ad un meccanismo maggiormente flessibile, con attribuzione di diverse e distinte premialità, al ricorrere di una o più delle condizioni previste dai diversi commi della norma in commento. Meccanismo maggiormente flessibile, ma comunque molto esigente, come si vedrà nel prosieguo del commento.

¹ A mente dell’art. 2, lett. g), l.r. n. 14/2017, per “ambiti urbani degradati” si intende: “*le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, assoggettabili agli interventi di riqualificazione urbana di cui all’articolo 6, contraddistinti da una o più delle seguenti caratteristiche: 1) degrado edilizio, riferito alla presenza di un patrimonio architettonico di scarsa qualità, obsoleto, inutilizzato, sottoutilizzato o impropriamente utilizzato, inadeguato sotto il profilo energetico, ambientale o statico-strutturale; 2) degrado urbanistico, riferito alla presenza di un impianto urbano eterogeneo, disorganico o incompiuto, alla scarsità di attrezzature e servizi, al degrado o assenza degli spazi pubblici e alla carenza di aree libere, alla presenza di attrezzature ed infrastrutture non utilizzate o non compatibili, sotto il profilo morfologico, paesaggistico o funzionale, con il contesto urbano in cui ricadono; 3) degrado socio-economico, riferito alla presenza di condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili, di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, di fenomeni di impoverimento economico e sociale o di emarginazione*”.

² In precedenza, invece, il “Piano casa” prevedeva una fattispecie autonoma per garantire la fruibilità degli edifici mediante l’eliminazione di barriere architettoniche. Segnatamente, l’art. 11bis l.r. n. 14/2009 stabiliva che: “*le percentuali di cui all’ articolo 2, comma 1 e all’articolo 3 sono elevate fino ad un ulteriore 40 per cento per gli interventi da chiunque realizzati e finalizzati alla eliminazione delle barriere architettoniche di cui all’ articolo 7, comma 1, lettere a), b) e c), della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16*”.

Sotto il profilo strettamente edilizio, l'art. 7 – così come il previgente art. 3 – si riferisce espressamente agli interventi di demolizione e ricostruzione. La norma sembra dunque riferirsi alla “*ristrutturazione edilizia*” cd. “*pesante*” di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380/2001³ A ben vedere, tuttavia, la ricostruzione degli edifici – potendo beneficiare di incrementi sino al 100% della volumetria o della superficie esistente nonché potendo essere localizzata su un'area di sedime completamente diversa da quella del fabbricato preesistente – rientrerà per lo più nell'ambito delle “*nuove costruzioni*” ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), d.P.R. n. 380/2001, con tutte le conseguenze di legge, ivi compresi, in particolare, gli obblighi in materia di distanze legali. Tale circostanza, peraltro, potrebbe rappresentare un ostacolo (ineludibile) all'esecuzione degli “*interventi di riqualificazione del tessuto edilizio*”, visto che questi interventi riguarderanno (verosimilmente) ambiti già densamente urbanizzati.

Recentemente, peraltro, il decreto-legge “*sblocca-cantieri*” (d.l. n. 32 del 18.04.2019) ha introdotto il comma 1ter all'art. 2bis d.P.R. n. 380/2001, secondo cui: “*in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito*”. Ciò significa che in tutte le altre ipotesi sarà necessario rispettare le distanze prescritte dalla legge o dagli strumenti urbanistici comunali.

Si ritengono comunque ammissibili anche gli interventi di “*ristrutturazione urbanistica*” di cui all'art. 3, comma 1, lett. f), d.P.R. n. 380/2001, ancorché si tratti di una tipologia di intervento diretto poco utilizzato nella pratica, in quanto quasi mai ammesso dagli strumenti urbanistici comunali.

2. Le premialità: presupposti

La norma in commento incentiva la demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti che necessitano di essere adeguati agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici di sicurezza e di tutela della disabilità, mediante il riconoscimento di incrementi di superficie o volume.

In primo luogo, appare opportuno soffermarsi sulla nozione di “*patrimonio edilizio esistente*”, presupposto applicativo comune anche agli interventi previsti dall'art. 6, al cui commento si rinvia.

L'originario testo di legge non prevedeva alcun riferimento temporale alla necessaria “*preesistenza*” degli edifici. Se ne poteva quindi dedurre una sorta di spinta “*liberalizzatrice*” finalizzata ad abilitare gli “*interventi di riqualificazione del tessuto edilizio*” (ed i relativi bonus volumetrici) a tutti gli edifici, anche a quelli realizzati dopo l'entrata in vigore della legge (sempre che, ovviamente, ne sussistessero i presupposti tecnici fissati dal primo comma della disposizione in esame). In questo senso, quindi, l'“*esistenza*” si sarebbe valutata esclusivamente all'atto di presentazione del titolo edilizio, a prescindere dal fatto che l'edificio fosse o meno esistente alla data di entrata in vigore della legge.

Questa impostazione, tuttavia, non appariva coerente con le finalità perseguite, più in generale, da “*Veneto 2050*”. In effetti, l'art. 7 è finalizzato ad incentivare la “*riqualificazione, sostituzione, rinnovamento e densificazione del patrimonio edilizio esistente*” che necessita di essere adeguato agli standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza nonché a tutela della disabilità. Tanto più se si considera che l'art. 7 è inserito nel Titolo III della legge “*riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*”, nel quale sono ricompresi e disciplinati diversi interventi che sembrano presupporre tutti la preesistenza degli edifici oggetto di intervento e la necessità di incentivare e stimolare l'esecuzione di interventi di recupero e di efficientamento energetico.

³ Sul punto, è opportuno richiamare il vigente art. 10 l.r. n. 14/2009, secondo cui: “[...] a) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del DPR n. 380/2001, anche al fine di consentire l'utilizzo di nuove tecniche costruttive, possono essere realizzati con l'integrale demolizione delle strutture murarie preesistenti, purché la nuova costruzione sia realizzata con il medesimo volume o con un volume inferiore; b) gli interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380/2001, qualora realizzati mediante integrale demolizione e ricostruzione dell'edificio esistente, per la parte in cui mantengono i volumi esistenti sono considerati, ai fini delle prescrizioni in materia di indici di edificabilità e di ogni ulteriore parametro di carattere quantitativo, ristrutturazione edilizia, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380/2001 e non nuova costruzione, mentre è considerata nuova costruzione la sola parte relativa all'ampliamento che rimane soggetta alle normative previste per tale fattispecie; b-bis) negli interventi di ristrutturazione edilizia la ricostruzione a seguito della demolizione può avvenire anche su area di sedime parzialmente diversa, purché ciò non comporti una modifica sostanziale della localizzazione dell'edificio nell'ambito del lotto di pertinenza. In caso di interventi ubicati nelle zone di protezione delle strade e nelle zone vincolate come inedificabili dagli strumenti urbanistici generali, la ricostruzione è consentita anche in area adiacente, purché al di fuori della fascia di rispetto o dell'area inedificabile”.

L'ambiguità della norma si prestava a diverse interpretazioni, alcune delle quali avrebbero di fatto comportato la sostanziale obliterazione delle finalità perseguite da "Veneto 2050".

Si era quindi avvertita la necessità di un intervento chiarificatore del Legislatore. Intervento che si concretizzò con la l.r. n. 29 del 25 luglio 2019, la quale ha introdotto, analogamente a quanto prevedeva la previgente l.r. n. 14/2009, un riferimento temporale alla "preesistenza" degli edifici: il patrimonio edilizio deve essere esistente "alla data di entrata in vigore della presente legge", ossia al 6 aprile 2019.

La novella normativa ha quindi fissato un limite temporale chiaro ed univoco.

Qualche dubbio residua invece in ordine alla dizione "patrimonio edilizio esistente", visto che la legge in commento non fornisce alcuna definizione sul punto. Di regola, per "patrimonio edilizio esistente" si intendono genericamente i beni immobili esistenti. Nella specie, appare maggiormente corretto ritenere che tale dizione si riferisca ad un complesso, più o meno ampio, a seconda delle circostanze, di corpi edilizi che presentino quelle caratteristiche costruttive minime – quali le strutture portanti e la copertura⁴ – tali da poter qualificare "edifici" i singoli fabbricati esistenti.

Tale impostazione trova ora conferma all'art. 6 che precede. Invero, la l.r. n. 29 del 25 luglio 2019, ha precisato che per "edifici esistenti" si intendono gli "edifici caratterizzati [...] dalla presenza delle strutture portanti e dalla copertura". Pertanto, è corretto ritenere che il "patrimonio edilizio esistente" non è altro che l'insieme di edifici esistenti, così come definiti al vigente art. 6 che precede.

Risultano quindi superate anche le incertezze interpretative emerse in sede di prima lettura della norma in commento con riferimento ai cosiddetti "ruderi"⁵, ai quali, dunque, non potranno applicarsi gli interventi previsti dall'art. 7.

Analogamente, gli "edifici demoliti" o in fase di demolizione non potranno beneficiare di questa norma, atteso che nell'art. 7 – diversamente da quanto prevedeva il previgente art. 3 l.r. n. 14/2009 – non vi è più alcun riferimento a questa ipotesi speciale e derogatoria rispetto la fattispecie generale.

La legge non richiede espressamente l'agibilità degli "edifici". Appare quindi confermata l'impostazione del previgente "Piano casa", secondo cui non era necessaria l'agibilità degli edifici oggetto di intervento. Invero, la Circolare regionale n. 1/2014 aveva precisato testualmente che l'agibilità degli edifici non era necessaria.

In ogni caso, mette conto evidenziare che gli edifici esistenti oggetto di "interventi di riqualificazione del tessuto edilizio" dovranno risultare legittimi sotto il profilo edilizio (si rinvia, per un maggiore approfondimento sul punto, al commento relativo al precedente art. 3, co. 4, lett. d).

Sotto un diverso profilo, deve evidenziarsi che la norma in commento stabilisce testualmente che la demolizione deve essere integrale. Per la verità non si tratta di una novità assoluta, considerato che il testo originario dell'art. 3, comma 2, l.r. n. 14/2009 prescriveva, per l'appunto, la demolizione integrale degli edifici oggetto di intervento. Requisito poi stralciato dalla l.r. n. 13/2011 (cd. "Secondo Piano Casa"), in quanto ritenuto eccessivamente rigido. All'epoca, infatti, il requisito della demolizione integrale era stato ritenuto uno dei principali ostacoli all'applicazione degli interventi previsti dall'art. 3. Tanto è vero che anche la l.r. n. 32/2013 (cd. "Terzo Piano Casa") aveva mantenuto inalterate le previsioni sul punto introdotte dalla l.r. n. 13/2011.

Ad oggi, dunque, che gli "interventi di riqualificazione del tessuto edilizio" sono ammissibili a condizione che si preveda la demolizione integrale degli edifici esistenti oggetto di intervento. Tale disposizione appare tuttavia eccessivamente rigida. Tanto più se si considera che detti interventi non si limitano ai singoli lotti di pertinenza degli edifici, ma possono estendersi anche a più ampi ambiti territoriali che

⁴ A tal riguardo, si rinvia alle definizioni del Regolamento Edilizio Tipo (RET) adottato previa Intesa in Conferenza Unificata del 20.10.2016 tra Stato, Regioni e Ance. Invero, al punto 32) dell'Allegato A) l'edificio è definito come: "costruzione stabile, dotata di copertura e comunque appoggiata o infissa al suolo, isolata da strade o da aree libere, oppure separata da altre costruzioni mediante strutture verticali che si elevano senza soluzione di continuità dalle fondamenta al tetto, funzionalmente indipendente, accessibile alle persone e destinata alla soddisfazione di esigenze perduranti nel tempo".

⁵ In effetti, i più recenti interventi normativi (e la giurisprudenza formatasi sul punto) tendono a favorire la ricostruzione dei cosiddetti "ruderi", presupponendone la loro effettiva preesistenza. Il "Decreto del Fare" (l. n. 98/2013) ha infatti qualificato come "ristrutturazione edilizia" anche gli interventi "volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza". Analogamente, anche la l.r. n. 18/2006, alla presenza di determinate condizioni, ne ammette la ricostruzione.

(verosimilmente) saranno occupati da più edifici: in questa ipotesi non remota non è affatto detto che tutti gli edifici esistenti debbano per forza essere integralmente demoliti.

2.1. (segue) incrementi e limiti

Il primo comma della norma in commento attribuisce un incremento del 25% di volume o superficie esistente nell'ipotesi in cui si adottino particolari tecnologie nella ricostruzione dei fabbricati. In particolare, sono previsti due distinti presupposti (o, come dice la norma, due "condizioni") per poter beneficiare di tali *bonus*.

Per prima cosa, viene da chiedersi se tali condizioni debbano sussistere congiuntamente o se, invece, possano essere considerate come alternative.

Si ritiene che debbano sussistere entrambe congiuntamente. Tale conclusione è infatti maggiormente coerente con lo scarno dettato normativo, il quale, utilizzando la forma plurale, sembra proprio voler imporre la presenza congiunta di entrambe le condizioni ("*in presenza delle seguenti condizioni*"). A maggior ragione se si considera che quando la legge ha inteso ammettere l'alternatività dei presupposti lo ha detto espressamente: il secondo comma, infatti, attribuisce l'ulteriore *bonus* in presenza "*di uno o più dei seguenti elementi*".

L'edificio ricostruito dovrà quindi ottenere (a) la classificazione energetica A1) nonché dovrà essere dotato di (b) sistemi per la produzione di energia rinnovabile in misura superiore a quanto previsto per legge.

Desti qualche perplessità l'applicazione della condizione sub a) ai fabbricati non residenziali. In effetti, appare eccessivamente gravoso imporre la classificazione energetica A1) per tutti i locali che compongono gli edifici non residenziali. Si pensi, ad esempio, ai locali destinati alla produzione di un insediamento industriale. Appare quindi maggiormente ragionevole interpretare questa disposizione alla luce delle indicazioni (maggiormente precise) contenute nel precedente art. 6, comma 1, lett. a), secondo cui le "*caratteristiche costruttive siano tali da garantire la prestazione energetica, relativamente ai soli locali soggetti alle prescrizioni in materia di contenimento del consumo energetico ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 "Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia" [...]*". In questo modo, dunque, si potrebbe limitare l'obbligo di utilizzare tecniche costruttive che consentano di ottenere una classificazione energetica A1), ai soli locali per i quali il d.lgs. n. 192/2005 impone particolari prescrizioni per ottenere la classificazione energetica A1). Si tratta di un'interpretazione ragionevole, finalizzata a superare (verosimilmente) una semplice mancanza di coordinamento del testo di legge.

Sarà in ogni caso opportuno che vengano forniti dei chiarimenti interpretativi sul punto, anche al fine di non rendere eccessivamente onerosi gli interventi sugli edifici non residenziali (con il rischio di paralizzare l'applicazione della norma in commento).

In secondo luogo, deve chiedersi se vi sia la necessità di dare conto delle ragioni che giustificano, sotto il profilo tecnico, l'esecuzione degli "*interventi di riqualificazione del tessuto edilizio*". L'art. 7, invero, ammette la demolizione integrale e la ricostruzione degli edifici che "*necessitano di essere adeguati agli standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza, nonché a tutela delle disabilità*". Si ritiene pertanto che gli "*interventi di riqualificazione del tessuto edilizio*" siano ammissibili a condizione che vi sia la effettiva necessità di apportare i sopradescritti adeguamenti. Ciò significa che nella relazione tecnica illustrativa allegata alla SCIA o al Permesso di Costruire dovrà darsi conto che l'edificio esistente non può essere adeguato mediante una semplice ristrutturazione edilizia ma deve essere integralmente demolito e ricostruito. Viene dunque demandato ai progettisti l'onere di verificare preliminarmente la condizione in cui versa l'edificio esistente. Verifica che spetterà poi anche agli Uffici tecnici comunali in sede di rilascio del titolo edilizio. A prima vista, tale previsione sembra un poco in contraddizione con lo spirito di "Veneto 2050" volto a stimolare ed incentivare la rigenerazione del tessuto edilizio. A ben vedere, invece, ne coglie in pieno lo spirito di proporzionalità della legge, improntata, in un'ottica di economia circolare, al recupero di ciò che è recuperabile ed alla sostituzione di ciò che invece non è più recuperabile.

Il secondo comma della disposizione in esame prevede poi che la percentuale del 25% prevista dal primo comma "*possa essere aumentata fino ad un ulteriore 35%*". In altri termini, la percentuale di incremento prevista dal primo comma può essere aumentata dal 25% sino ad un massimo del 60% (25% + 35%=60%), qualora ricorrano uno o più degli elementi elencati al secondo comma e disciplinati all'allegato A) cui si rinvia per una più approfondita analisi.

Il terzo comma della disposizione in esame rappresenta una sorta di norma di “chiusura”. Il Legislatore regionale ha infatti ritenuto necessario precisare che le percentuali massime di incremento previste al primo comma (25%) e al secondo comma (35%) non possono, congiuntamente, superare la soglia del 60%, salvo le deroghe di seguito descritte.

2.2. (segue) efficientamento energetico

La percentuale del 60% non rappresenta infatti la soglia “limite”. Invero, il quarto comma della disposizione in esame consente, un ulteriore incremento del 20% del volume o della superficie del fabbricato esistente (e demolito) nell’ipotesi in cui l’intervento di ricostruzione garantisca la presentazione energetica, per l’intero edificio, corrispondente alla classe A4).

La *ratio* è intuitiva: promuovere l’efficientamento energetico nell’ottica di contenere i consumi e, conseguentemente, dell’inquinamento prodotto dai sistemi di riscaldamento/raffrescamento.

Si ritiene che l’ulteriore incremento del 20% possa applicarsi anche solo agli interventi previsti dal primo comma (25%), per un incremento complessivo pari al 45%. Nulla vieta, ovviamente, che questo bonus 20% possa applicarsi congiuntamente alle ipotesi descritte dal primo e dal secondo comma. In questa ipotesi, dunque, l’incremento massimo ammesso sarà pari all’80% del volume o delle superfici esistenti, potendo quindi derogare il limite del 60% fissato dal comma 3.

Questa ulteriore premialità è solo temporanea. Essa, invero, potrà applicarsi solamente fino al 31.12.2020. Tale previsione risulta coerente con la volontà del legislatore Veneto di stimolare e incentivare l’uso dei CER, che (verosimilmente) saranno effettivamente disponibili dopo tale termine (*cf.* v. *infra*).

Peraltro, considerato l’art. 5bis d.lgs. n. 192/2005, così come modificato dalla l. n. 90/2013 che ha dato attuazione alla Direttiva 2010/31/UE, prevede che entro il 31 dicembre 2020 tutti gli edifici di nuova costruzione (e quindi anche quelli oggetto di ricostruzione) dovranno essere “*edifici a energia quasi zero*”, sarebbe poco ragionevole mantenere oltre tale data una premialità per un intervento prescritto, in parte, dalla stessa legge.

3. I crediti edilizi da rinaturalizzazione (CER). Incentivi e premialità

“Veneto 2050” intende incentivare l’utilizzo dei CER negli “*interventi di riqualificazione del tessuto edilizio*”, quale strumento per promuovere e favorire la demolizione dei manufatti incongrui e la successiva rinaturalizzazione dei suoli⁶.

Lo scopo della norma è quello di (ri)lanciare l’uso dei crediti edilizi, coniugandoli con operazioni di rinaturalizzazione del territorio, da realizzarsi attraverso la completa demolizione dei manufatti incongrui e la successiva rinaturalizzazione del suolo (con ripristino delle condizioni di permeabilità).

A tale scopo, il sesto comma della disposizione in esame prevede significative premialità proprio in relazione all’uso dei CER: è previsto, infatti, un incremento sino al 100% delle premialità previste dal primo comma (25%) e dal secondo comma (35%).

La norma, inoltre, ammette l’utilizzo “*parziale o esclusivo*” dei CER. Ciò significa che i CER possono essere utilizzati “parzialmente” o “esclusivamente” con gli altri *bonus* attribuiti dalla legge sino a raggiungere l’incremento del 100%. È in ogni caso fermo l’obbligo (inderogabile) di utilizzare (quantomeno) l’incremento previsto dal primo comma (adempiendo le relative condizioni). A tal riguardo, infatti, si ritiene che le premialità connesse all’uso dei CER possano applicarsi anche con esclusivo riferimento alla fattispecie prevista dal primo comma (25%) sino ad arrivare al 100% del volume o della superficie dell’edificio esistente (e demolito), con un aumento massimo assentibile grazie ai CER pari al 75 %.

Oltre alle premialità, la disposizione in commento introduce anche una “penalità” nell’ipotesi in cui detti crediti non vengano utilizzati. Segnatamente, il sesto comma impone la riduzione del 10% della percentuale di incremento prevista al primo comma – che, quindi, passa dal 25% al 15% – qualora non vengano utilizzati CER in misura di almeno il 10%.

⁶ La l.r. n. 14/2019 si pone dunque in continuità con la l.r. n. 14/2017, la quale, invero, prevede diverse disposizioni finalizzate ad incentivare interventi di “pulizia” del territorio veneto mediante la demolizione integrale di opere incongrue o di elementi di degrado.

Preliminarmente, giova evidenziare che questa riduzione non è immediatamente operativa. La riduzione sopradescritta troverà applicazione solamente “*trascorsi quattro mesi dalla scadenza del termine ultimo previsto per l’approvazione della variante urbanistica di cui al comma 2, dell’articolo 4*”. Il citato quarto comma dell’art. 2 prevede infatti che “*entro dodici mesi dall’adozione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1, e successivamente con cadenza annuale, i comuni approvano [...] una variante al proprio strumento urbanistico*”. Provvedimento di Giunta che – a mente del comma primo della stessa disposizione – dovrà essere adottato (e pubblicato sul B.U.R.) entro il termine di quattro mesi dall’entrata in vigore di Veneto 2050.

La “penalità” sarà quindi operativa solo dopo che siano trascorsi 4 mesi dal termine ultimo fissato dalla legge per l’approvazione della predetta variante urbanistica (12 mesi): l’eventuale approvazione della variante urbanistica prima del termine ultimo previsto dalla legge non anticiperà comunque l’applicazione della penalità prevista dal sesto comma, in quanto il legislatore ha inteso fissare un termine “fisso” e unico per tutto il territorio regionale.

La l.r. n. 29 del 25 luglio 2019 ha correttamente eliminato il riferimento all’“adozione” della variante urbanistica, presente nel testo di legge originario, considerato che il succitato art. 4 si riferisce espressamente all’approvazione della variante urbanistica e il riferimento alla “adozione” appariva privo di un effettivo significato.

Ciò posto, mette conto evidenziare che l’operatività della “penalità” presuppone, in ogni caso, l’esistenza concreta di CER e la loro effettiva iscrizione al RECRED. Si noti bene: si fa riferimento espressamente ai crediti edilizi da rinaturalizzazione e non, più in generale, ai crediti edilizi “classici”, ossia a quelli già riconosciuti *ex art. 36 l.r. n. 11/2004* (ciò, ovviamente, salva diversa indicazione nel provvedimento di Giunta *ex art. 4*).

La disposizione in commento, ancorché laconica, è chiarissima sul punto. La *ratio* è peraltro evidente: la riduzione della premialità non ha carattere sanzionatorio bensì rappresenta uno strumento per incentivare e favorire l’utilizzo dei CER.

Le conseguenze pratiche dell’inciso “*laddove esistente*” sono facilmente intuibili se si considera che l’attribuzione in concreto di CER da parte dei Comuni e la loro successiva iscrizione nel RECRED non avrà (verosimilmente) tempi brevi.

Invero, oltre all’approvazione della variante urbanistica di cui al comma 2 dell’art. 4 (previo esperimento della procedura di cui al comma 3 dello stesso art. 4), sarà poi necessario procedere al loro riconoscimento formale (previa demolizione delle opere incongrue ovvero l’eliminazione degli elementi di degrado e successiva rinaturalizzazione dei suoli). Solo allora i CER potranno essere iscritti nel RECRED. Operazioni che, evidentemente, necessitano di adeguati tempi tecnici ed amministrativi.

Sotto un diverso profilo, si ritiene che le premialità attribuite per l’utilizzo dei CER (comma 5) siano aggiuntive e non sostitutive di quelle previste, in via generale, al primo comma. L’utilizzo dei CER in misura di almeno il 10 % dovrà quindi sommarsi all’incremento del 25% previsto dal primo comma. In questa ipotesi, dunque, la premialità complessivamente applicabile sarà del 25% (giusta applicazione del combinato disposto di cui ai commi 1 e 6) + il 10% (giusta applicazione del comma 5) = 35%. Diversamente opinando, infatti, le premialità connesse all’uso dei CER verrebbero, di fatto, obliterate.

Con specifico riferimento alla soglia del 10%, la legge nulla dice in ordine alle modalità della sua determinazione. Si ritiene che tale soglia vada comunque quantificata in relazione alla superficie o alla volumetria degli edifici preesistenti da demolire. In effetti, la soglia del 10% è posta in stretta correlazione alla soglia di incremento del 25% prevista dal primo comma, la quale – per espressa previsione normativa – è quantificata in relazione alla superficie o volume esistenti.

Da ultimo, si segnala che la disposizione in commento esclude l’applicabilità della riduzione delle premialità attribuite al primo comma per tutti quei procedimenti edilizi che saranno attivati prima che sia trascorso il termine di quattro mesi dalla scadenza prevista da “Veneto 2050” per l’approvazione della variante urbanistica (art. 4).

La norma in esame, peraltro, fa esclusivo riferimento al deposito di SCIA ovvero alle domande di rilascio di permessi di costruire. Tuttavia, considerato che il successivo art. 11 consente di dare attuazione agli “*interventi di riqualificazione del tessuto edilizio*” anche mediante un PUA o un permesso di costruire convenzionato *ex art. 28bis d.P.R. n. 380/2001*, è ragionevole ritenere che tale norma possa e debba applicarsi anche nelle ipotesi di PUA o di Permesso di Costruire Convenzionato *ex art. 28bis d.P.R. n.*

380/2001, qualora le rispettive domande siano state depositate prima della scadenza del termine sopraindicato.

4. Zona territoriale omogenea propria

Il settimo comma della disposizione in esame ribadisce una regola ormai consolidata discendente dalla previgente l.r. n. 14/2009⁷: gli *“interventi di riqualificazione del tessuto edilizio”* sono consentiti purché gli edifici siano situati in zona territoriale omogenea propria. Ciò significa che gli edifici oggetto di intervento devono risultare urbanisticamente compatibili con le previsioni pianificatorie espresse dai locali strumenti urbanistici⁸. Esemplificando, un opificio è situato in zona territoriale omogenea propria quando lo strumento urbanistico ammette, per tale area, la destinazione d'uso produttiva. Per converso, è situato in zona territoriale omogenea impropria quando, per tale area, lo strumento urbanistico non ammette detta destinazione d'uso. Nell'ipotesi in cui l'edificio oggetto di intervento ricada in zone territoriali omogenee miste, sarà sufficiente verificare se lo strumento urbanistico ammetta, o meno, la destinazione d'uso preesistente: in caso affermativo, si verificherà la condizione imposta della legge per l'esecuzione degli interventi in esame.

La norma in esame⁹, peraltro, si riferisce genericamente agli *“edifici”* oggetto di intervento, senza precisare si debba intendere solo gli edifici esistenti da demolire oppure anche a quelli da ricostruire¹⁰. Si ritiene che debbano insistere in zona territoriale omogenea propria tanto gli edifici esistenti da demolire quanto gli edifici da ricostruire. In effetti, se si considera che l'art. 6, secondo comma, della legge in commento – peraltro così come il previgente *“Piano casa”* – stabilisce che *“sia l'edificio che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria”*, appare ragionevole ritenere che anche gli edifici ricostruiti debbano insistere in zona territoriale omogenea propria. Per fugare ogni dubbio, sarà in ogni caso opportuno che gli atti applicativi di *“Veneto 2050”* prendano posizione anche su tale puntuale questione.

La l.r. n. 29 del 25 luglio 2019 ha fissato una importante precisazione all'art. 6 che precede in relazione al requisito della *“zona territoriale omogenea propria”*, stabilendo che *“nel caso di edificio la cui destinazione d'uso sia definita in modo specifico dallo strumento urbanistico, la parte ampliata deve mantenere la stessa destinazione d'uso dell'edificio che ha generato l'ampliamento”*. Appare quindi corretto applicare questo principio anche agli interventi previsti dalla norma in commento: pertanto, se viene demolito un edificio la cui destinazione d'uso è definita in modo specifico dallo strumento urbanistico, l'edificio ricostruito deve avere la stessa medesima destinazione d'uso.

5. Interventi di riconversione funzionale

La disposizione in commento pone una regola generale ma prevede anche una deroga. Segnatamente, la norma riconosce ai Comuni la facoltà di autorizzare *“interventi di riqualificazione del tessuto edilizio”* anche su immobili ubicati in zona territoriale omogenea impropria, purché diversa dalla agricola, a condizione che la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina edilizia di zona.

⁷ Invero, gli interventi previsti dal previgente art. 3 l.r. n. 14/2009 presupponevano che gli edifici fossero *“[...] situati in zona territoriale omogenea propria [...]”*.

⁸ Sul punto la Circolare n. 1/2014 aveva precisato che il *“termine “propria” va riferito a zone di territorio avente analoga destinazione e analoghe caratteristiche insediative. Ciò significa che gli ampliamenti possono essere realizzati in zone di completamento edilizio con riferimento a fabbricati in zona di espansione e viceversa, aventi analoga destinazione d'uso, mentre non possono avvenire contaminazioni, per esempio, tra zone di completamento o di espansione residenziale e zone agricole o zone produttive; ugualmente, attese le caratteristiche specifiche del centro storico, non vi possono essere eseguiti ampliamenti di fabbricati edificati in zone di completamento o di espansione. In applicazione della medesima regola, all'interno di zone miste o di zone produttive con utilizzazioni diverse, gli ampliamenti possono avvenire anche in zone differenti da quella di insediamento del fabbricato che ne dà titolo, a condizione che la destinazione dell'ampliamento sia compatibile o complementare con quelle consentite nelle zone di realizzazione del nuovo volume”*.

⁹ La disposizione in commento è sostanzialmente analoga all'art. 3, comma 3, della l.r. n. 14/2009 secondo cui: *“la demolizione e ricostruzione, purché gli edifici siano situati in zona territoriale omogenea propria, può avvenire anche parzialmente e può prevedere incrementi del volume o della superficie [...]”*.

¹⁰ La distinzione non è di poco conto. Inoltre, si tratta di ipotesi non remote. Ciò a maggior ragione se si considera che tali interventi potranno avere ad oggetto anche ambiti più estesi dei singoli lotti edificatori sui quali insistono i fabbricati da demolire e che l'art. 10, comma 2, di Veneto 2050 prevede espressamente che gli edifici possano essere ricostruiti su *“un'area di sedime completamente diversa”*.

La *ratio* della legge è chiara: incentivare la riconversione funzionale di fabbricati incompatibili con le previsioni degli strumenti urbanistici. L'applicazione di questa disposizione non è tuttavia automatica, essendo riconosciuto un ampio potere discrezionale in capo ai Comuni, i quali possono declinarne l'applicazione a seconda delle esigenze del territorio.

Più in generale, questa norma richiama il contenuto e le finalità del comma 2bis dell'art. 9 l.r. n. 14/2009¹¹ secondo cui *“per gli edifici dismessi o in via di dismissione, situati in zone territoriali omogenee diverse dalla zona agricola, è consentito il mutamento della destinazione d'uso con il recupero dell'intera volumetria esistente, qualora l'intervento sia finalizzato alla rigenerazione o riqualificazione dell'edificio, fermo restando che la nuova destinazione deve essere consentita dalla disciplina edilizia di zona”*¹².

La disposizione in commento non rappresenta tuttavia la mera riproposizione della succitata disposizione abrogata. La norma in esame appare infatti fortemente innovativa, visto che viene modificato radicalmente l'approccio sistematico, oltre che i presupposti e le premialità attribuite.

Rispetto alla disciplina previgente, infatti, è ora previsto che anche gli edifici siti in zone territoriali omogenee improprie possono essere oggetto di *“interventi di riqualificazione del tessuto edilizio”*, potendo così beneficiare degli incrementi di superficie e volume previsti dal primo comma della norma in commento. In precedenza, invece, era ammesso il solo recupero della volumetria esistente. La finalità è facilmente intuibile: rendere maggiormente conveniente l'esecuzione di interventi di riconversione, in molti casi già previsti dagli strumenti urbanistici comunali ma mai attuati a causa degli ingenti oneri finanziari necessari.

Un primo limite fissato dalla legge (e già presente nella previgente disciplina) è che l'edificio ricostruito dovrà avere una destinazione d'uso compatibile con la disciplina edilizia prevista dallo strumento urbanistico. La norma fa ancora riferimento alla *“disciplina edilizia”*: sarebbe stato preferibile utilizzare il termine *“disciplina urbanistico-edilizia”*, in quanto le destinazioni d'uso attengono ad aspetti essenzialmente urbanistici, rappresentando valutazioni che afferiscono al governo del territorio ed alla pianificazione. In ogni caso, è bene evidenziare che sarà lo strumento urbanistico a determinare la *“compatibilità”* delle nuove funzioni da insediare.

Vi è un ulteriore (e nuovo) limite implicito: detti interventi presuppongono sempre la demolizione integrale dei fabbricati esistenti, essendo ricompresi nell'ambito degli *“interventi di riqualificazione del tessuto edilizio”*, per i quali, come si è visto, è sempre prevista la *“integrale demolizione e ricostruzione”*.

Si segnala poi è stato eliminato il riferimento agli edifici *“dismessi o in via di dismissione”*. Ciò significa che la disposizione in esame è ora applicabile anche agli edifici ancora in uso.

È stata invece mantenuta l'inapplicabilità della norma agli edifici *“impropri”* siti la zona agricola. Questa disposizione è coerente con le finalità perseguire in via generale da Veneto 2050 ed è altresì coerente con il successivo art. 8 che ha drasticamente ridotto la possibilità di eseguire *“interventi di riqualificazione del tessuto edilizio”* in zona agricola.

La norma, come anticipato, subordina l'applicabilità di tali interventi ad un consenso da parte del Comune. La disposizione in commento stabilisce infatti che *“il Comune può autorizzare il cambio di destinazione d'uso per l'edificio ricostruito, a condizione che la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina edilizia di zona”*.

In primo luogo, mette conto rilevare che il cambio di destinazione non rappresenta una *“deroga”* concessa dal Comune, bensì costituisce l'attuazione delle scelte pianificatorie espresse direttamente dallo strumento urbanistico e, pertanto, non necessita di valutazioni ulteriori da parte del Comune.

A ben vedere, dunque, la valutazione di compatibilità riguarda la compatibilità complessiva dell'intervento proposto rispetto alle previsioni edilizie previste dallo strumento urbanistico e, in

¹¹ Questa disposizione è stata prevista dall'art. 10 l.r. n. 32/2013 ed oggi risulta espressamente abrogata dall'art. 19, comma 1, lett. d), l.r. n. 14/2019.

¹² Secondo la giurisprudenza amministrativa, peraltro, questa disposizione avrebbe dato attuazione, in senso maggiormente restrittivo, alle previsioni contenute all'art. 5, commi 9 e ss., d.l. n. 70/2011 (cd. *“Decreto Sviluppo”*). In questo senso: Consiglio di Stato, sez. IV, 26.07.2017, n. 3680; TAR Veneto, sez. II, 23.02.2016, n. 205. Recentemente, TAR Veneto, sez. II, 1.02.2019, n. 142. Tuttavia, considerato che l'art. 9, co. 2bis, l.r. n. 14/2009 è stato abrogato dalla l.r. n. 14/2019, il *“Decreto Sviluppo”* potrebbe beneficiare di una sorta di reviviscenza in Veneto, salvo ritenere che Veneto 2050 e, in particolare, l'art. 7, co. 7, parte seconda, abbia inteso recepire e dare attuazione in via ordinaria alle previsioni contenute all'art. 5, commi 5 e ss., dello stesso *“Decreto Sviluppo”*.

particolare, agli indici edificatori di zona. In altri termini, al Comune è rimessa la valutazione discrezionale in ordine al riconoscimento ed alla modulazione delle (elevate) premialità previste dall'art. 7 della legge in commento. La *ratio* è chiara: evitare che i suddetti interventi di riconversione funzionale possano abilitare operazioni "incontrollate" che potrebbero dar luogo a pesanti impatti sul territorio. In altri termini, gli incrementi di superficie o volume vengono sì ammessi, ma sotto stretto controllo da parte dei Comuni, i quali potranno valutare, caso per caso, la compatibilità complessiva dei progetti rispetto alle zone interessate dagli interventi.

La norma nulla dice in ordine all'organo comunale deputato di effettuare tale valutazione di "compatibilità". Si ritiene pertanto che debbano applicarsi le norme ordinarie in materia di allocazione delle competenze comunali.

Questa disposizione, peraltro, deve essere raccordata con il successivo art. 10 secondo cui gli interventi previsti dall'art. 7 possano essere assoggettati ad un Piano Urbanistico Attuativo ex art. 19 l.r. n. 11/2004 ovvero al rilascio di un Permesso di Costruire Convenzionato ex art. 28bis d.P.R. n. 380/2001¹³. Nella prima ipotesi, dunque, sarà la Giunta (competente per legge all'approvazione dei PUA) a valutare la compatibilità dell'intervento di riconversione proposto. Nella seconda ipotesi, invece, sarà il Consiglio Comunale (competente per legge all'approvazione della convenzione allegata al Permesso di Costruire). In tutte le altre ipotesi non contemplate espressamente dall'art. 11 della legge in commento, sarà sempre il Consiglio Comunale a dover valutare la compatibilità dell'intervento e ciò in forza dei poteri attribuiti, in via generale, a quest'organo dall'art. 42 d.lgs. n. 267/2000¹⁴.

Resta in ogni caso salva la possibilità per i Comuni di autorizzare gli interventi di recupero di fabbricati "impropri" (anche in zona agricola) eventualmente previsti dagli strumenti urbanistici comunali. In questa ipotesi, tuttavia, gli interventi non potranno beneficiare delle premialità previste dalla disposizione in esame.

Da ultimo, si ritiene che detto intervento non dia luogo alla corresponsione del contributo straordinario di cui all'art. 16, comma 4, lett. d-ter), d.P.R. n. 380/2001¹⁵, in quanto il cambio di destinazione d'uso assentito rappresenta la semplice attuazione delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici comunali. Si tratta cioè di un cambio di destinazione d'uso "ordinario" e, pertanto, non vi è alcuna "deroga" e/o "variante" che possa giustificare l'applicazione del contributo straordinario. Come si è detto, infatti, la valutazione di compatibilità rimessa ai Comuni riguarda essenzialmente l'attribuzione ed, eventualmente, la modulazione delle premialità riconosciute direttamente dalla legge.

(Giulio Vidali, Federico Pugina e Massimo Cavazzana)

¹³ L'art. 11, comma 2, l.r. n. 14/2019 stabilisce infatti che: "qualora gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 comportino la realizzazione di un edificio con volumetria superiore ai 2.000 metri cubi o con un'altezza superiore al 50 per cento rispetto all'edificio oggetto di intervento, e non ricorra l'ipotesi di deroga al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 di cui al comma 1, gli stessi sono sempre autorizzati previo rilascio del permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con previsioni planivolumetriche".

¹⁴ L'art. 42, co. 2, d.lgs. n. 267/2000, lett. b) stabilisce, infatti, che il Consiglio Comunale ha competenza esclusiva per l'adozione di "piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie".

¹⁵ Come è noto, l'art. 16, comma 4, lett. d-ter), d.P.R. n. 380/2001 stabilisce che il contributo di costruzione è (anche) commisurato "alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche".

ARTICOLO 8***Interventi in zona agricola***

1. Nelle zone agricole è escluso l'utilizzo del credito edilizio da rinaturalizzazione e gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 sono consentiti esclusivamente:

- a) per la prima casa di abitazione e relative pertinenze;
- b) in aderenza o sopra elevazione;

in deroga ai soli parametri edilizi di superficie e volume.

2. Gli interventi di cui al presente articolo sono ammissibili anche in assenza dei requisiti soggettivi di imprenditore agricolo e del piano aziendale di cui all'articolo 44, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

SOMMARIO: 1. Prime considerazioni - 2. L'applicabilità della legge "Veneto 2050" nelle zone agricole: esclusioni - 3. L'applicabilità della legge "Veneto 2050" nelle zone agricole: limiti - 4. Interventi da legge "Veneto 2050" e ampliamento ex art. 44, co. 5, l.r. n. 11/2004: (molte) analogie e (poche) differenze - 5. Considerazioni finali

1. Prime considerazioni

L'art. 8 della legge regionale n. 14/2019 detta puntualmente la disciplina per gli interventi previsti dalla legge "Veneto 2050" in zona agricola.

L'interpretazione della presente disposizione non può prescindere da un breve inquadramento preliminare, alla luce dell'evoluzione che la disciplina dell'edificazione "premiale" nelle zone agricole ha subito nella successione delle leggi regionali cd. "Piano Casa", delle quali la presente costituisce l'esito.

È anzitutto noto che la legge regionale urbanistica n. 11 del 2004 disciplina l'edificazione agricola agli articoli 43 e seguenti. In particolare, l'edificazione sia di case di abitazione sia di annessi rustici funzionali alla produzione è, come noto, subordinata all'art. 44 commi 1 e 2 a rigorosi presupposti soggettivi ed oggettivi, consistenti (in sintesi) nella qualifica soggettiva del richiedente come imprenditore agricolo e nella redazione di un piano aziendale a comprova della sussistenza di alcuni requisiti di vitalità dell'azienda.

In esito ad un intervento di interpretazione autentica approvato dal legislatore regionale con l'art. 5 della l.r. n. 30/2010 – intervento indotto dalla posizione interpretativa opposta assunta dalla giurisprudenza in una nota vicenda giudiziaria in Comune di Cortina d'Ampezzo (TAR Veneto, sez. III, n. 353/2009 e Consiglio di Stato, sez. IV, n. 798/2010) – è stato tuttavia chiarito che la possibilità di ampliamento della prima casa di abitazione fino alla corrispondenza di 800 metri cubi, disciplinato dal comma 5 dell'art. 44 cit., prescinde invece dalla necessaria sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi di cui ai primi due commi dell'art. 44 l.r. n. 11/2004.

In tale contesto si sono succedute le leggi regionali sul "Piano Casa" ed il rapporto tra l'applicazione delle premialità volumetriche (o di superficie) concesse "in deroga" dalla legislazione regionale speciale e le limitazioni all'edificazione ordinaria in zona agricola ha certamente rappresentato il profilo di maggiore impegno interpretativo.

Rammentiamo invero che nella formulazione originaria della legge regionale 14/2009 non era contenuta una previsione specifica per le zone agricole e ciò aveva lasciato spazio ad alcuni dubbi interpretativi. Prevalsa tuttavia la convinzione della applicabilità della disciplina premiale del "Piano Casa" anche in difetto dei requisiti soggettivi ed oggettivi prescritti dall'art. 44 l.r. n. 11/2004 per la generalità degli interventi in zona agricola, ivi inclusi gli edifici produttivi (cd. annessi rustici). In tal senso, peraltro, si schierava la prassi regionale, con la circolare del Presidente della Giunta regionale n. 1 dell'8 novembre 2011, che precisava che, in assenza di limitazioni espresse, la disciplina del Piano Casa andava applicata anche in zona agricola senza necessaria presenza di requisiti soggettivi ed oggettivi ulteriori.

Come noto, con il terzo "Piano Casa" del Veneto il legislatore regionale introduceva per la prima volta una norma dedicata specificamente alle zone agricole (art. 3 bis), confermando – questa volta in termini espressi - l'applicabilità delle premialità sia alla residenza sia agli annessi rustici (i.e. fabbricati funzionalmente destinati alla conduzione del fondo).

Anche con la nuova legge regionale "Veneto 2050", come con la precedente, il Legislatore ha optato per dedicare agli interventi in zona agricola una specifica previsione, ossia l'art. 8 in commento.

A differenza di quanto fin qui avvenuto, la norma sulle zone agricole è tuttavia diretta a tracciare la netta distinzione tra queste ed il resto del territorio, sottolineando per le zone agricole, anche nel tenore letterale, un chiaro rapporto tra regola (non applicabilità delle premialità introdotte dalla legge) ed eccezione (applicazione solo ed esclusivamente nei casi e nei modi indicati). Invero, l'individuazione degli interventi ammissibili in zona agricola avviene anzitutto esplicitando ciò che non è ammesso ("è escluso l'utilizzo del credito edilizio da rinaturalizzazione") e, per quelli ammessi, limitandone comunque in modo puntuale i casi ("gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 sono consentiti esclusivamente (...)").

La norma costituisce la chiara conferma dell'orientamento dell'urbanistica alla massima preservazione delle aree agricole, come argine all'espansione disordinata dell'edificazione e come vero e proprio "polmone verde", con precipua valenza paesaggistica ed ambientale, in linea (non solo con la "petizione di principio" già contenuta nell'art. 44 comma 1 l.r. n. 11/2004, ma soprattutto) con la legge regionale sul "Consumo del Suolo".

La compenetrazione tra istanze di sviluppo urbano ed esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio costituisce, indubbiamente, uno dei profili dinamici di maggiore impegno della futura pianificazione del territorio e l'approccio alla "trasformabilità" (*rectius* ai limiti di trasformabilità) della zona agricola ne rappresenta il primo ed irrinunciabile presidio.

La norma in commento rafforza consapevolmente tale indirizzo culturale e normativo.

2. L'applicabilità della legge "Veneto 2050" nelle zone agricole: esclusioni

Come innanzi anticipato l'articolo in commento si apre con l'individuazione degli interventi edilizi della legge "Veneto 2050" che non possono essere realizzati in zona agricola ("*nelle zone agricole è escluso l'utilizzo del credito edilizio da rinaturalizzazione*").

In tal senso, il legislatore regionale chiarisce sin dall'esordio che gli interventi realizzabili in zona agricola non potranno beneficiare dei crediti edilizi da rinaturalizzazione, come definiti dall'art. 2, lett. d), e disciplinati dall'art. 4 della legge regionale n. 14 del 2019.

Si badi che la norma impedisce che i crediti generati vengano utilizzati in zona agricola, ma non esclude (direi, ovviamente) che i crediti possano essere generati per effetto di interventi effettuati in zona agricola, che anzi rappresenta una delle aree maggiormente vocate agli interventi di rinaturalizzazione mediante demolizione degli edifici incongrui.

In altri termini, il divieto espressamente posto dal legislatore regionale è riferito esclusivamente all'utilizzo dei crediti da rinaturalizzazione, ossia al cd. "atterraggio" di siffatti crediti in zona agricola.

In coerenza con siffatta previsione, il Legislatore regionale si premura pertanto di stabilire espressamente, che nelle ipotesi (limitate, v. *infra*) di interventi di ampliamento e di riqualificazione ammissibili ai sensi della normativa "Veneto 2050" in zona agricola, non si potrà beneficiare dell'incremento di cui all'art. 6, comma 6 né di quello di cui all'art. 7, comma 5, ossia di quelli conseguenti all'utilizzo del credito da rinaturalizzazione.

In linea con tale impostazione e con una rigorosa tendenza al rafforzamento della vocazione "naturalistica" della zona agricola, l'art. 7, comma 7, della legge regionale n. 14/2019 differenzia altresì la disciplina di tale zona omogenea rispetto alle altre zone del territorio con riferimento ai manufatti collocati in zona impropria, consentendone la demolizione e ricostruzione con adeguamento dell'uso solo per quelli collocati in zona diversa da quella agricola; nel mentre, per quelli insistenti in zona agricola, la demolizione potrà dare solo diritto al riconoscimento di un credito da rinaturalizzazione da utilizzare obbligatoriamente in altra zona del territorio comunale che non abbia destinazione agricola.

3. L'applicabilità della legge "Veneto 2050" nelle zone agricole: limiti

Tale rigore conservativo della zona agricola trova conferma anche nella disciplina degli interventi ammessi, ove – a rammentarne l'eccezionalità, mediante l'utilizzo dell'avverbio "*esclusivamente*" – il Legislatore regionale dispone che gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 sono ammessi: *a) per la prima casa di abitazione e relative pertinenze; b) in aderenza o sopra elevazione; c) in deroga ai soli parametri edilizi di superficie e volume*".

L'innovazione rispetto alla precedente disciplina del "Piano Casa" è di immediata evidenza, in quanto il legislatore della legge "Veneto 2050" limita le premialità alla "*prima casa di abitazione e relative pertinenze*"; sicché scompare ogni riferimento ad altri edifici ubicati in zona agricola ed in particolare agli edifici

funzionali alla conduzione del fondo (cd. annessi rustici)¹

Quanto al concetto di prima casa di abitazione anche per le zone agricole il rinvio è chiaramente riferito alla definizione di cui all'art. 2, lett. g) della l.r. n. 14/2019 al cui commento pertanto si rinvia. Aggiungiamo solo che anche per l'edificio prima casa di abitazione e relative pertinenze in zona agricola oggetto degli interventi di ampliamento e riqualificazione, vale la regola per cui deve comunque trattarsi di edifici *fisicamente* esistenti alla data di entrata in vigore della l.r. n. 14/2019.

La conclusione è imposta anzitutto da ragioni di ordine sistematico, solo si consideri che anche la norma in commento è collocata nel Titolo III avente ad oggetto la "Riqualificazione del patrimonio edilizio esistente".

Non pare invece necessario che l'edificio esistente debba essere anche già destinato a prima casa di abitazione e ciò lo si desume sia dalla definizione di "prima casa di abitazione" sia dall'impostazione letterale del comma 1, lettera a), dell'articolo 8, laddove accompagna il contenuto dell'intervento (i.e. prima casa di abitazione) con la preposizione "per", il che suggerisce che per l'applicazione della premialità sia sufficiente la "destinazione finale" dell'edificio esistente (ed oggetto di intervento) a prima casa di abitazione.

Per quanto riguarda il concetto di "relative pertinenze", esso va correlato rigorosamente alla funzione abitativa e dunque a manufatti a servizio e ornamento dell'abitazione, secondo la definizione isolata dalla copiosa giurisprudenza in materia urbanistica ed edilizia; è invece chiaro che il riferimento alla pertinenza dell'abitazione non possa essere utilizzato per inglobare surrettiziamente ed impropriamente nell'intervento manufatti che, pur aderenti fisicamente all'unità abitativa o insistenti nel medesimo contesto, siano invece pacificamente funzionali all'attività agricola (ad esempio annessi rustici come stalle, fienili, magazzini, etc.), pena la frustrazione della lettera e della chiara ratio della norma, diretta a vincolare le premialità della legge esclusivamente alla prima casa di abitazione.

Il Legislatore regionale ha evidentemente sentito il bisogno di introdurre la precisazione in commento (i.e. "relative pertinenze") al solo scopo di evitare un'interpretazione eccessivamente restrittiva della nozione "prima casa di abitazione", consapevole che l'impostazione della norma in commento, strutturata come eccezione alla regola, avrebbe potuto indurre l'interprete ad una aderenza alla lettera eccessivamente rigorosa.

Nessun dubbio, pertanto, che per effetto della puntualizzazione del legislatore regionale in ordine alla tipologia degli edifici che in zona agricola possono essere oggetto degli interventi di cui alla legge regionale n. 14/2019 (i.e. prima casa di abitazione e relative pertinenze), debba concludersi, senza pretese di esaustività della casistica, che gli interventi "premiali" non possano interessare le seconde case, gli annessi rustici, gli agriturismi e gli altri edifici ubicati in zona agricola diversi dalla prima casa di abitazione, che rimarranno dunque normati solamente dalla disciplina "ordinaria".

Più interessanti sotto il profilo interpretativo sono i due successivi limiti applicativi degli interventi di ampliamento e riqualificazione previsti dalla legge "Veneto 2050" in zona agricola sub art. 8 c. 1 lett. b) e c).

Si tratta di previsioni che ad una prima lettura paiono del tutto chiare, mentre non mancano alcuni profili di dubbio sul coordinamento delle stesse con gli artt. 6 e 7.

Invero, l'art. 8 precisa al comma 1, lettera b), che gli interventi di cui agli artt. 6 e 7 della l.r. n. 14/2019 in zona agricola aventi ad oggetto la prima casa di abitazione e relative pertinenze devono essere (tassativamente e non in via preferenziale) realizzati solo "in aderenza o sopra elevazione". Viene invece omesso ogni richiamo alla possibilità – consentita in termini generali dall'art. 6, comma 2, della l.r. n. 14/2019 – di realizzare gli interventi di ampliamento "utilizzando un corpo edilizio già esistente all'interno dello stesso lotto".

Memori della forte dignità interpretativa che deve essere data al "silenzio" nelle disciplina delle eccezioni ("esclusivamente (...) in aderenza o sopra elevazione"), potrebbe dunque sostenersi che in zona

¹ Rammentiamo che l'articolo 3 bis della legge regionale n. 14 del 2009, introdotto dalla legge regionale n. 32 del 2013, aveva fugato ogni dubbio sull'applicabilità delle premialità del "Piano Casa" agli annessi rustici, precisando al comma 1 che "Nelle zone agricole gli interventi di cui agli articoli 2 e 3 sono consentiti limitatamente agli edifici a destinazione residenziale e a quelli funzionalmente destinati alla conduzione del fondo agricolo".

agricola le prime case di abitazione debbano essere ampliate (*rectius*: anche attraverso la demolizione e ricostruzione), ai sensi del combinato disposto degli artt. 6, 7 e 8 l.r. n. 14/2019, senza poter utilizzare, allo scopo, un corpo edilizio già esistente all'interno dello stesso lotto ed avente destinazione diversa dalla destinazione abitativa, sia esso o meno aderente al corpo di fabbrica destinato all'abitazione.

Una simile interpretazione proverebbe tuttavia davvero troppo, posto che il riutilizzo di volumi esistenti per finalità coerenti con ciò che è ammesso dalla legge – piuttosto che l'edificazione di nuovi – costituisce scelta che semmai rafforza la direzione della legge e la riduzione degli impatti dell'edificazione nella zona agricola.

Ipotizzando infatti di avere in zona agricola una prima casa di abitazione con annessa una stalla, dovrebbe concludersi – aderendo alla lettura formalistica innanzi prospettata – nel senso che l'ampliamento premiale potrebbe essere realizzato in sopraelevazione all'abitazione principale oppure in aderenza, ma mediante la realizzazione di un nuovo corpo (l'ampliamento), risultando invece preclusa la possibilità di utilizzare (*rectius*: recuperare) il corpo di fabbrica già esistente (ad es. la stalla).

Non pare davvero che sia questa l'intenzione del legislatore e che piuttosto debbano farsi delle opportune distinzioni.

Va anzitutto osservato che, sussistendo la possibilità giuridica di ampliamento di un volume-superficie esistente con una determinata destinazione, se tale ampliamento viene eseguito mediante “sacrificio” di un volume esistente con destinazione diversa, il bilancio del carico urbanistico è positivo (i.e. riduzione del volume complessivo esistente) e deve dunque ritenersi che di regola sia sempre ammesso, anche nel silenzio della norma². La circostanza, poi, che l'ampliamento della superficie abitativa mediante “utilizzo” di volume esistente con diversa destinazione avvenga attraverso una demolizione e successiva ricostruzione del volume residenziale piuttosto che attraverso un recupero del volume esistente da destinare al “nuovo utilizzo”, è circostanza che attiene alla tecnica edificatoria (o al tipo di intervento edilizio) ma non ne toglie la coerenza con il principio succitato.

Ciò posto, pare evidente, ad avviso di chi scrive, che i limiti posti dalla norma in commento riguardino esclusivamente la posizione fisica dell'ampliamento dell'abitazione e che esso possa essere eseguito in aderenza o in sopraelevazione, indipendentemente dalla circostanza (ininfluente) che ciò avvenga utilizzando o meno volumi esistenti aventi altra destinazione.

Di conseguenza, in forza di tale dovrebbero ritenersi esclusi, ai sensi della legge in esame, esclusivamente gli ampliamenti dell'abitazione in corpi mantenuti separati dal corpo principale, anche se dovessero essere realizzati mediante recupero di un corpo edilizio esistente avente diversa destinazione.

La limitazione posta dalla norma – anche ricondotta alla lettura che si ritiene preferibile – non è comunque priva di impatto, considerato che poiché la disposizione si riferisce anche alle pertinenze dell'abitazione, si dovrà escludere (a titolo di esempio) che possa essere ricavato un locale pertinenziale dell'abitazione (ovviamente per l'ampliamento concesso dalla legge in commento) ri-utilizzando un annesso rustico insistente (ad esempio, come spettò accade) nella medesima corte o nel medesimo lotto dell'abitazione ma separato da essa.

Tale ultima scelta, applicata nel concreto, potrebbe talvolta rivelarsi perfino contraria al chiaro obiettivo di limitare il consumo di suolo (salvo, ovviamente, che l'intervento sia compatibile con lo strumento urbanistico comunale; si vedano tuttavia di seguito le riflessioni sugli interventi ex art. 7 in zona agricola).

In altri termini, pare che il legislatore abbia voluto impedire esclusivamente la terza modalità di ampliamento indicata dall'art. 6, co. 2, ove precisa che “L'ampliamento può essere realizzato in aderenza, in sopraelevazione o utilizzando un corpo edilizio già esistente all'interno dello stesso lotto”, ove per “corpo edilizio esistente all'interno dello stesso lotto” deve intendersi, in contrapposizione alle prime due ipotesi (aderenza o sopraelevazione), “un corpo separato”.

Quanto, poi, alla previsione secondo cui l'ampliamento debba avvenire in aderenza pare non vi siano particolari dubbi interpretativi sul fatto che il legislatore abbia utilizzato il termine non nell'accezione tecnica di cui all'art. 877 c.c., bensì in senso atecnico come sinonimo di continuità fisica, risultando

² Salvo ovviamente il caso in cui il volume “da sacrificare” debba essere mantenuto all'uso originario in forza di una norma di PRG o di un vincolo culturale.

dunque ammessi anche gli ampliamenti in appoggio (oltre a quelli in sopraelevazione espressamente previsti).

Venendo alla lett. c) dell'art. 8 in commento, essa non desta particolari dubbi interpretativi.

Desta, tuttavia, qualche perplessità la previsione secondo cui gli interventi in ampliamento e riqualificazione di edifici esistenti in zona agricola possano essere realizzati unicamente “c) in deroga ai soli parametri edilizi di superficie e volume” ma non anche in deroga al parametro dell'altezza, invece consentita dall'art. 11 della legge in termini sostanzialmente generali nelle altre zone omogenee.

Si tratta invero di una prescrizione che mal si concilia con il precedente limite per cui in zona agricola gli interventi di cui agli artt. 6 e 7 devono avvenire (esclusivamente in aderenza o) “...in sopra elevazione”.

Se, da un lato, appare invero comprensibile la finalità di evitare che vengano realizzate prime case di abitazione in zona agricola sviluppate (eccessivamente) in verticale – in contrasto con le forme dell'architettura rurale tipica delle campagne venete – dall'altro lato sarebbe stato sufficiente inserire un “tetto” all'aumento dell'altezza dell'edificio esistente (sufficiente, ad esempio, alla realizzazione di un piano in più), per evitare il rischio di introdurre un potenziale corto circuito tra modalità rigorosamente imposte per eseguire l'ampliamento e inderogabilità del parametro dell'altezza previsto dalla pianificazione (non essendo rare le prescrizioni di PRG che in zona agricola limitano, direttamente o indirettamente, quale effetto della tipologia di interventi ammessi, l'altezza massima degli edifici a quella esistente).

I limiti all'edificazione in zona agricola posti dall'art. 8 meritano quale ulteriore breve riflessione specificamente in relazione agli interventi previsti dall'art. 7.

Tale disposizione, invero, essendo finalizzata alla promozione della riqualificazione del tessuto edilizio, ammette interventi sostanzialmente coincidenti con la “ristrutturazione urbanistica”, essendo ivi promossi interventi di sostituzione, rinnovamento e densificazione del patrimonio edilizio, con conseguenti accorpamenti e riorganizzazioni dei volumi esistenti e “premiali” (v. *amplius* commento art. 7).

Ci si chiede, pertanto, come vadano coordinate le prescrizioni dell'art. 8, co.1 lettere b) e c) con la facoltà, prevista dalla stessa norma, di realizzare in zona agricola anche gli interventi di “riqualificazione del tessuto edilizio” ex art. 7.

Rilevo anzitutto che, salvo diversa prescrizione impeditiva prevista dal PRG, deve ritenersi pacificamente ammessa la demolizione integrale e la ricostruzione dell'edificio esistente con lo sfruttamento dei benefici ammessi dall'art. 7 cit., considerato che la prescrizione secondo la quale la volumetria premiale va realizzata “in aderenza o sopra elevazione”, non è incompatibile con tale tipologia di intervento.

Il profilo di maggiore problematicità riguarda semmai la realizzabilità di interventi demolizione integrale, accorpamento o comunque redistribuzione degli edifici esistenti all'interno lotto, considerato che tale intervento parrebbe, ad una prima lettura, confliggere con il limite imposto dall'art. 8, co. 1 lett. b) [i.e. sono ammessi interventi “esclusivamente in aderenza o sopraelevazione”], che pare escludere che il volume venga ricomposto altrove rispetto alla posizione ove l'edificio esistente è situato e magari accorpato ad altri volumi ugualmente demoliti.

Pare a chi scrive che la corretta lettura deve tenere a mente che qualora un intervento di riorganizzazione dei volumi insistenti nel lotto sia compatibile con il PRG esso può (deve?) essere eseguito e la presente legge ne incentiva la realizzazione con la premialità volumetrica, in termini generali e di principio.

Pertanto, qualora il suddetto intervento sia astrattamente realizzabile perché compatibile con la disciplina urbanistica della zona agricola, esso potrà essere ovviamente realizzato godendo degli incentivi premiali previsti dall'art. 7.

Si ritiene, tuttavia, che in tal caso non possa applicarsi il limite indicato all'art. 8, co. 1 lett. b), il cui tenore letterale deve far preferire la lettura secondo cui trattasi di limite riguardante esclusivamente gli interventi di ampliamento previsti dall'art. 6 e non quelli di ricomposizione volumetrica, mediante demolizione integrale e ricostruzione, ex art. 7.

Una diversa interpretazione disincentiverebbe (invece che incentivarli) gli interventi di radicale rinnovamento del patrimonio edilizio anche in zona agricola, non consentendo proprio a tali interventi, maggiormente virtuosi nell'ottica della legge, di beneficiare della premialità prevista.

4. Interventi da legge “Veneto 2050” e ampliamento ex art. 44, co. 5, l.r. n. 11/2004

Alla luce delle considerazioni su esposte appare evidente come la nuova normativa “Veneto 2050” con riferimento agli interventi realizzabili su edifici esistenti ubicati in zona agricola, abbia perso gran parte della portata derogatoria che aveva la precedente normativa del “Piano Casa” rispetto alla disciplina a regime dettata dall’art. 44, comma 5, della l.r. n. 11/2004.

La limitazione alla deroga ai soli parametri di superficie e volume nonché la limitazione degli interventi premiali alla sola destinazione residenziale prima casa, riconduce per il resto l’esecutore al necessario rispetto delle norme contenute all’art. 44 della l.r. n. 11/2004 e in particolare al comma 5 di tale norma.

A tale proposito, pare utile rammentare che, per effetto della nuova formulazione dell’art. 44, co. 5 introdotta dall’art. 34, co. 1, della legge regionale n. 3/2013, così come chiarita dalla circolare regionale n. 96 del 12 novembre 2013, l’ampliamento fino a 800 metri cubi delle case di abitazione è stato ammesso anche per gli “edifici da destinarsi a case di abitazione”; esso tuttavia è consentito “purché la destinazione abitativa sia consentita dallo strumento urbanistico generale”, poiché spetta l’art. 43 assegna al PAT il compito di fissare le modalità di intervento per il recupero degli edifici esistenti (comma 1, lett. b), e attribuisce al PI di individuare “le destinazioni d’uso delle costruzioni esistenti non più funzionali alle esigenze dell’azienda agricola” (comma 2, lett. d).

Conseguentemente, anche l’esecuzione degli interventi oggetto della presente legge, quando interessino edifici che non siano già destinati ad abitazione (ma che debbano esserlo per effetto dell’intervento eseguito in zona agricola in forza del combinato disposto degli artt. 8 e 6-7 della legge “Veneto 2050”), presuppongono che la modifica della destinazione d’uso di detti edifici sia consentita dallo strumento urbanistico generale, dovendo ritenersi altrimenti precluso il cambio di destinazione.

Va osservato, inoltre, che, in termini finanche più rigorosi dell’art. 44, comma 5, l’ampliamento della legge “Veneto 2050” in zona agricola è consentito solo per le prime case di abitazione, nel mentre l’ampliamento della norma ordinaria lo consente per tutte le case da destinare ad abitazione (quindi anche alle seconde case).

Peraltro, è venuta meno la previsione che consente il calcolo della premialità sulla volumetria massima ammessa dalla disciplina urbanistica vigente; sicché anche per la zona agricola risulta ora applicata la previsione secondo cui la quantificazione della premialità debba avvenire tenendo conto del volume dell’edificio esistente e non della volumetria massima consentita dalla normativa vigente.

Resta comunque fermo che gli incrementi di volume e comunque gli ampliamenti consentiti dalla legge regionale 11/2014 e dalla legge “Veneto 2050”, concorrono e si cumulano, nei termini previsti dall’art. 11, co. 3, della legge in commento, che chiarisce in termini generali che “*Gli interventi di cui agli articolo 6 e 7 sono consentiti a condizione che la capacità edificatoria, riconosciuta dallo strumento urbanistico comunale o dalle normative per l’edificazione in zona agricola, sia stata previamente utilizzata; tale capacità edificatoria può essere utilizzata anche contestualmente agli interventi del comma 1, che possono essere realizzati in più fasi, fino agli incrementi volumetrici o di superficie previsti*”.

Da ultimo, così come previsto per gli ampliamenti ex art. 44, co. 5, della legge regionale n. 11 del 2004, anche gli interventi di cui agli artt. 6 e 7 della l.r. 14/2019 (riferiti tuttavia alla prima casa di abitazione in zona agricola) potranno essere realizzati anche da chi non sia in possesso dei requisiti soggettivi di imprenditore agricolo e del piano aziendale di cui all’art. 44, l.r. n. 11/2004, come esplicitato dal secondo comma dell’art. 8 in commento.

5. Considerazioni finali

La legge in commento ha inteso tracciare, in termini molto più marcati che nel passato, la differenza tra la zona agricola e le rimanenti zone del territorio, sottolineando come la prima debba essere oggetto di necessaria preservazione dall’edificazione ed invece strumento pianificatorio di delicato bilanciamento ambientale e naturalistico del territorio. La regola è nessuna premialità edificatoria in zona agricola rispetto alla disciplina ordinaria. Il legislatore ha derogato a tale principio esclusivamente per la prima casa di abitazione – che pur gode già di forme di premialità nella disciplina urbanistica ordinaria – e tenuto conto della obsolescenza del tessuto residenziale in zona agricola e della onerosità degli interventi di adeguamento agli attuali *standards* (sia delle vecchie case rurali sia delle abitazioni costruite nella seconda

metà del secolo scorso beneficiando della legislazione regionale succedutesi) la deroga appare ragionevole e potenzialmente virtuosa.

Si auspica, tuttavia, che, nell'obbiettivo di rafforzamento della direzione sopra descritta, la zona agricola divenga principalmente zona produttrice di crediti edilizi da rinaturalizzazione mediante demolizione di manufatti incongrui e ritengo che in tal senso potrebbe svolgere un ruolo di acceleratore sia la disciplina dei crediti che dovrà approvare la Giunta regionale ai sensi dell'art. 4, co. 1 della legge sia (ma forse soprattutto) la variante comunale prescritta dal comma 2 del medesimo articolo.

Pensare ad una maggiore premialità conseguente alla demolizione dei manufatti incongrui collocati in zona agricola (piuttosto che una equazione $1=1$) e perfino ad una maggiore ampiezza di aree di atterraggio e destinazioni d'uso possibili per i crediti così prodotti rispetto a quelli prodotti in altre zone – attribuendo dunque ai “*crediti da zona agricola*” un “*fattore leva*” ed una migliore liquidabilità - costituirebbe l'opportuno “incentivo nell'incentivo” alla restituzione delle aree alla loro vocazione ambientale e naturalistica.

È necessario che gli enti, prima di decidere, acquisiscano consapevolezza degli strumenti che la legge fornisce in tale direzione e li utilizzino nella loro piena potenzialità.

(Vincenzo Pellegrini)

ARTICOLO 9

Interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica

1. Per gli edifici ricadenti nelle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico di cui al decreto legge 11 giugno 1998, n. 180 "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania", convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, è consentita l'integrale demolizione e la successiva ricostruzione in zona territoriale omogenea propria non dichiarata di pericolosità idraulica o idrogeologica, individuata a tale scopo dal consiglio comunale, con incrementi fino al 100 per cento del volume o della superficie, anche in deroga ai parametri dello strumento urbanistico comunale.

2. Limitatamente agli edifici a destinazione residenziale, la ricostruzione di cui al comma 1 è consentita anche in zona agricola, purché caratterizzata dalla presenza di un edificato già consolidato e sempre che l'area non sia oggetto di specifiche norme di tutela da parte degli strumenti urbanistici o territoriali che ne impediscano l'edificazione.

3. La demolizione dell'edificio deve avvenire entro tre mesi dall'agibilità degli edifici ricostruiti e deve comportare la rinaturalizzazione del suolo; in caso di mancata rinaturalizzazione trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

4. Per l'esecuzione degli interventi di demolizione e rinaturalizzazione è prestata, a favore del comune, idonea garanzia.

5. Agli edifici ricostruiti ai sensi del presente articolo non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7.

6. Le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7 si applicano agli edifici ricadenti nelle aree dichiarate di moderata e di media pericolosità idraulica o idrogeologica (P1 e P2).

SOMMARIO: A. Il quadro di riferimento normativo (pag. 160) – B. Gli interventi in aree a rischio idraulico e idrogeologico (pag. 163)

IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Quadro di riferimento normativo - 3. Modalità operative e premialità dell'art. 9

1. Introduzione

"Veneto 2050", come la legge regionale n. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo, è una legge che pone una significativa attenzione alla sicurezza del territorio e degli abitanti, in particolare alle aree dichiarate di pericolosità idraulica e idrogeologica.

L'articolo 9 della l.r. n. 14/2019 si articola in sei commi, definendo le caratteristiche e le premialità per gli interventi relativi a edifici o manufatti situati nelle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica, nonché gli aspetti relativi alle modalità operative per l'attuazione della disciplina.

2. Quadro di riferimento normativo

Il quadro di riferimento nella materia della sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica, si articola nelle norme di livello statale e in quelle di livello regionale.

A livello statale, la norma di riferimento è il decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite dai disastri franosi nella regione Campania".

Le disposizioni dell'articolo 1 del d.l. n. 180/98 prevedono che le Autorità di bacino di rilievo nazionale e interregionale provvedano alla redazione e adozione dei Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, cosiddetti PAI.

I contenuti dei PAI devono individuare le perimetrazioni delle aree a rischio idrogeologico, stabilire le opportune misure di salvaguardia e definire le necessarie e opportune azioni e interventi volti alla riduzione di ogni tipo di rischio e garantire la sicurezza delle persone, delle cose e dei valori ambientali.

In particolare, la norma del comma 5 del D.L. 180/98 stabilisce che "le regioni possono individuare le

infrastrutture ed i manufatti di ogni tipo che determinano rischi idrogeologici”, e prevedere “misure di incentivazione allo scopo di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dall’area a rischio le attività produttive e le abitazioni private”.

In pratica anticipa, per certi aspetti, i contenuti dell’art. 9 della l.r. 14/2019, che, appunto, prevede l’individuazione, l’integrale demolizione e la successiva ricostruzione in zone territoriali omogenee degli edifici ricadenti in aree dichiarate a pericolosità.

Nel Veneto, le competenze per la redazione dei Piani stralcio per l’assetto idrogeologico del bacino (PAI), sono state attribuite all’ “Autorità di Bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione”, ora sostituita dall’ “Autorità di bacino distrettuale delle Alpi orientali” (in applicazione del d.m. 25 ottobre 2016, n. 294 e vigente dal 17 febbraio 2017), e svolge attività di pianificazione con riferimento ai contenuti di cui all’art. 65 del d.lgs. n. 152/2006¹.

Il PAI rappresenta uno strumento di pianificazione a valenza generale con lo scopo di definire le condizioni di pericolosità e fragilità del territorio sotto il profilo dei rischi idraulico, idrogeologico e valanghivo.

Il PAI, in quanto strumento conoscitivo con contenuti tecnico-operativi, detta specifiche Norme Tecniche d’Attuazione, relativamente all’individuazione e perimetrazione delle aree fluviali e quelle di pericolosità geologica e idraulica, programma gli interventi per la mitigazione o eliminazione delle pericolosità, detta prescrizioni per le aree di pericolosità e per gli elementi di rischio.

Nello specifico della individuazione e perimetrazione delle aree, il PAI classifica i territori in funzione delle diverse condizioni di pericolosità e degli elementi a rischio, nelle seguenti classi di pericolosità:

P4 = pericolosità molto elevata;

P3 = pericolosità elevata;

P2 = pericolosità media;

P1 = pericolosità moderata.

Le classi di pericolosità, secondo i diversi gradi assegnati, rappresentano il regime dei vincoli delle attività di trasformazione edilizia e urbanistica cui fare riferimento per la programmazione degli interventi di mitigazione e/o eliminazione dei rischi, della salute umana, della protezione dei centri abitati e delle infrastrutture.

In ogni strumento urbanistico deve essere sempre valutata la condizione del dissesto e le diverse tipologie, al fine di verificare la compatibilità con le previsioni urbanistiche.

Infine, i PAI provvedono a fornire le disposizioni per le aree nelle diverse classi di pericolosità e disciplinare l’uso del territorio, le nuove costruzioni, la realizzazione di nuove infrastrutture, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, nel rispetto dei criteri e indicazioni del PAI stesso.

3. Modalità operative e premialità dell’art. 9

L’articolo 9 disciplina le finalità della legge “Veneto 2050”, con il quale si pone una particolare attenzione alla sicurezza delle aree, prevedendo azioni, modalità operative e “premialità” per l’attuazione

¹ Il comma 4 dell’articolo 65 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che i Piani di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati e comunque non essere in contrasto con le previsioni della pianificazione di bacino a livello distrettuale.

I PAI recepiscono i Piani di bacino a livello Nazionale (a), Regionale (b) e Interregionale (c); in particolare la situazione, a tutt’oggi, è di seguito rappresentata:

(a) PAI NAZIONALI (vigenti)

- PAI dei 4 Bacini, Brenta-Bacchiglione, Piave, Tagliamento, Livenza, approvato con D.P.C.M. 21.11.2013 (G.U. n. 97 28.4.2014);

- PAI Livenza - I variante: approvata con D.P.C.M. 23.12.2015.

(b) PAI REGIONE VENETO

- PAI Sile e pianura tra Piave e Livenza: approvato con D.C.R. Veneto n. 48 del 27.6.2007 (BUR n. 67 del 31.7.2007) (vigente);

- Progetto PAI Bacino scolante laguna di Venezia: adottato con D.G.R. n. 401 del 31.3.2015 (BUR n. 39 del 21.4.2015);

(c) PAI INTERREGIONALI

- Progetto PAI Bacino Lemene: adottato con delibera Comitato Istituzionale n. 1/2002 del 26.11.2002.

[Si ringrazia l’ing. Francesco Baruffi, Segretario Generale del Distretto delle Alpi orientali]

della norma stessa.

Il comma 1, infatti, dopo aver specificato l'applicazione della norma per gli edifici ricadenti nelle aree dichiarate di pericolosità molto elevata (P4) e elevata (P3), dispone, ove possibile, l'integrale demolizione dei manufatti, la successiva ricostruzione in aree adeguate individuate dal Comune, prevedendo un incremento fino al 100 per cento del volume o della superficie, anche in deroga ai parametri dello strumento urbanistico.

L'incremento pari al 100 per cento è stato valutato dopo la precedente esperienza dell'analoga disposizione nel "Piano Casa", che prevedeva un "beneficio" pari al 50%.

Dalle valutazioni del monitoraggio, tale quota percentuale non è propriamente risultata un elemento "incentivante" e pertanto si è deciso di incrementare fino al 100%, proprio nelle finalità di voler incidere e promuovere la demolizione di elementi e/o volumi la cui collocazione è ritenuta "pericolosa" per le persone, le cose e il territorio.

Di rilievo il ruolo del Comune, che dovrà favorire l'applicazione della norma anche attraverso l'individuazione delle aree in zone territoriali omogenee.

Il comma 2 dell'articolo 9 prevede la disposizione trovi applicazione anche nelle zone agricole.

Appare opportuno ricordare come "Veneto 2050" sia una legge che richiama le finalità della l.r. n. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo e, di fatto, ne sviluppa alcuni contenuti.

Infatti, la norma del comma 2 prevede la ricostruzione dell'edificio nelle zone agricole, solo se a destinazione residenziale, purché caratterizzato dalla esistenza di un edificio consolidato: un'evidente tutela del suolo naturale o seminaturale in coerenza con le norme del contenimento del consumo di suolo.

I commi 3 e 4 dettano disposizioni relative alla modalità e ai tempi per certificare l'avvenuta demolizione dell'edificio e la rinaturalizzazione del suolo, nonché delle garanzie da prestare a favore del Comune; elementi, questi, che danno titolo all'utilizzo delle "premierità" previste dall'articolo 9.

Tali premierità devono intendersi sostitutive di quelle previste dagli articoli 6 e 7 della legge per gli interventi di ampliamento e riqualificazione edilizia e fondate sul diverso presupposto della "delocalizzazione" dell'edificio al di fuori delle zone di pericolosità idraulica.

A questo proposito, mette conto sottolineare come l'art. 3, comma 4 lettera g) della legge in commento prevede che gli articoli 6 e 7 della l.r. 14/2019 non trovano applicazione nelle aree dichiarate di pericolosità idraulica e idrogeologica, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 9. Coerentemente, il comma 5 dell'art. 9 prevede che per gli edifici ricostruiti in base alla previsione in commento non trovino applicazione le previsioni degli articoli 6 e 7 e sia dunque escluso il ricorso alle "premierità" ivi previste. Proprio l'incremento pari al 100% del volume o della superficie è stato ritenuto congruo con le finalità del citato articolo 9.

Infine, l'ultimo comma 6, prevede l'applicazione degli articoli 6 e 7 della l.r. n. 14/2019 ovvero le premierità per l'ampliamento e la demolizione e ricostruzione, per gli edifici ricadenti nelle aree dichiarate dal PAI a media pericolosità idraulica o idrogeologica (P2) e a moderata pericolosità (P1).

(Maurizio De Gennaro)

GLI INTERVENTI IN AREE A RISCHIO IDRAULICO E IDROGEOLOGICO

Sommario: 1. Cenni generali - 2. Le precedenti norme della legge regionale 14/2009 e quelle della nuova legge 14/2019 - 3. L'ambito d'applicazione della norma. Gli edifici presenti nelle aree di pericolosità idraulica o idrogeologica elevata (P3) o molto elevata (P4) - 4. L'area di trasferimento ("ricostruzione") della volumetria. La premialità dell'incremento volumetrico o di superficie - 5. Gli edifici residenziali - 6. La demolizione dell'edificio e la rinaturalizzazione del suolo. Le garanzie e le sanzioni - 7. L'inapplicabilità degli artt. 6 e 7 della legge agli edifici ricostruiti perché trasferiti dalle aree di elevata o molto elevata pericolosità – L'applicazione altrimenti degli stessi artt. 6 e 7 per gli edifici ricadenti nelle aree di pericolosità idraulica moderata (P1) e media (P2)

1. Cenni generali

L'articolo 9 della legge regionale 4 aprile 2019, n. 14 ripropone, all'interno della nuova legge regionale sulla riqualificazione urbana e sulla rinaturalizzazione del territorio, la disposizione che era stata temporaneamente introdotta dall'art. 7 della legge regionale 32 del 2013 (c.d. "Terzo Piano Casa") che aveva inserito l'art. 3 quater nella legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 la cui scadenza era stata fissata al 30 dicembre 2018.

La norma in esame (che porta il titolo "*interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica*": lo stesso titolo della precedente, salva la "o" che in precedenza era una "e" peraltro già chiaramente disgiuntiva) era stata salutata nel 2013 come una delle novità più rilevanti e di maggior impatto del "Piano Casa"², poiché per la prima volta nella legislazione regionale veneta le aree ad *alto rischio idraulico e idrogeologico* venivano considerate dalla legge non più solo in termini di divieto ma anche di possibilità di recupero, tramite rilocalizzazione, di quelle volumetrie e superfici di fabbricati esistenti all'interno di aree caratterizzate dalle suddette "fragilità" territoriali.

In termini sintetici, si può dire che la disposizione già introdotta a termine, nel 2013, dal legislatore veneto³ e appunto adesso confermata in via definitiva, consente di spostare (si sono anche utilizzati i termini "delocalizzare" o "rilocalizzare") gli edifici presenti nelle aree a rischio idrogeologico o idraulico in altre aree, comunque ritenute idonee a riceverli, nelle quali non sia presente lo stesso rischio e neppure altri vincoli d'inedificabilità. Lo spostamento avviene attraverso l'integrale demolizione dell'esistente edificio con recupero della volumetria nella costruzione di un nuovo edificio, in zona atta a riceverlo, altresì con la possibilità di usufruire di un "premio" volumetrico o superficiale aggiuntivo, con un incremento adesso sino al cento per cento del demolito (laddove precedentemente il limite era del cinquanta per cento).

Esaurito il termine di vigenza del piano casa, la nuova legge regionale 14/2019 ha così ritenuto di confermare, con l'art. 9 in commento, la previsione di cui al citato previgente art. 3 quater, peraltro introducendo alcune significative novità.

2. Le precedenti norme della legge regionale 14/2009 e quelle della nuova legge 14/2019

La precedente norma di cui all'art. 3 quater della l.r. n. 14/2009 ha già costituito oggetto di attenzione da parte di autorevoli Autori nei commenti che hanno accompagnato, all'epoca, l'introduzione della previsione di cui trattasi⁴: stante la completezza di quei commenti, il presente non potrà aggiungere gran che agli stessi e pertanto sarà fondamentalmente inteso a ripercorrere quanto appunto colà già analizzato ed esplicito, intendendo peraltro sottolineare alcuni aspetti problematici della precedente e dell'attuale formulazione normativa, nonché le novità rispetto all'originario testo.

² Cfr. E. GAZ, *Il terzo piano casa del Veneto. Commentario alla legge regionale 8 luglio 2009 n. 14* in Corriere del Veneto, Padova 2013.

³ La disposizione, inserita nel "Piano Casa" avente prevalente e dichiarata finalità di sostegno al vasto e fondamentale settore economico dell'edilizia aveva evidentemente la duplice funzione di incentivare da un lato l'eliminazione di edifici impropriamente realizzati all'interno di aree ad elevata pericolosità idraulica o idrogeologica e, dall'altro, di favorire anche in questo modo la ripresa del settore delle costruzioni, insieme – non ultimo - al rinnovo del patrimonio edilizio

⁴ Oltre che E. GAZ, *op. cit.*, anche S. CANAL ha trattato il tema e commentato sia l'art. 3 quater della l.r. 14/2009 nonché la circolare regionale n. 1 del 13.11.2014 in *Guida al Piano Casa*, Padova 2015 e altresì l'art. 9 della stessa l.r. 14/2009 in *Guida al Piano Casa del Veneto*, Padova 2010 ma cfr. anche *Tutela dei corpi idrici e uso del territorio*, in www.amministrativistiveneti.it

Come già nel “Piano Casa”, la nuova legge sulla riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio non si occupa della “sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica” solamente con l’art. 9 in commento, ma in almeno altre due occasioni: vale a dire all’art. 1, definendo le finalità perseguite dalla Regione con la legge in commento e all’art. 3, enumerando tra i casi in cui è esclusa l’applicazione delle norme “premiali” sull’ampliamento degli edifici (art. 6) e sulla riqualificazione attraverso la demolizione e la ricostruzione (art. 7) proprio le aree di elevata pericolosità idraulica e idrogeologica, per le quali viene invece confermata la possibilità di demolire e ricostruire altrove gli edifici.

Per quanto attiene alla previsione di cui all’art. 1, la nuova norma definisce la “sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica” quale “misura” volta specificamente a perseguire il fondamentale scopo – di cui allo stesso art. 1 – del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare. La sicurezza idraulica e idrogeologica, dunque, rientra a tutti gli effetti nelle fondamentali finalità della riqualificazione urbana e della rinaturalizzazione del territorio: del resto già la legge urbanistica regionale n. 11/2004 primo comma, sub lett. e) dell’art. 2 aveva stabilito come obiettivo della pianificazione urbanistica proprio la “messa in sicurezza degli abitati e del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico”.

Pare evidente dunque che con la nuova legge regionale 14/2019 l’attenzione del legislatore si vada spostando da una visione fondamentalmente e tradizionalmente “urbanistica” (nella quale il problema era essenzialmente costituito dalla necessità di costruire bene e razionalmente la città) ad altra, per così dire maggiormente “territoriale”, nella quale il legislatore regionale ha preso atto dell’emersione di tematiche e questioni legate al consumo di suolo, alla sostenibilità e ai costi dello sviluppo urbano e dell’antropizzazione, all’ambiente e all’economia circolare, ai cambiamenti climatici e appunto, non ultime, alle problematiche del dissesto idrogeologico.

Come detto, l’altra norma della l.r. n. 14/2019 in cui sono considerate le aree di pericolosità idraulica o idrogeologica è l’art. 3, lett. g): in forza di tale disposizione – lo si è già ricordato – sono espressamente escluse dal novero d’applicazione degli articoli 6 e 7 (aventi rispettivamente ad oggetto l’ampliamento e la riqualificazione del tessuto edilizio) i fabbricati “ricadenti in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai piani stralcio di bacino per l’assetto idrogeologico (omissis) nelle quali non è consentita l’edificazione ai sensi del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, fatte salve le disposizioni di cui all’art. 9”.

Anche nel caso della lett. g) dell’art. 3 citato, come nel caso dell’art. 9 in commento, la l.r. n. 14/2019 ha integrato la previsione di cui al “piano casa” offrendo una più che opportuna specificazione di quali effettivamente siano le aree interessate dalle disposizioni di cui trattasi.

3. L’ambito d’applicazione della norma. Gli edifici presenti nelle aree di pericolosità idraulica o idrogeologica elevata (P3) o molto elevata (P4)

La prima questione che si pone leggendo la norma è costituita dall’individuazione del suo ambito operativo: infatti, trattasi d’individuare esattamente le “aree” e gli “edifici” che possono essere interessati dalla disposizione che può oramai considerarsi una sorta di “istituto” urbanistico a sé stante. La fattispecie in questione è infatti complessa, essendo caratterizzata da almeno tre elementi: un elemento geometrico, la “volumetria” (o altrimenti anche la “superficie”) costituito da un edificio già presente all’interno di un’area definita di elevata o molto elevata pericolosità (secondo elemento) e altresì una zona di “ricostruzione” delle volumetrie (maggiorate di un “bonus” planivolumetrico), con relative destinazioni d’uso.

Gli edifici da trasferire. Il primo elemento è rappresentato da un oggetto concreto, identificato con il termine di “edificio”⁵; la legge in commento non contiene definizione di tale termine⁶: nel silenzio anche della legislazione statale⁷, non resta che ricostruire il concetto attraverso la giurisprudenza. Quest’ultima ha elaborato la definizione di “edificio” essenzialmente per distinguerla da quella di “costruzione” ai fini

⁵ Per la precisione “edifici” altresì “ricadenti nelle aree dichiarate di pericolosità ...” al primo comma e poi ancora “edifici” oppure in un caso (3° comma) “edificio”.

⁶ Nemmeno nella norma di cui all’art. 2 della legge regionale 14/2019 dedicata alle “definizioni” vi è alcun riscontro della nozione di “edificio”.

⁷ Neppure nella parte “edilizia” del T.U. di cui al d.P.R. n. 380/2001 è presente la definizione di “edificio”, termine che ricorre invece nella parte dedicata agli aspetti sismici e strutturali senza comunque dare neppure lì, della stessa, una precisa definizione.

dell'osservanza delle norme sulle distanze legali, così che *“la nozione di costruzione non può identificarsi con quella di edificio”*⁸ (nel senso che la prima concerne un novero di manufatti ben più vasto del secondo) mentre quest'ultimo, in base alla giurisprudenza maturata a seguito dei tre “condoni edilizi” (che si applicavano agli “edifici” volta a volta già “ultimati”), va identificato in quei manufatti realizzati per ospitare persone o animali oppure beni (macchine, attrezzature o materiali), peraltro *“necessariamente comprensivi delle tamponature esterne, che realizzano in concreto i volumi, rendendoli individuabili e esattamente calcolabili”*⁹.

Stante il diretto riferimento al concetto di “edificio”, la norma sul trasferimento dei volumi e delle superfici già presenti nelle aree di alta o molto alta pericolosità idrogeologica dovrebbe pertanto applicarsi a quei manufatti in grado di definire un corpo geometrico concluso, per i quali comunque sia appunto possibile individuare ed esattamente calcolare (per usare la terminologia della giurisprudenza) i volumi o le superfici.

Occorre rilevare che la disposizione non prevede che gli edifici oggetto del “trasferimento” siano provvisti di titolo edilizio o, meglio, che essi non siano abusivi. L'art. 3 della legge, invero, prevede espressamente, ma per i soli casi di cui agli artt. 6 e 7, la “non abusività” (anche solo parziale): nulla dice invece per i casi di cui ai primi commi dell'art. 9: considerandosi peraltro che la norma ha carattere eccezionale¹⁰ e non può prestarsi ad interpretazioni estensive, soprattutto in considerazione del suo contenuto premiante e derogatorio: cosicché parrebbe davvero eccessivo e non rispettoso di fondamentali principi anche di rango costituzionale consentire a chi ha realizzato abusivamente un edificio in area di pericolosità di recuperarne la volumetria e addirittura di aumentarla, magari se ad uso residenziale in area non propria. Non pare dunque che il mancato richiamo all'art. 9 in commento, da parte del quarto comma dell'art. 3, possa dunque interpretarsi come una volontà del legislatore di “legittimare” (trasferendole) le volumetrie abusive nelle aree di pericolosità, apparendo invece e piuttosto ultronea e neppure necessaria – tanto scontato essendo il principio colà affermato – proprio la disposizione dello stesso art. 3 al cui commento si rinvia.

Il secondo elemento chiamato dall'art. 9 a costituire il contenuto della fattispecie di cui al trasferimento degli edifici dalle aree di pericolosità, è costituito proprio dall'esatta individuazione delle aree di cui trattasi.

Come si è già detto, nelle disposizioni di cui all'art. 3 quater e all'art. 9, lett. g) della l.r. n. 14/2009 (come modificata dalla legge regionale n. 32/2013) le aree di cui trattasi erano individuate, per quanto attiene all'art. 9 come quelle *“ricadenti in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica e nelle quali non è consentita l'edificazione ai sensi del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152”* laddove invece all'art. 3 quater il piano casa identificava le *“aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica o idrogeologica”* con una significativa differenza, costituita dal fatto che all'art. 9 il riferimento era solamente alla *“pericolosità idraulica”* mentre all'art. 3 quater veniva considerata, oltre alla pericolosità idraulica, anche quella *“idrogeologica”*.

La differenza non aveva mancato di attirare l'attenzione dei commentatori e della stessa giurisprudenza del Tribunale Amministrativo: quanto ai primi, si era osservato che l'ambito di pericolosità elevata o molto elevata di cui alla lettera g) dell'art. 9 del piano casa andasse inteso *“in senso atecnico dovendosi necessariamente ricomprendere in tale espressione tutte le condizioni di rischio cui consegua il veto alla*

⁸ Poiché la definizione di “costruzione” si estende *“a qualsiasi manufatto non completamente interrato che abbia i caratteri della solidità, stabilità e immobilizzazione al suolo, anche mediante appoggio, incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica preesistente o contestualmente realizzato, indipendentemente dal livello di posa e di elevazioni dell'opera”* (Cons. Stato sez. IV, 2 marzo 2018, n. 1309)

⁹ Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2018, n. 6841 che precisa anche che se *“sono necessarie le tamponature esterne, a maggior ragione diventa essenziale l'esistenza di una copertura che ha, dal punto di vista della sagoma e del volume, la funzione di definire le dimensioni dell'intervento realizzato e, dal punto di vista costruttivo, lo scopo di rendere conto della compiutezza della realizzazione stessa”*. Va ricordato peraltro che il legislatore veneto ha previsto, con l'art. 5 della legge n. 18/2006, la possibilità per le zone agricole dei territori montani della *«ricostruzione, con la volumetria originaria, dei fabbricati crollati nel caso in cui esistano sul terreno i muri perimetrali che consentano di individuarne il sedime e ciò sia riscontrabile nelle cartografie edilizie depositate presso gli enti competenti, corredate da documentazione fotografica o iconografica»*.

¹⁰ Cfr. TAR Veneto, sez. II, 21 giugno 2018, n. 664, che dà atto della natura del tutto eccezionale della disposizione di cui al precedente art 3 quater del c.d. “piano casa ter” nella quale – come si esprime la sentenza – *“l'incentivo di carattere premiale previsto dal legislatore comporta infatti un consistente sacrificio per gli interessi pubblici coinvolti nella pianificazione urbanistica e cristallizzati nello strumento urbanistico”*.

fabbricazione, che siano genericamente riconducibili a condizione di dissesto idrogeologico e non solo idraulico”¹¹ mentre nel caso della disposizione di cui all’art. 3 quater dello stesso piano casa “non si richiede il requisito ulteriore dell’inedificabilità assoluta ai sensi del d.lgs. n. 152/2006 (Testo Unico dell’Ambiente) essendo quindi sufficiente la sussistenza di una pericolosità attestata di grado alto”. Così che “non impedisce l’applicazione della previsione il fatto che il peculiare regime giuridico dell’area permetta ancora talune attività (di regola molto limitate) di tipo edilizio”¹².

Diversamente dalla dottrina, la giurisprudenza che si è occupata del problema ha invece ritenuto che “la norma di cui all’art. 3 quater e i benefici volumetrici ivi previsti siano applicabili solo a quelle aree in cui è presente l’edificio da demolire per le quali i piani stralcio del PAI prevedano il divieto di realizzare interventi di nuova costruzione a causa della presenza di condizione di dissesto idraulico idrogeologico”.¹³

Secondo la giurisprudenza citata, se è vero che con l’art. 3 quater il legislatore regionale “non ha fornito una definizione puntuale e tassativa dei presupposti necessari all’applicazione del premio volumetrico, dato che si riferisce alle aree ad alta pericolosità idrogeologica” tuttavia “tale disposizione deve essere letta alla luce di quanto prevede l’art. 9, comma 1, lett. g)” per il quale appunto “non è consentita l’edificazione ai sensi del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152” essendo secondo il TAR Veneto “implicito che siano esclusi dall’applicazione della legge regionale gli edifici ricadenti in aree che presentino aspetti di pericolosità sia idraulica che idrogeologica e per le quali la relativa pianificazione preveda l’inedificabilità. Per gli edifici ricadenti in dette aree è stato approvato l’art. 3 quater che invece incentiva lo spostamento di detti edifici in aree non a rischio”. Dunque, ne discende che “alla luce della lettura congiunta delle disposizioni di cui agli artt. 3 quater e 9, comma 1, lett. g) risulta che il legislatore ai fini dell’applicabilità dei benefici volumetrici richiede che la pianificazione di settore, ovvero il piano stralcio del PAI previsto dal D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 preveda l’impossibilità, a causa del rischio idraulico o idrogeologico esistente, di eseguire interventi di nuova edificazione sulle aree in cui è presente l’edificio da demolire”¹⁴.

L’orientamento giurisprudenziale è stato fatto proprio dal legislatore di “Veneto 2050” il quale ha introdotto un definitivo chiarimento sull’individuazione delle aree rispetto alle quali poter operare altrove il recupero volumetrico o superficario: deve cioè trattarsi di aree «dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai piano stralcio di bacino per l’assetto idrogeologico di cui al D.L. 11 giugno 1998 n. 180 “misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania” convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1998 n. 267».

La nuova legge non pare dunque (più) lasciar dubbi all’interpretazione, nel senso che non può trattarsi di aree per le quali la pericolosità (alta o molto alta) possa essere altrimenti attestata se non attraverso gli stessi “piani stralcio di bacino per l’assetto idrogeologico” previsti originariamente dal d.lgs. n. 267/1998 (c.d. “legge Sarno”) e adesso dall’art. 67 del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. “codice dell’ambiente”): pare così preclusa, anche in linea con il richiamato orientamento giurisprudenziale, la possibilità che le “aree di pericolosità idraulica o idrogeologica” (alta o molto alta che sia) corrispondano a zone che magari altri strumenti – diversi dai piani stralcio – identifichino come “pericolose” in grado elevato dal punto di vista idraulico o idrogeologico¹⁵, ma che tali non risultino per il piano stralcio previsto per il bacino in cui rientra la zona interessata.

La legge ha voluto così stabilire una diretta corrispondenza tra le effettive previsioni dei piani stralcio con le relative classificazioni delle aree secondo graduazioni o classi di “pericolosità” (identificate con la lettera “P”) e la facoltà di trasferire i volumi degli edifici: in definitiva, la norma di cui all’art. 9 sarà applicabile solamente in presenza di un edificio che il piano stralcio già inserisca in un ambito classificato o con la sigla “P3” (elevata pericolosità) oppure con quella “P4” (pericolosità molto elevata).

¹¹ Così S. CANAL, *tutela dei corpi idrici e uso del territorio* in www.amministrativivenezi.it

¹² Così E. Gaz, *op. ult. cit.*

¹³ Cfr. TAR Veneto, sez. II, 21 giugno 2018, n. 664.

¹⁴ La sentenza, tra l’altro, ha precisato che il sacrificio degli interessi pubblici coinvolti nella pianificazione urbanistica (tra i quali la “deroga ai parametri fissati dallo strumento urbanistico generale” anche “in caso di saturazione dell’indice di zona” e addirittura “in caso di edifici residenziali, anche in zona agricola”) trova “adeguata giustificazione, limite e bilanciamento nell’interesse volto a eliminare i fattori di rischio dovuti alla presenza di edifici presenti in aree dichiarate ad alta pericolosità idrogeologica”.

¹⁵ Ad esempio, gli stessi strumenti urbanistici, quale il PTCP (cfr. l’art. 22 lett. c della l.r. 11/2004 per il quale il PTCP “definisce gli aspetti relativi alla difesa del suolo e alla sicurezza degli insediamenti determinando, con particolare riferimento al rischio geologico, idraulico e idrogeologico e alla salvaguardia delle risorse del territorio, le condizioni di fragilità ambientale”) o il PRG sia nel PAT che nei PI (cfr. art. 13, lett. b l.r. 11/2004).

Sia l'art. 9 che l'art. 3 lett. g) della l.r. n. 14/2019 sembrano aver dunque risolto i problemi interpretativi dati dal previgente art. 3 quater del piano casa, eseguendo entrambi un diretto e univoco riferimento alle «aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico di cui al D.L. 11 giugno 1998 n. 180 "misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania" convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1998 n. 267» così che non può dubitarsi che l'ambito applicativo di entrambe le norme sia lo stesso, vale a dire quelle aree definite dai piani stralcio "di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3)". Il riferimento testuale ai piani di cui alla Legge 267/1998 e altresì alla stessa classificazione di pericolosità "elevata" o "molto elevata", con relative sigle "P3" e "P4", da un lato vale ad assegnare all'inclusione nei piani stralcio funzione costitutiva del diritto al trasferimento degli edifici e, dall'altro, serve ad escludere tutte le altre aree, tra cui quelle di pericolosità "moderata" (P1) o "media" (P2) per le quali torna invece applicabile la previsione di cui al sesto e ultimo comma della norma in esame.

Occorre peraltro evidenziare che la nuova legge ha mantenuto all'art. 3 la previsione (già presente nell'art. 9 del piano casa) per la quale gli artt. 6 e 7 non si applicano alle aree di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) "nelle quali non è consentita l'edificazione ai sensi del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152". Come si è visto, tale specificazione era stata utilizzata dalla giurisprudenza¹⁶ attraverso una lettura coordinata con la norma sul trasferimento degli edifici, per affermare che l'istituto della delocalizzazione dei volumi presenti in aree di penality idrogeologica o idraulica può trovare applicazione solo laddove le stesse aree siano appunto inedificabili: il dubbio peraltro non ha desso comunque più ragione d'esistere, perché per definizione gli ambiti P3 e P4 non possono ospitare nuove costruzioni né ampliamenti delle preesistenti.

4. L'area di trasferimento ("ricostruzione") della volumetria. La premialità dell'incremento volumetrico o di superficie

Diversamente dal precedente art. 3 quater del "Piano Casa", l'art. 9 della legge regionale "Veneto 2050" ha distinto due ipotesi (una generale e un'altra particolare) per l'individuazione delle aree destinate a recepire il trasferimento degli edifici siti in zone di elevata o molto elevata pericolosità: la distinzione è basata sulla destinazione d'uso degli edifici presenti nelle aree di pericolosità e rileva in quanto nell'ipotesi generale (a valere per tutti gli edifici) la "zona territoriale omogenea" nella quale far sorgere il nuovo edificio deve essere "propria", altresì "non dichiarata di pericolosità idraulica o idrogeologica", nonché "individuata a tale scopo (cioè della "ricostruzione" dell'edificio: n.d.r.) "dal consiglio comunale".

Nell'ipotesi particolare degli edifici con destinazione d'uso residenziale, il secondo comma dell'art. 9 consente che la "ricostruzione di cui al comma 1" possa avvenire "anche in zona agricola, purché caratterizzata dalla presenza di un edificato già consolidato e sempre che l'area non sia oggetto di specifiche norme di tutela da parte degli strumenti urbanistici o territoriali che ne impediscono l'edificazione".

Occorre porre immediatamente in evidenza un problema, di cui si dirà separatamente, relativo agli edifici residenziali per i quali la norma in commento ha previsto un apposito comma, il secondo, che peraltro richiama anche il primo comma: il quesito che si potrebbe porre è se la disciplina del trasferimento degli edifici residenziali rientri interamente e anch'essa nella fattispecie delineata dal primo comma (ipotesi che può essere definita quale "generale") ovvero se trattasi di un'ipotesi affatto diversa (dunque del tutto "particolare"), sia per presupposti sostanziali che soprattutto per procedure applicative.

Prescindendo al momento dalla trattazione della questione relativa specificatamente agli edifici residenziali di cui al secondo comma della norma, si ritiene di dover commentare l'ipotesi di carattere generale di cui al primo comma.

Merita sottolineatura l'utilizzo innanzitutto della definizione di "zona territoriale omogenea" (altresì ZTO) che identifica un ambito urbanistico caratterizzato, all'interno degli specifici perimetri delle cartografie, da omogenee destinazioni di zona e modalità esecutive, da medesimi indici plano-volumetrici e da identici parametri edilizi: il tutto, normalmente tradotto in un'unitaria disciplina nelle norme tecniche

¹⁶ Cfr. TAR Veneto, sez. II, 21 giugno 2018, n. 664

attuative degli strumenti urbanistici.¹⁷

La definizione di “zona territoriale omogenea propria”¹⁸ restringe l’ambito di applicazione della norma dell’art. 9 a quelle aree che risultino compatibili con la destinazione d’uso: pare di poter dire, anche alla luce delle considerazioni che seguiranno, che non deve trattarsi di coincidenza di aree o di zone (cioè la zona di “atterraggio” delle volumetrie non deve avere la stessa caratteristica di zonizzazione di quella di “partenza” che potrebbe anche essere “impropria” rispetto all’edificio da trasferire e, si ricordi, da demolire nel sito originario) quanto di compatibilità della ZTO in cui è inserita l’area di arrivo o “ricostruzione” rispetto all’edificio che s’intende ricostruire con le relative volumetrie così trasferite.¹⁹

La norma si è preoccupata anche di specificare che l’area di destinazione delle volumetrie e superfici non deve corrispondere solamente ad una ZTO che sia “propria” ma che la stessa sia anche “individuata a tale scopo dal consiglio comunale”. In sostanza, per potersi dar luogo al trasferimento degli edifici, non basta l’individuazione di una zona territoriale urbanisticamente già idonea, dal punto di vista della disciplina vigente, a ricevere il nuovo edificio ma occorre anche un apposito provvedimento comunale di “individuazione” dell’area: tale attività è stata rimessa dalla nuova legge ad un’apposita determinazione del consiglio comunale.

Si pone, a questo proposito, il quesito di quale provvedimento consigliare possa trattarsi nella specie: infatti, dopo aver previsto che la zona debba essere appunto individuata dal consiglio comunale, la disposizione in commento prosegue riferendosi direttamente agli “incrementi fino al cento per cento del volume e della superficie” che sono previsti “anche in deroga ai parametri dello strumento urbanistico comunale”.

Orbene, par di poter escludere che la norma abbia voluto riferirsi al consiglio comunale come se lo stesso fosse chiamato ad approvare una variante urbanistica: infatti, in tal caso non avrebbe avuto senso la richiesta di una preventiva conformità che è evidentemente presupposta dalla previsione della “zona territoriale omogenea propria”; inoltre il consiglio comunale è chiamato a “individuare” la zona (evidentemente tra quelle già esistenti e astrattamente “proprie”) e non a modificarla, tranne per quei “parametri dello strumento urbanistico” necessari a consentire gli “incrementi sino al 100 per cento del volume o della superficie”.

La fattispecie della delocalizzazione di volumi e di superfici fuori dalle aree di elevata e molto elevata pericolosità può dunque esser ricostruita nel modo che segue: deve esistere un’area di destinazione delle volumetrie che dal punto di vista urbanistico (essenzialmente per quanto attiene alle destinazioni d’uso) sia già compatibile con il nuovo fabbricato e con le sue funzioni (in tal senso dovrebbe leggersi l’esigenza della ZTO “propria”); l’individuazione concreta dell’area, all’interno di quelle già esistenti e (astrattamente) compatibili, è affidata al consiglio comunale perché secondo la nuova legge trattasi evidentemente di un’operazione che potrebbe anche avere un’alta incidenza sugli assetti territoriali, sia nella specifica ZTO che pure al di là della stessa²⁰ e che dunque comporta un esercizio di alta discrezionalità (se non anche l’applicazione di una “sensibilità”, per così dire) non meramente e strettamente tecnica, involgenti considerazioni di opportunità sull’assetto urbanistico che il legislatore ha evidentemente voluto, in questo modo, ricondurre all’interno della “policy” territoriale affidata all’amministrazione comunale. Per tale ragione, il consiglio comunale individuando la zona appropriata, è chiamato anche a disporre la “deroga ai parametri dello strumento urbanistico”.

¹⁷ Cfr. l’art. 17, ultimi due commi della Legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. “legge ponte”) e il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 e, nel Veneto, l’art. 17 della l.r. n. 11/2004 che assegna la funzione della formazione delle ZTO al Piano degli Interventi, secondo i criteri dettati dalla circolare di cui all’art. 50, co. 1, lett. b) della stessa legge.

¹⁸ Analogamente a quanto contenuto nel precedente art. 7, settimo comma, della stessa l.r. n. 14/2019.

¹⁹ Sul punto, opportuno appare il rinvio all’apposito commento relativo agli “interventi di riqualificazione” di cui all’art. 7 della legge, con l’avvertenza che nel caso dell’art. 9 la norma non ha ripetuto la previsione, presente nell’art. 7, secondo la quale “qualora l’edificio da demolire si trovi in zona territoriale impropria, purché diversa dalla zona agricola, il Comune può autorizzare il cambio di destinazione d’uso per l’edificio ricostruito, a condizione che la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina edilizia della zona” stante il fatto che in questo caso l’edificio non viene trasferito e resta, pur “riqualificato” in sito.

²⁰ Nel caso degli edifici diversi da quelli residenziali si è spesso in presenza di volumetrie e di superfici importanti (ad esempio nel caso di uno stabilimento industriale o di un deposito o magazzino, oppure di un’attività commerciale e così via) nonché di funzioni e di destinazioni d’uso particolari (soprattutto nel caso delle destinazioni per attività produttive, spesso “insalubri” o necessitanti di impianti particolari).

La norma è chiara nell'affermare che si tratta di una "deroga" e, appunto, non di una variante²¹: la zona territoriale resta disciplinata dalle norme proprie e originarie, laddove solamente il nuovo fabbricato (oggetto del trasferimento e dell'incremento planivolumetrico) potrà uscire dai parametri ordinari della ZTO, in via del tutto eccezionale (per favorire le finalità ultime della norma) e, appunto in deroga agli stessi.

Occorre peraltro qui evidenziare che a differenza di altri casi di deroga o di variante particolare²² la norma in commento non delinea uno specifico procedimento entro il quale ricondurre l'attività del consiglio comunale, così che non trattandosi di variante in senso proprio, tornerà applicabile in via generale al caso della delocalizzazione delle volumetrie e delle superfici di cui trattasi il normale schema procedurale stabilito dall'autonomia statutaria e regolamentare dei municipi per le ordinarie deliberazioni, previa ovviamente l'istruttoria tecnica (che dovrà essere particolarmente curata e giustificata, sia nei presupposti che nell'analisi degli effetti) dalla quale la deliberazione consigliare non potrà comunque prescindere.

Stante il contenuto di alta discrezionalità affidato (*pour cause*) al consiglio, lo stesso organo potrà eventualmente stabilire particolari prescrizioni o limitazioni e potrà anche scendere al di sotto dei limiti del 100 per cento di premialità (infatti la norma recita "fino al 100 per cento"). In sintesi: il trasferimento potrà (ovviamente) avvenire senza necessità di alcuna "individuazione" e "deroga" da parte del consiglio e senza necessità di passare attraverso il consiglio stesso laddove vi sia esatta corrispondenza tra l'intervento edilizio proposto e la disciplina di zona²³; la "deroga" sarà necessaria e possibile invece per tutti quei "parametri urbanistici"²⁴ - che potrebbero consistere anche in altri elementi caratterizzanti, diversi da quelli di volume e di superficie, che costituiscono la "base" della valutazione²⁵ - strettamente necessari per consentire l'intervento edificatorio latamente inteso.

Peraltro, l'esigenza specificamente espressa della natura "propria" della zona territoriale prescelta per la ricostruzione, porta ovviamente ad escludere che possa trattarsi di ZTO con destinazione d'uso non compatibile.

Problema particolare potrebbe porsi per l'ipotesi - che potrebbe essere la più frequente - in cui il trasferimento e la nuova localizzazione siano chiesti con riferimento ad un'attività produttiva: in questi casi, fermi restando i poteri derogatori del consiglio non pare potersi discostare, per quanto attiene al procedimento, dalla disciplina appositamente stabilita dalla l.r. n. 55/2012 per gli interventi edilizi produttivi: disciplina che andrà opportunamente armonizzata, caso per caso, con il contenuto sostanziale (altresì premiante o incentivante, che dir si voglia) dell'art. 9 in commento.

Par di poter concludere dicendo che nel caso generale del trasferimento di edifici dalle aree P3 e P4 in altre aree comprese in ZTO comunque "proprie", la valutazione andrà eseguita caso per caso e nel concreto, attraverso un apposito procedimento il cui esito passa attraverso una necessaria deliberazione del consiglio comunale, presupposta in ogni caso al provvedimento edilizio (permesso di costruire); quest'ultimo resterà affidato comunque al responsabile dell'ufficio comunale competente, sul modello in fondo del procedimento autorizzatorio tramite SUAP degli interventi edilizi produttivi.

5. Gli edifici residenziali

Come si è visto, il primo comma dell'art. 9 prevede che per potersi attuare un trasferimento di volumetria a partire da un'area a rischio elevato o molto elevato verso altra area, con premio volumetrico

²¹ Laddove la legge ha voluto prevedere una "deroga" ha precisamente utilizzato tale termine (cfr. l'art. 3 della l.r. n. 55/2012 sullo sportello unico per le attività produttive) e così laddove ha ritenuto di configurare una "variante" (art. 4 della stessa legge regionale).

²² Ad esempio, nel caso della cit. l.r. n. 55/2012, per i procedimenti SUAP in deroga e in variante allo strumento urbanistico.

²³ In tal caso trattandosi di un intervento ordinario "generato" dalle capacità urbanistiche intrinseche della ZTO interessata (presenza di disponibilità planivolumetrica, corrispondenza di destinazioni d'uso e degli altri parametri).

²⁴ La norma si riferisce invero a una "deroga ai parametri dello strumento urbanistico" senza specificare quali "parametri", peraltro evidentemente finalizzati a consentire gli "incrementi fino al 100 per cento".

²⁵ Ovverosia, laddove l'incremento planivolumetrico determinasse la necessità o l'opportunità, valutata dal consiglio, ad esempio di una deroga alle altezze, questa sarà egualmente possibile (se congruamente valutata e giustificata anche sul piano tecnico e dei suoi effetti). Più complessa l'ipotesi delle deroghe alle distanze, in particolare quelle relative ai confini, esclusa ovviamente la derogabilità della norma di cui all'art. 9 del d.m. n. 1444/1968 sul distacco tra edifici.

o planimetrico, occorre una corrispondenza urbanistica dei nuovi edifici e delle relative volumetrie o superfici trasferite, con la zona territoriale omogenea di nuova allocazione delle stesse. La corrispondenza, data dalla necessità che si tratti appunto di ZTO “propria” va valutata dal consiglio comunale anche in termini di “deroga” ai parametri urbanistici in ragione della premialità adesso prevista con incentivi sino al 100 per cento.

Il secondo comma della disposizione in esame sembra contemplare un’ipotesi tutt’affatto diversa dal primo comma, laddove pur riferendosi alla “ricostruzione di cui al comma 1” stabilisce che la stessa “è consentita anche in zona agricola”, aggiungendo quale ulteriore requisito positivo che la stessa sia “caratterizzata dalla presenza di un edificato già consolidato”. Parrebbe infatti, per la collocazione sistematica con apposito comma – il secondo - all’interno della norma e anche per il diretto riferimento alla “ricostruzione” senza altri richiami al contenuto del primo comma, nonché per lo specifico riferimento alla “zona agricola” caratterizzata da un “edificato già consolidato”, che nel caso degli edifici con destinazione residenziale il trasferimento non debba soggiacere alle altre previsioni generali del primo comma, così per il trasferimento (o ricostruzione) non sia sempre necessaria una zona territoriale omogenea propria, essendo idonea anche quella agricola e neppure l’individuazione da parte del consiglio comunale.

Parrebbe cioè possibile una lettura della norma secondo la quale gli edifici residenziali potrebbero essere trasferiti non solo (e certamente) all’interno delle aree edificabili “proprie” ma “anche” in zona agricola, con diretta applicazione della norma senza passare attraverso la deliberazione del consiglio comunale e senza premio incentivante (essendolo già, di per sé, la possibilità di collocare i volumi in zona rurale).

Del resto, la precedente normativa di cui all’art. 3 quater riferita specificamente agli “edifici a destinazione residenziale” e collocata anch’essa all’interno di un apposito comma, non aveva mai dato luogo a dubbi interpretativi sia quanto all’applicazione del premio volumetrico o superficiale, sia quanto all’autorizzabilità degli interventi attraverso un procedimento esclusivamente tecnico amministrativo, secondo quanto previsto dall’art. 20 del Testo Unico dell’Edilizia.

Peraltro, diverse considerazioni conducono invece a ritenere che la nuova legge contempli, anche per l’ipotesi del trasferimento degli edifici residenziali e diversamente dalla precedente, la stessa fattispecie sostanziale e procedimentale di cui al primo comma, estesa peraltro anche ad aree “non proprie” e in particolare alle aree agricole purché compatibili per la presenza di “edificato consolidato”. Militano, a favore di tale conclusione, gli argomenti che seguono.

Innanzitutto, il fatto che il primo comma della disposizione si riferisca in via generale (senza cioè prevedere alcuna esclusione) agli “edifici ricadenti nelle aree dichiarate di pericolosità” senza escludere qualsiasi ipotesi o destinazione d’uso e quindi riferendosi a tutti gli edifici colà presenti, inclusi anche quelli residenziali.

In secondo luogo, il fatto che la previsione della “ricostruzione” sia direttamente collegata alla “zona territoriale omogenea propria” altresì “individuata a tale scopo dal consiglio comunale”: così che il rinvio operato dal secondo comma alla “ricostruzione di cui al comma 1” non potrebbe che essere quella realizzata in zona “propria” altresì “individuata” dal consiglio, posto che oltre tutto il secondo comma non esegue in proposito alcuna distinzione.

Infine, il fatto che non avrebbe senso escludere dai benefici degli incrementi planivolumetrici gli edifici residenziali, così che essendo gli “incrementi fino al 100 per cento del volume o della superficie” (non direttamente richiamati dal secondo comma) possibili per il primo comma solamente per effetto dell’apposita individuazione da parte del consiglio comunale, s’impone necessariamente di applicare in toto lo stesso primo comma anche agli edifici con la destinazione di cui trattasi.

Si dovrebbe altrimenti ritenere che il trasferimento sia possibile – attraverso un ordinario procedimento di autorizzazione edilizia ex art. 20 del Testo Unico di cui al DPR 380/2001) in tutte le aree “proprie” ma senza incrementi premianti (in quanto non previsti dal comma in oggetto e subordinati dal primo comma all’individuazione del consiglio comunale) nonché nelle aree agricole di edificazione comunque consolidata: il che pare incongruo, poiché la deroga alla destinazione d’uso nel territorio rurale (corrispondente in definitiva al 100 per cento della volumetria trasferita) risulterebbe molto più ingiustificatamente premiante di una deroga in ZTO propria.

Unica distinzione data dal secondo comma dell’art. 9 rispetto agli altri edifici (cioè agli edifici con tutte le destinazioni diverse da quelle residenziali) è costituita dalla possibilità, già riconosciuta dalla

precedente disciplina del piano casa, di collocare i volumi trasferiti e altresì aumentati della volumetria premiante fino al 100 anche in area agricola. Unica valutazione in tal caso consentita è quella relativa alle condizioni del tessuto urbanistico presente: se, cioè, si sia in presenza di un contesto che presenti già i caratteri di un “*edificato già consolidato*”, laddove non deve confondersi tale locuzione con quella degli “*ambiti di urbanizzazione consolidata*” così precisamente definiti alla lettera h) dell’art. 2 della legge, con riferimento agli ambiti di cui alla lett. e) del primo comma dell’art. 2 della legge regionale sul contenimento di consumo del suolo.

Come già precisato dalla circolare regionale applicativa del “piano casa ter”²⁶ deve trattarsi di “*un’area caratterizzata dalla presenza di preesistenze insediative e relative opere di urbanizzazione*” tali da non rendere necessarie ulteriori infrastrutturazioni urbanistiche, quali ad esempio nuove strade (che non sia ovviamente la viabilità strettamente funzionale, interna o prossima al lotto di riferimento) o nuovi impianti o infrastrutture, al di là di quelli strettamente pertinenti al nuovo edificio. Si tratterà, evidentemente, di una valutazione da compiere caso per caso, anch’essa di contenuto discrezionale fortemente caratterizzata sul lato tecnico, sia quanto alla presenza dell’edificato che quanto alla sufficienza delle infrastrutture già presenti.

In questo caso, peraltro, la valutazione consigliare appare maggiormente limitata – in termini di “policy” territoriale - di quella prevista per tutte le altre destinazioni d’uso di cui al primo comma, sia perché per le destinazioni residenziali la norma pare aver avuto una sorta di “favor” dedicando ad esse un apposito comma, sia perché la disposizione ha voluto espressamente considerare in questo caso anche le aree agricole²⁷, sia altresì perché l’unico limite “in positivo” è stato espressamente stabilito nella presenza di un “*edificato consolidato*” e sia, infine, perché il solo limite “in negativo” è quello dell’inesistenza di “*specifiche norme di tutela da parte degli strumenti urbanistici o territoriali che ne impediscano l’edificazione*”.

Non sarà cioè possibile che i consigli comunali introducano delle prescrizioni che non siano propriamente dirette ad assicurare le finalità volute dalla legge: da una lato favorire quanto più possibile le delocalizzazioni degli edifici residenziali (ma anche di quegli altri, con diverse destinazioni d’uso) in aree a rischio idraulico o idrogeologico e, dall’altro, evitare che ciò comporti consumo di suolo in aree agricole ancora intonse dal punto di vista urbanistico o non proprie dal punto di vista delle destinazioni d’uso. Non sarà pertanto consentito, nelle valutazioni consigliari, d’introdurre elementi estranei quali, ad esempio, eventuali obblighi di residenza o di “prima casa” ovvero vincoli d’inalienabilità temporanea *et similia*, che nulla potrebbero avere a che fare con la *ratio* e le finalità della norma in commento.²⁸

Conclusivamente, anche per gli edifici a destinazione residenziale valgono le considerazioni più sopra eseguite in ordine alla necessità che per quanto concerne l’area di destinazione delle nuove volumetrie o superfici si tratti di zona territoriale omogenea propria (dunque, residenziale o compatibile con quella residenziale) oppure anche di zona agricola nella quale peraltro già vi sia un “edificato consolidato”, che il consiglio comunale dovrà comunque identificare, valutando le opportune deroghe ai parametri edilizi in guisa da consentire una ricostruzione con incremento sino al 100 per cento del volume e della superficie demoliti.

6. La demolizione dell’edificio e la rinaturalizzazione del suolo. Le garanzie e le sanzioni

Il terzo comma dell’art. 9 prevede che la demolizione dell’edificio da trasferire debba avvenire “*entro tre mesi dall’agibilità degli edifici ricostruiti*”: questa disposizione è sostanzialmente la stessa che era già presente nel comma 3 dell’art. 3 quater della precedente l.r. n. 14/2009 ai cui citati commenti si rinvia, mentre invece la novella ha introdotto la assai significativa previsione per la quale la demolizione “*deve comportare la rinaturalizzazione del suolo*”.

²⁶ Cfr. sub art. 3 quater della Circolare n. 1 del 13 novembre 2014 in BUR n. 111 del 20 novembre 2014.

²⁷ Evidentemente ritenendo maggiormente meritevoli d’incentivo le delocalizzazioni delle abitazioni e degli stessi abitanti dalle aree a rischio.

²⁸ Si rende evidente che la scelta legislativa di “passare” attraverso l’individuazione delle aree e delle deroghe da parte dei consigli comunali, rende assai possibile la formazione di provvedimenti caratterizzati da elementi estranei all’ambito della stretta applicazione della norma, ragione per la quale si ritiene fondamentale che le decisioni consigliari siano precedute da adeguate istruttorie tecniche, complete nell’analisi dello stato di fatto, degli effetti e anche delle positività oltre che delle negatività degli interventi che saranno proposti dagli interessati.

Che cosa s'intenda per "rinaturalizzazione del suolo" trova risposta nella lett. c) dell'art. 2 della legge regionale²⁹ che identifica una serie di operazioni, assi più complesse e più impegnative sia in termini di risorse che di tempo, della semplice demolizione.

Non a caso la norma, consapevole della complessità delle operazioni di cui trattasi, ha introdotto al quarto comma la previsione che "per l'esecuzione degli interventi di demolizione e rinaturalizzazione è prestata a favore del comune idonea garanzia": previsione, questa, anch'essa assente nell'analoga disposizione del piano casa.

La novità, più che opportuna, si spiega proprio in ragione dell'innovazione costituita dalla previsione della "rinaturalizzazione" e, appunto, dall'evidenziata complessità delle relative operazioni che possono condurre anche alla bonifica ambientale dei siti.

È dunque evidente, come già accennato in precedenza, che la norma in commento si presenta con un doppio aspetto: da un lato la possibilità di recuperare e ampliare volume e superficie dell'edificio da trasferire e, dall'altro, la possibilità di demolire il preesistente edificio procedendo contemporaneamente alla rinaturalizzazione del sito.

La norma non prevede se il provvedimento finale che autorizza la "ricostruzione" debba contenere, in un unico contesto provvedimentale, anche l'autorizzazione alla demolizione e all'esecuzione delle altre opere necessarie per ridare consistenza "naturale" all'area: in effetti potrebbe anche trattarsi di provvedimenti materialmente distinti e separati temporalmente, poiché la demolizione non è prevista quale "condizione" del trasferimento, ma quale conseguenza dello stesso, addirittura neppure necessaria per consentire l'agibilità del nuovo edificio. Importante, per la disposizione regionale, è che tanto la demolizione quanto la rinaturalizzazione intervengano entro il termine di tre mesi dal rilascio dell'agibilità.

Il punto appare importante anche ai fini dell'applicazione delle conseguenze (di natura chiaramente sanzionatoria) previste dal terzo comma della disposizione in commento, con rinvio all'art. 31 del d.P.R. 380 del 2001 di cui si dirà immediatamente. Pare per intanto di poter affermare, stante appunto la previsione che la demolizione e la rinaturalizzazione debbano avvenire successivamente alla costruzione del nuovo edificio (o, anche, dei più edifici: pur sempre però nei limiti delle volumetrie e superfici incentivanti), che si tratti di due diverse autorizzazioni ognuna con propri effetti, ancorché le stesse risultino teleologicamente collegate.

Ovviamente, anche gli interventi di demolizione e soprattutto di ripristino dell'area allo stato naturale, dovranno prevedere al pari di quelli relativi alla ricostruzione, appositi studi e un'adeguata progettazione con corrispondente apparato tecnico costituito da tutti i relativi elaborati e riscontri grafici e documentali necessari anche al fine di consentire la verifica dell'effettiva attuazione di quanto obbligatoriamente previsto dalla legge (appunto la demolizione e la rinaturalizzazione dell'area), altresì entro il termine certo e stabilito direttamente dalla legge

Infatti, laddove ciò non avvenga, ossia qualora entro i tre mesi successivi all'agibilità non fossero esaurite le relative operazioni di rinaturalizzazione - evidentemente soggette come tutti gli interventi edilizi a dichiarazione di fine e regolare esecuzione delle opere, da parte del direttore dei lavori - le conseguenze previste dalla norma di cui trattasi appaiono di estrema gravità: si prevede invero che la mancata attuazione della demolizione con rinaturalizzazione del sito comporti l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 31 del d.P.R. 380/2001 (*"Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali"*)³⁰.

²⁹ Testualmente: "rinaturalizzazione del suolo: intervento di restituzione di un terreno antropizzato alle condizioni naturali o seminaturali di cui alla lettera a), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, attraverso la demolizione di edifici e superfici che hanno reso un'area impermeabile, ripristinando le naturali condizioni di permeabilità, ed effettuando le eventuali operazioni di bonifica ambientale; la superficie così ripristinata deve consentire il naturale deflusso delle acque meteoriche e, ove possibile, di raggiungere la falda acquifera".

³⁰ Pare opportuno, per rendere evidente la portata del richiamo, trascrivere la disposizione di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 il quale prevede, al primo comma, che sono "interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planivolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile". Laddove i successivi commi così dispongono per l'ipotesi di abusi:

La norma regionale non specifica peraltro quali siano le disposizioni dell'art. 31 che saranno concretamente applicabili: tra le stesse risulta peraltro significativa, ai fini che qui interessano, quella relativa all'acquisizione da parte dell'amministrazione comunale – per il caso d'inottemperanza all'ordine di ripristino – della proprietà delle aree interessate dall'abuso al fine di consentire alla stessa amministrazione di eseguire in via sostitutiva al soggetto obbligato l'attività necessaria per conformare il territorio al provvedimento di demolizione e di rinaturalizzazione³¹.

Da quanto detto sopra in merito alla duplicità dei provvedimenti autorizzatori (di nuova costruzione l'uno e di demolizione e rinaturalizzazione, l'altro) che costituiscono l'istituto in questione, pare di poter affermare che l'eventuale inottemperanza al provvedimento ripristinatorio dell'area di pericolosità idrogeologica o idraulica, determini l'applicazione dell'art. 31 del d.P.R. 380/2001 solamente con riferimento all'attività ripristinatoria stessa, fermo restando che il nuovo edificio già costruito (e abitabile) – in quanto realizzato in conformità ai permessi ottenuti – non sarà suscettibile di alcuna sanzione o altro provvedimento che ne determini l'inabitabilità: anche per questa ragione, sarà attività fondamentale delle amministrazioni di stabilire garanzie quanto più idonee ad assicurare il risultato finale dell'istituto di cui trattasi, che resta pur sempre l'effettiva restituzione di una parte di territorio assai impropriamente costruita, alla sua conformazione naturale.

In questo senso e agli specifici fini costituiti proprio dall'eventualità che la rinaturalizzazione non venga eseguita (o non lo sia esattamente nei termini previsti dal provvedimento comunale) la garanzia prevista dalla norma dovrà intervenire per assicurare il risultato finale, indipendentemente dalla volontà dell'attuatore. La norma opportunamente non stabilisce quale garanzia sia dovuta, neppure se di ordine economico finanziario (ad esempio la fideiussione) o patrimoniale: il quarto comma si limita a prevedere che la garanzia debba essere “idonea” e dunque la stessa andrà rapportata alle concrete modalità di attuazione degli interventi ripristinatori della condizione “naturale” dei terreni, fermo restando che dovrà

“2. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto, ai sensi del comma 3.

3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

4. L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al comma 3, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente.

5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali.

6. Per gli interventi abusivamente eseguiti su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità, l'acquisizione gratuita, nel caso di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, si verifica di diritto a favore delle amministrazioni cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo. Tali amministrazioni provvedono alla demolizione delle opere abusive ed al ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabili dell'abuso. Nella ipotesi di concorso dei vincoli, l'acquisizione si verifica a favore del patrimonio del comune.

7. Il segretario comunale redige e pubblica mensilmente, mediante affissione nell'albo comunale, i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente, oggetto dei rapporti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e delle relative ordinanze di sospensione e trasmette i dati anzidetti all'autorità giudiziaria competente, al presidente della giunta regionale e, tramite l'ufficio territoriale del governo, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

8. In caso d'inerzia, protrattasi per quindici giorni dalla data di constatazione della inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 27, ovvero protrattasi oltre il termine stabilito dal comma 3 del medesimo articolo 27, il competente organo regionale, nei successivi trenta giorni, adotta i provvedimenti eventualmente necessari dandone contestuale comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

9. Per le opere abusive di cui al presente articolo, il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 44, ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

9-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 22, comma 3.”

³¹ Si potrebbe porre il quesito, si ritiene non banale e neppure indifferente, se il richiamo fatto dal legislatore regionale per i casi della mancata demolizione e rinaturalizzazione, alla norma statale prevista per le ipotesi precisamente definite dallo stesso art. 31 del T.U. per l'Edilizia, sia pertinente ed efficace ad assicurare gli effetti in ipotesi voluti dallo stesso legislatore regionale con il rinvio legislativo, dovendosi valutare se la mancata (o imperfetta) esecuzione degli interventi corrisponda effettivamente ai casi di cui alla norma statale richiamata, avente carattere eminentemente sanzionatorio anche di natura penale: non appartiene peraltro alla trattazione propria di questo commento siffatta valutazione, rinviata comunque ad eventuali auspicati successivi approfondimenti.

comunque trattarsi di garanzia facilmente e immediatamente escutibile, sufficiente comunque per coprire tutti gli eventuali costi, anche tecnici, cui il comune dovesse andare incontro per l'attuazione coattiva delle operazioni.

7. L'inapplicabilità degli artt. 6 e 7 della legge agli edifici ricostruiti perché trasferiti dalle aree di elevata o molto elevata pericolosità – L'applicazione altrimenti degli stessi artt. 6 e 7 per gli edifici ricadenti nelle aree di pericolosità idraulica moderata (P1) e media (P2)

La nuova norma al comma 5 ripete la previsione del precedente art. 3 quater del piano casa: la disposizione in commento prevede infatti che gli interventi che già hanno beneficiato delle disposizioni premianti specificamente previste per i trasferimenti dalle aree di pericolosità idraulica o idrogeologica (P3 e P4), non possano avvalersi degli ulteriori benefici relativi all'ampliamento e alla riqualificazione urbanistica di cui agli artt. 6 e 7 della legge.

La *ratio* dell'esclusione applicativa è sin troppo evidente e non paiono necessari ulteriori commenti al testo già chiaro della norma, meritando invece una specifica trattazione la previsione dell'ultimo comma dello stesso art. 9 per il quale *“le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7 si applicano agli edifici ricadenti nelle aree dichiarate di moderata e di media pericolosità idraulica o idrogeologica (P1 e P2)”*.

Occorre precisare che il d.lgs. n. 152/2006 in materia di assetto idrogeologico e di formazione dei piani stralcio prevede che i PAI contengano delle norme per la gestione delle aree interessate dalle penalità edificatorie derivanti dai piani stessi. All'interno di tali norme i piani disciplinano anche gli interventi edilizi, per i quali vengono anche date - volta a volta - delle definizioni che non sempre corrispondono con le analoghe definizioni di cui alla legislazione urbanistica ed edilizia (segnatamente, nel caso, le definizioni di “manutenzione straordinaria”, “manutenzione ordinaria”, “restauro e risanamento consecutivo”, “ristrutturazione” o “nuova costruzione”). I piani, come altrove già detto, classificano il territorio in “classi di pericolosità ed elementi a rischio” laddove la pericolosità è distribuita con una gradazione a salire da “P1” sino a “P4”.

I piani stralcio che interessano la Regione Veneto possono avere ed effettivamente hanno delle norme di attuazione diverse: non è qui il caso di eseguire una specifica rassegna delle varie disposizioni dei vari PAI, osservandosi peraltro generalmente che i piani di cui trattasi prevedono nelle aree classificate a pericolosità media “P2”, solamente la possibilità di nuove aree di espansione per infrastrutture stradali, ferroviarie o di servizio che non contemplino la realizzazione di volumetrie edilizie; prevedono altresì nuove zone da destinare a parcheggi ma solo se imposti dagli standard urbanistici, oltre alla possibilità di piani di recupero e valorizzazione di complessi malgativi, stavoli o casere ma anche in questo caso senza aumento di volumetria diversa dall'adeguamento igienico e sanitario e/o di adeguamenti tecnico costruttivi e, infine, nuove zone per impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, purché peraltro non diversamente localizzabili.

Non risulta dunque comprensibile come alle zone di cui trattasi possano concretamente applicarsi gli articoli 6 e 7 della legge in commento, laddove un ampliamento o addirittura una demolizione con ricostruzione, altresì con incrementi volumetrici di edifici preesistenti nell'area (diversi da quei pochi espressamente previsti dalle specifiche norme del PAI), costituirebbero un evidente contrasto con la disciplina dello stesso piano d'assetto idrogeologico.

Derivando i piani stralcio la propria forza direttamente dal d.lgs. n. 152/2006 (nonché dal d.l. n. 180/1998 convertito nella l. n. 267/1998), alle norme attuative degli stessi piani deve essere riconosciuta parimenti la forza propria delle disposizioni statuali da cui derivano: il che evidentemente determina (o potrebbe determinare) un notevole contrasto con la previsione della legge regionale in commento, contrasto che può essere eliminato solamente riconoscendo che le norme di cui agli artt. 6 e 7 (vale a dire la possibilità degli ampliamenti degli edifici esistenti, ovvero della demolizione e ricostruzione degli stessi, con incremento di volumetrie o di superfici) possono applicarsi in quei limitatissimi casi nei quali i piani stralcio già espressamente prevedano, con le relative condizioni di sicurezza colà previste, gli ampliamenti, le demolizioni e le ricostruzioni. Il tutto, va ribadito, con le cautele e le prescrizioni di sicurezza e di compatibilità idraulica o idrogeologica specificamente previste dai piani d'assetto dei bacini idrografici interessati.

Quanto precede vale anche per le aree di moderata pericolosità di cui alla sigla “P1” nelle quali peraltro normalmente gli specifici PAI consentono sia nuove costruzioni che mutamenti di destinazione

d'uso e, in genere, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, comunque sempre nel rispetto dei criteri e delle indicazioni generali dei piani stralcio stessi.

In definitiva, la facoltà concessa dall'ultimo comma dell'art. 9, di applicazione delle disposizioni degli artt. 6 e 7 della nuova legge anche agli edifici ricadenti nelle aree di moderata e di media pericolosità idraulica o idrogeologica, tornerà concretamente applicabile solo laddove gli specifici piani stralcio d'assetto idrogeologico consentano le attività edilizie di ampliamento o di demolizione e ricostruzione con ampliamento: il che attualmente pare possibile solo nel caso di cui alle aree classificate con la sigla "P1", laddove quelle di media pericolosità appaiono invece e attualmente non consentire né ampliamenti di edifici esistenti (salve le eccezionali ipotesi delle malghe, degli stavoli e delle casere) e tanto meno di demolizioni e ricostruzioni con ampliamento degli stessi.

(Livio Viel)

ARTICOLO 10

Titolo abilitativo e incentivi

1. Gli interventi di cui al presente titolo, realizzabili anche mediante presentazione di unica istanza, sono subordinati alla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) di cui all'articolo 23, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, fatta salva la possibilità per l'interessato di richiedere il permesso di costruire e fermo restando quanto previsto dall'articolo 11.

2. Gli interventi di cui al comma 1, qualora comportino una ricomposizione planivolumetrica che determini una modifica sostanziale con la ricostruzione del nuovo edificio su un'area di sedime completamente diversa, sono assentiti mediante permesso di costruire.

3. Ferma restando l'applicazione dell'articolo 17, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, per gli interventi di ampliamento di cui all'articolo 6, il contributo relativo al costo di costruzione è ridotto di un ulteriore 20 per cento nel caso in cui l'edificio, o l'unità immobiliare, sia destinato a prima casa di abitazione del proprietario o dell'avente titolo. I consigli comunali possono stabilire un'ulteriore riduzione del contributo relativo al costo di costruzione.

4. Per usufruire delle agevolazioni di cui al comma 3, il proprietario, o l'avente titolo, ha l'obbligo di stabilire la residenza e mantenerla per un periodo non inferiore a cinque anni successivi all'agibilità dell'edificio. Qualora si contravvenga a tale obbligo il comune, a titolo di penale, richiede il versamento dell'intero contributo altrimenti dovuto, maggiorato del 200 per cento.

5. La realizzazione degli interventi di cui al comma 1 funzionali alla fruibilità di edifici adibiti ad abitazione di soggetti riconosciuti invalidi dalla competente commissione, ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", dà diritto alla riduzione delle somme dovute a titolo di costo di costruzione in relazione all'intervento, in misura del 100 per cento, sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16. La disposizione in commento istituisce un fondo regionale per il finanziamento di alcune spese correlate agli interventi promossi dalla legge.

Sommario: A. Analisi normativa (pag. 176) – B. Controprova: titolo richiesto per tipologia d'intervento (pag. 185)

ANALISI NORMATIVA

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La SCIA quale titolo edilizio "naturale" – 3. La natura giuridica della SCIA – 4. La tutela del terzo nella SCIA – 5. Il permesso di costruire "opzionale" – 6. Il permesso di costruire "necessario" – 7. Il permesso di costruire convenzionato – 8. Le riduzioni del contributo di costruzione – 9. L'abbattimento della quota del costo di costruzione per gli interventi a favore dei disabili

1. Premessa

La materia trattata dall'art. 10 della legge regionale 14 del 2019 corrisponde, in parte - laddove si occupa del titolo abilitativo necessario per la realizzazione degli interventi di cui al Titolo III - a quella oggetto dell'art. 6 della legge regionale 14 del 2009 ("Piano Casa") e successive modifiche, in altra parte - laddove tratta degli incentivi economici consistenti nella riduzione o nell'esonero dal contributo di costruzione - a quella disciplinata dall'art. 7 della legge da ultimo citata e, limitatamente all'esonero della quota del costo di costruzione per gli interventi a favore dei disabili, al previgente art. 11 della l.r. n. 14/2009.

2. La SCIA quale titolo edilizio "naturale"

Cominciando dal primo dei richiamati argomenti, la norma in commento individua nella segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) di cui all'art. 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico Edilizia), il titolo edilizio "naturale" per la realizzazione degli interventi previsti e disciplinati dagli artt. 6 (Interventi edilizi di ampliamento), 7 (Interventi di riqualificazione del tessuto

edilizio), 8 (Interventi in zona agricola) e 9 (Interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica).

Si tratta della SCIA alternativa al permesso di costruire, che la richiamata disposizione del TUE correla, oltre che agli interventi puntualmente indicati nell'elencazione riportata al comma 01¹, anche a quelli che *“le regioni possono individuare con legge”*, assoggettandoli *“al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione”*.

A differenza del ricordato art. 6 della l.r. n. 14/2019 - che con riferimento al titolo edilizio considerato *“naturale”* per gli interventi di quel *“Piano Casa”* straordinario, ovvero la denuncia di inizio attività (DIA), indicava al comma 3 la documentazione richiesta a necessario corredo della denuncia, richiamando altresì, al comma 4, gli adempimenti previsti dall'art. 90 del d.lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza sul lavoro – la norma in commento omette ogni indicazione sui profili formali e procedurali del titolo edilizio.

Ne consegue che la disciplina di tali profili andrà esclusivamente ricercata nei commi da 1 a 4 dell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 e, ove ne ricorrano i presupposti, nei commi 1 e 2 dell'art. 23-bis (Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell'inizio dei lavori) del medesimo TUE.

Va, altresì, ricordato che con Accordo 4 maggio 2017 tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126/2016, sono stati adottati i moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle segnalazioni, comunicazioni e istanze. In particolare, l'allegato 2 a detto accordo reca la modulistica unificata per i titoli edilizi e, quindi, anche per la SCIA, ivi compresa quella alternativa al permesso di costruire. Tali moduli non sono stati modificati dalla Regione Veneto entro il termine che le era concesso, per cui sono divenuti riferimento obbligatorio per i comuni a partire dal 30 giugno 2017.

3. La natura giuridica della SCIA

Com'è noto, dapprima con riguardo alla denuncia di inizio attività (DIA) e successivamente nei confronti della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), così come disciplinate dalla legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) e successivamente dal d.P.R. n. 380/2001 in materia edilizia, si è aperto un ampio dibattito in ordine alla loro natura giuridica, dibattito definitivamente risolto dal legislatore con l'introduzione del comma 6-ter nell'art. 19 della legge n. 241/1990, operata con l'art. 6 del d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011.

In assenza di quest'ultima disposizione si erano contrapposte due tesi: quella della DIA, ora SCIA, intesa come atto amministrativo abilitativo tacito, destinato a formarsi in presenza di alcuni presupposti formali e sostanziali definiti dall'ordinamento e per effetto del decorso del termine assegnato all'amministrazione per esercitare il potere inibitorio²; quella della DIA, ora SCIA, quale atto formalmente e soggettivamente privato, al quale la legge ricollega direttamente l'effetto di abilitare l'istante all'esercizio dell'attività³.

Il contrasto giurisprudenziale era stato risolto dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza 29 luglio 2011, n. 15, che aveva preso decisa posizione a favore della natura di atto privato della DIA, ora SCIA, prospettando a tutela del terzo che si ritenesse leso dallo svolgimento dell'altrui attività oggetto di denuncia/segnalazione, il rimedio dell'impugnazione del silenzio significativo (diniego) ad esercitare il potere inibitorio.

Come detto, l'introduzione nell'art. 19 della legge n. 241/1990 del comma 6-ter ha definitivamente

¹ *“a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);*

b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; [...]

c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.”

² *Ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 72; Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550.

³ *Ex multis* Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717; Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3916.

chiarito che “La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l’esercizio delle verifiche spettanti all’amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l’azione di cui all’ art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”.

4. La tutela del terzo nella SCIA

Se, quindi, anche il legislatore del 2011 ha confermato la natura di atto privato della DIA/SCIA, a tutela del terzo che si ritiene leso dallo svolgimento dell’altrui attività oggetto di denuncia/segnalazione ha, invece, delineato il solo rimedio dell’azione avverso il silenzio inadempimento dell’amministrazione, rimedio disciplinato dall’art. 31, commi 1, 2 e 3, del codice del processo amministrativo.

Un chiarimento definitivo in materia è stato offerto dalla recentissima pronuncia della Corte costituzionale n. 45 del 2019, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241/1990, sollevate dal TAR Toscana con sentenza non definitiva 26 aprile 2017, n. 618⁴.

Il giudice remittente aveva ipotizzato l’illegittimità costituzionale dell’art. 19, comma 6-ter, della legge 241/1990 nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica spettanti alla pubblica amministrazione sulla segnalazione certificata d’inizio attività (SCIA).

In particolare, la lamentata assenza del termine contrasterebbe:

a) con il principio di tutela dell’affidamento – ricavabile dagli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost. - del titolare della SCIA (il c.d. “segnalante”), che sarebbe esposto *sine die* al rischio dell’inibizione dell’attività oggetto della SCIA;

b) con il principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost., dando luogo ad un irragionevole disparità di trattamento tra gli interventi assoggettati a SCIA e quelli assoggettati a permesso di costruire, quest’ultimi possibile oggetto della reazione del terzo solo nel termine decadenziale per l’impugnazione del titolo edilizio espresso;

c) con i principi di ragionevolezza e di buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost., per l’aggravio dell’attività amministrativa conseguente alla necessità di rivalutare, anche a notevole distanza di tempo dall’avvenuto esercizio del controllo d’ufficio, i presupposti dell’attività segnalata, con potenziale rischio di decisioni amministrative contraddittorie;

d) nuovamente con il principio di ragionevolezza, in relazione all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., sotto il concorrente profilo della contraddittorietà della disciplina inerente la SCIA, da un lato finalizzata a semplificare e liberalizzare le attività economiche, ma dall’altro foriera di un rischio permanente di travolgimento delle stesse attività su iniziativa del terzo.

A fronte dei richiamati rilievi, la Corte costituzionale ricostruisce la disciplina della SCIA delineata nell’art. 19 della legge 241/1990 evidenziando in primo luogo che il relativo comma 3 attribuisce alla PA un triplice ordine di poteri (inibitori, repressivi e conformativi), esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA (termine che il comma 6-bis riduce a trenta giorni nel caso di SCIA edilizia), e dando la preferenza a quelli conformativi, mentre il comma 4 prevede che, decorso tale termine, quei poteri sono ancora esercitabili “in presenza delle condizioni” previste dal successivo art. 21-novies.

Quest’ultimo, a sua volta, disciplina l’annullamento in autotutela degli atti illegittimi, stabilendo che debba sussistere un interesse pubblico ulteriore rispetto al ripristino della legalità, che si operi un

⁴ Invero, l’art. 19, comma 6-ter, è oggetto anche di un più recente provvedimento di rimessione alla Corte costituzionale, nel quale viene sollevato un diverso profilo di illegittimità. Si tratta della sentenza non definitiva pronunciata dal TAR Emilia-Romagna, Parma, 22 gennaio 2019, n. 12, ove il Collegio rimettente ritiene che la citata disposizione violi gli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione sotto il profilo dell’irragionevole limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto i ricorrenti in un giudizio amministrativo, portatori di un interesse legittimo pretensivo, paiono subire una discriminatoria compressione delle facoltà giurisdizionali ordinariamente offerte loro dal codice del processo amministrativo.

Infatti, l’unica azione riconosciuta dal legislatore ai terzi lesi da una SCIA illegittima (azione di accertamento) non avrebbe una portata piena ed effettiva ma sarebbe *a priori* condizionata, secondo le regole processuali di cui all’art. 31, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 104 del 2010, dal potere discrezionale che residua in capo al Comune.

bilanciamento fra gli interessi coinvolti e che, per i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati, il potere debba essere esercitato entro il termine massimo di diciotto mesi.

Secondo la Corte costituzionale le verifiche cui è chiamata l'amministrazione ai sensi del comma 6-ter sono quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, da esercitarsi nel caso di SCIA edilizia entro trenta giorni dalla relativa presentazione (comma 6-bis), e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21-novies).

Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue.

Delineate le riportate conclusioni, il giudice delle leggi offre anche un'importante disamina degli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione del terzo a tutela della relativa situazione giuridica, potenzialmente vulnerata dall'attività avviata con l'altrui SCIA.

Situazione giuridica che, nell'ottica dell'interesse legittimo, potrà essere tutelata, oltre che attivando le verifiche della pubblica amministrazione a norma dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241/1990, anche:

a) attivando i poteri di verifica previsti in capo alla stessa amministrazione nel caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni (art. 21, comma 1, della medesima legge);

b) sollecitandone i poteri di vigilanza e di repressione che l'ordinamento attribuisce nella specifica materia oggetto della SCIA (disciplinati, nel caso dell'edilizia, dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. n. 380/2001, come del resto espressamente stabilito dall'art. 19, comma 6-bis, della legge n. 241/1990);

c) agendo ai sensi dell'art. 21, comma 2-ter, della medesima legge per far valere la responsabilità del dipendente della pubblica amministrazione la cui inerzia abbia determinato quest'ultima a non esercitare efficacemente i relativi poteri di vigilanza e di inibizione dell'attività oggetto della SCIA.

La Corte costituzionale ricorda, peraltro, come la medesima situazione giuridica del terzo debba essere riguardata anche sotto il diverso profilo del diritto soggettivo, potenzialmente leso da un'attività che si assume illecita e che ha costituito oggetto della SCIA, a fronte della quale non possono che trovare applicazione le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente anche in forma specifica.

In questa chiave e riferendoci al caso emblematico della contestazione di un intervento edificatorio oggetto di SCIA, che il terzo confinante assume non essere conforme alle regole sulle distanze (dal proprio fabbricato e/o dal confine), va considerato l'art. 872 del codice civile, il cui secondo comma dispone che *“Colui che per effetto della violazione ha subito un danno deve esserne risarcito, salva la facoltà di chiedere la riduzione in pristino quando si tratta della violazione delle norme contenute nella sezione seguente (che inizia proprio con l'art. 873, riguardante le “distanze nelle costruzioni”) o da queste richiamate”* (quali sono, ad esempio, le norme sulle distanze, integratrici dell'art. 873 c.c. e contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali).

La tutela inibitoria, perseguita mediante l'azione volta alla demolizione dell'opera illecita sul fondo vicino viene ritenuta imprescrittibile, in quanto assimilata all'*actio negatoria servitutis*⁵, con l'unico, indiretto, limite temporale rappresentato dall'usucapione ventennale del diritto del confinante a mantenere la costruzione ad una distanza inferiore a quella consentita dalle norme.

La tutela risarcitoria, al contrario, è soggetta alla prescrizione quinquennale di cui all'art. 2947 c.c. (prescrizione del diritto al risarcimento del danno), con l'avvertenza, peraltro, che l'illecito rappresentato dalla costruzione in spregio alle norme in materia di distanze va considerato *“illecito permanente”*, con la conseguenza che la prescrizione del diritto al risarcimento del danno non decorre dalla realizzazione della costruzione, bensì dalla cessazione della permanenza, cioè dal momento in cui la costruzione viene resa legittima, ovvero per decorso del termine ventennale per l'usucapione del diritto a conservarla nelle condizioni nelle quali si trova⁶.

⁵ Cass. civ. sez. Unite, 12 giugno 2006, n. 13523; Cass. civ. sez. II, 27 febbraio 2008, n. 5134; Cass. civ. sez. II, 18 dicembre 1997, n. 12810.

⁶ Cass. civ. sez. II, 14 novembre 2016, n. 23136; Cass. civ. sez. II, 30 gennaio 1990, n. 594.

5. Il permesso di costruire “opzionale”

Sempre all'interno del comma 1, la disposizione in commento esplicita a livello normativo quanto già riconosciuto nel precedente Piano casa a livello interpretativo con la Circolare regionale n. 1, del 13 novembre 2014, ovvero la facoltà per l'interessato di sostituire la SCIA con la richiesta di un permesso di costruire⁷. Precisazione opportuna, ma non certo indispensabile, atteso che, una volta individuato come titolo edilizio “naturale” la SCIA alternativa al permesso di costruire, quest'ultimo risulta sempre utilizzabile al posto della prima, avendo il legislatore regionale semplicemente invertito il rapporto tra titolo “base” e titolo “alternativo” delineato nell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001.

6. Il permesso di costruire “necessario”

Il comma 2 della disposizione in commento impone l'utilizzo del permesso di costruire per la realizzazione degli interventi disciplinati dal Titolo III della l.r. 14/2019, “*qualora comportino una ricomposizione planivolumetrica che determini una modifica sostanziale con la ricostruzione del nuovo edificio su un'area di sedime completamente diversa*”.

Si tratta, letteralmente, della medesima fattispecie e della corrispondente disciplina contenute nell'art. 3, comma 3, della l.r. n. 14/2009, come sostituito dall'art. 4, comma 3, della l.r. n. 32/2013 (c.d. Piano casa ter), che peraltro nell'ormai abrogata disposizione riguardava i soli interventi di demolizione e ricostruzione⁸, mentre nel nuovo provvedimento è, come detto, riferita a tutti gli interventi disciplinati dal Titolo III e, quindi, apparentemente anche dall'art. 6 della l.r. n. 14/2019, relativo agli interventi edilizi di ampliamento.

Così certo non può essere, atteso che la fattispecie di cui ci si occupa era (nel vecchio “Piano Casa”) e rimane (nella nuova disposizione in commento) caratterizzata dalla “*ricostruzione del nuovo edificio su un'area di sedime completamente diversa*”, fenomeno incompatibile con la nozione di ampliamento dell'edificio esistente, anche laddove quest'ultimo sia interessato da un contestuale intervento di ristrutturazione edilizia⁹.

Rideterminato nel modo anzidetto il perimetro applicativo della disposizione, sembra opportuno richiamare quando affermato dalla Circolare n. 1/2014 in ordine alla localizzazione dell'edificio ricostruito, che “*deve mantenere un rapporto con la sua localizzazione originaria; in altri termini, la ricostruzione, pur senza vincolo di sedime, deve avvenire all'interno del lotto di pertinenza dell'edificio esistente, ubicato in ZTO propria. Nel caso non sia individuabile un lotto di pertinenza [n.d.r.: circostanza, questa, riscontrabile essenzialmente in zona agricola], potrà essere eventualmente fatto riferimento al mappale o ai mappali catastali sui quali insiste l'edificio esistente ovvero riferirsi alla situazione di fatto (recinzioni, corti pavimentate, ecc.)*”¹⁰.

Oltre che nell'ipotesi di ricomposizione planivolumetrica considerata nel comma 2 dell'art. 10, il permesso di costruire è titolo edilizio “necessario” anche nella fattispecie di cui alla seconda parte dell'art.

⁷ Invero, il riferimento normativo menzionato nella circolare 1/2014 non appariva corretto, in quanto l'art. 22, comma 7, del d.P.R. n. 380/2001, si occupa della SCIA ordinaria e non della SCIA alternativa al permesso di costruire.

⁸ Come detto, la norma era contenuta nell'art. 3 della l.r. n. 14/2009, il cui comma 1 ne delimitava l'ambito di applicazione alla sostituzione ed al rinnovamento del patrimonio edilizio esistente al 31 ottobre 2013, mediante la demolizione e ricostruzione degli edifici che necessitano di essere adeguati agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza. A sua volta il comma 2 indicava le caratteristiche tecniche richieste agli interventi per beneficiare dei bonus volumetrici e/o superficiali.

⁹ Si consideri, infatti, che a norma dell'art. 10, comma 1, lett. b-bis), della l.r. n. 14/2009, aggiunta dall'art. 11, comma 3, della l.r. n. 32/2013, norma tuttora vigente in quanto sottratta dall'abrogazione disposta nei confronti di buona parte delle disposizioni contenute nella l.r. n. 14/2009 dall'art. 19 della l.r. n. 14/2019, “*negli interventi di ristrutturazione edilizia la ricostruzione a seguito della demolizione può avvenire anche su area di sedime parzialmente diversa, purché ciò non comporti una modifica sostanziale della localizzazione dell'edificio nell'ambito del lotto di pertinenza*”. Per l'analisi di tale disposizione ci sia consentito rinviare al relativo commento riportato ne *Il terzo Piano casa del Veneto. Commentario alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 come modificata ed integrata dalla legge regionale 29 novembre 2013, n. 32*, a cura di B. Barel, S. Bigolaro, D. Meneguzzo e R. Travaglini, Corriere del Veneto, 2013, pagg. 176 ss.

¹⁰ La circolare n. 1/2014 prosegue considerando che “*Tale tipologia di intervento dovrà quindi da un lato intervenire sulla qualità architettonica del nuovo edificio, migliorandone allo stesso tempo anche la prestazione energetica, tecnologica e di sicurezza, dall'altro dovrà necessariamente mantenere uno stretto rapporto tipologico/architettonico con l'edificio e con il contesto urbanistico/paesaggistico dell'edificio soggetto a demolizione. In coerenza con le finalità di contenimento del consumo di suolo perseguito dal piano casa attraverso il riuso e la rivitalizzazione, la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, dovranno preferirsi le soluzioni progettuali che evitino ulteriore consumo di suolo, la parcellizzazione e la frammentazione edilizia*”.

11, comma 3, caratterizzata dal contestuale utilizzo, negli interventi di cui agli artt. 6 (ampliamento) e 7 (demolizione e ricostruzione), della capacità edificatoria residua da PRC e delle premialità riconosciute dagli articoli da ultimo richiamati.

Infatti, se da un lato la “semplice” attuazione degli interventi di cui agli artt. 6 e 7 è subordinata alla presentazione di una SCIA (ex art. 10, comma 1, della l.r. n. 14/2019), l’ampliamento – con o senza previa demolizione e ricostruzione dell’edificio preesistente – per la parte corrispondente alla capacità edificatoria residua riconosciuta dallo strumento urbanistico comunale o dalle norme sull’edificazione in zona agricola costituisce “nuova costruzione” (ex art. 3, comma 1, lett. e.1, del d.P.R. n. 380/2001) e, quindi, è subordinato a permesso di costruire ai sensi dell’art. 10, comma 1, lett. a), del citato TUE.

Ne consegue che, nel caso di utilizzo contestuale delle concorrenti capacità edificatorie, l’intervento edilizio che ne costituisce concreta traduzione deve essere legittimato dal titolo di maggiore portata, ovvero dal permesso di costruire.

7. il permesso di costruire convenzionato

L’articolo in esame non fa alcuna menzione del permesso di costruire “convenzionato”, che pur la l.r. n. 14/2019 implicitamente considera nell’art. 3, comma 2 ed espressamente menziona nell’art. 11, comma 2.

Rinviano ai commenti dei citati articoli, ci siano comunque consentite brevi considerazioni su questo istituto, da tempo noto nella prassi amministrativa e nella legislazione di alcune regioni, ma introdotto nell’ordinamento statale soltanto con l’art. 17, comma 1, lett. q), del d.l. n. 133/2014 (c.d. “Sblocca Italia”), convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014, che ha aggiunto l’art. 28-bis, per l’appunto rubricato “Permesso di costruire convenzionato” al d.P.R. n. 380/2001.

La disposizione statale da ultimo richiamata esplicita, nel relativo comma 1, il presupposto irrinunciabile perché un intervento di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio possa essere legittimamente assoggettato ad un permesso di costruire convenzionato: la possibilità che le esigenze di urbanizzazione connesse all’intervento medesimo siano soddisfatte con una modalità semplificata rispetto a quella tipica dello strumento urbanistico attuativo.

Il rapporto strumentale tra permesso di costruzione convenzionato ed esigenze urbanizzative è confermato, altresì, dai possibili contenuti della convenzione che accede al permesso di costruire¹¹, che il comma 3 indica nella cessione di aree (lett. a) e nella realizzazione di opere di urbanizzazione (lett. b).

Da quanto sopra discende, ad avviso di chi scrive, che nel caso in cui gli interventi disciplinati dagli artt. 6 (Interventi edilizi di ampliamento), 7 (Interventi di riqualificazione del tessuto edilizio) e 8 (Interventi in zona agricola) – dovendo, a norma dell’art. 3, comma 2, soddisfare il requisito della “esistenza delle opere di urbanizzazione primaria” - richiedano il “loro adeguamento in ragione del maggior carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie”, tali interventi non possano essere realizzati mediante SCIA, ma debbano costituire oggetto di un permesso di costruire convenzionato ai sensi dell’art. 28-bis del d.P.R. 380/2001, laddove oggetto del convenzionamento sarà, per l’appunto, l’adeguamento delle opere di urbanizzazione mancanti.

Come detto, la l.r. n. 14/2019 menziona espressamente, in un’occasione, il permesso di costruire convenzionato; lo fa nell’art. 11, comma 2, secondo cui “Qualora gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 comportino la realizzazione di un edificio con volumetria superiore ai 2.000 metri cubi o con un[‘]altezza superiore al 50 per cento rispetto all’edificio oggetto di intervento, e non ricorra l’ipotesi di deroga al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 di cui al comma 1, gli stessi sono sempre autorizzati previo rilascio del permesso di costruire convenzionato di cui all’articolo 28 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con previsioni planivolumetriche”.

Anche in ordine alla disposizione testé riprodotta ci sia consentito un breve cenno critico.

La fattispecie ivi delineata si caratterizza per le dimensioni dell’edificio risultante dagli interventi di

¹¹ Nel caso del permesso di costruire convenzionato sembra corretto parlare di una fattispecie complessa, costituita da due componenti giuridiche aventi ciascuna una propria identità: la convenzione, espressione di amministrazione consensuale, la cui funzione essenziale è disciplinare gli obblighi assunti dal privato in funzione del soddisfacimento dell’interesse pubblico; il titolo edilizio, che invece regola gli aspetti della trasformazione del territorio propriamente detta e che, rispetto al permesso di costruire ordinario, abilita non soltanto l’esecuzione delle opere edilizie di interesse privato, ma anche quelle urbanizzative di interesse pubblico.

ampliamento o di sostituzione edilizia con ampliamento: volumetria superiore ai 2.000 mq., oppure altezza superiore al 50% di quella dell'edificio ante intervento. Verificata almeno una di queste condizioni dimensionali, l'art. 11, comma 2, della l.r. n. 14/2019 ne subordina la realizzazione al previo rilascio di un permesso di costruire convenzionato, corredato da previsioni planivolumetriche.

Quanto al necessario convenzionamento, la perplessità discende dal fatto che la norma non parla affatto di "esigenze di urbanizzazione" correlate all'intervento da autorizzare, esigenze la cui presenza o meno è del tutto indipendente dalle dimensioni volumetriche o di altezza dell'edificio da realizzare e che, invece, come visto in precedenza, costituiscono il presupposto indefettibile delineato dall'art. 28-bis del d.P.R. n. 380/2001 per il permesso di costruire convenzionato.

L'impressione è che il richiamo a quest'ultimo istituto abbia una motivazione per così dire "politica" e, quindi, di dubbia tenuta sul piano strettamente giuridico: la competenza del consiglio comunale per quanto attiene all'approvazione della convenzione (o, per meglio dire, del relativo schema)¹² costituirebbe lo strumento per coinvolgere l'organo politico allargato nella valutazione dell'intervento edilizio esorbitante le soglie dimensionali indicate nell'art. 11, comma 2.

Ma se è corretta la ricostruzione del permesso di costruire convenzionato quale fattispecie complessa costituita dalla convenzione, di competenza del consiglio comunale, e dal titolo edilizio, nella specie il permesso di costruire, il cui procedimento di formazione resta disciplinato, per esplicita statuizione dell'art. 28-bis, comma 6, del d.P.R. n. 380/2001, dall'art. 20 del medesimo TUE, ed è, quindi, di competenza del dirigente o del responsabile dell'ufficio, non si vede come il consiglio comunale possa esulare delle obbligazioni dedotte nella convenzione ed occuparsi anche delle caratteristiche formali e dimensionali dell'intervento edilizio¹³.

Un'ultima considerazione riguardo alla necessità che il permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 11, comma 2, debba essere dotato di "previsioni planivolumetriche".

Se si definisce planivolumetrica una rappresentazione grafica in grado di riprodurre l'oggetto tanto nella pianta, quanto nell'altezza e nei prospetti e, quindi, nel suo volume, viene spontaneo ritenere che qualsivoglia progetto edilizio, a prescindere dal titolo edilizio al quale è subordinato (CILA, SCIA o permesso di costruire, ancorché non convenzionato), debba essere rappresentato graficamente mediante previsioni planivolumetriche.

Altra cosa, neppure richiesta dall'art. 11, comma 2, è che la rappresentazione planivolumetrica riguardi non solo l'edificio oggetto dell'intervento, ma anche quelli circostanti, così da poter valutare i rapporti spazio-dimensionali ed architettonici tra le diverse costruzioni. Qui, peraltro, com'è evidente, siamo di fronte ad un vero e proprio strumento urbanistico attuativo ed è la fattispecie disciplinata dall'art. 11, comma 1, della l.r. n. 14/2019.

8. Le riduzioni del contributo di costruzione

Il comma 3 della disposizione in commento stabilisce che, ferme restando le riduzioni e gli esoneri dal contributo di costruzione previsti dall'art. 17 del d.P.R. n. 380/2001¹⁴, per i soli interventi di

¹² L'art. 28-bis, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001 attribuisce la competenza di approvare la convenzione al consiglio comunale, consentendo, peraltro, diverse previsioni da parte della legislazione regionale. Avvalendosi di tale facoltà, hanno attribuito la competenza alla giunta comunale il Lazio (art. 1-ter l.r. n. 36/1987, integrato con le l.r. nn. 12/2016 e 7/2017), la Liguria (art. 49 l.r. n. 36/1997, modificato dalle l.r. nn. 11/2015 e 15/2018), la Lombardia (art. 14 l.r. n. 12/2005 modificato dalla l.r. n. 14/2016), il Piemonte (art. 49 l.r. n. 56/1977, come sostituito dalla l.r. n. 3/2013) e la Puglia (art. 5 l.r. n. 14/2009, come integrato con le l.r. nn. 59/2018 e 67/2018)

¹³ Sul punto si richiama l'interessante sentenza del TAR Liguria, 25 gennaio 2018, n. 14, che in una vicenda relativa a un permesso di costruire convenzionato ha affermato che "la censura di incompetenza è palesemente fondata in quanto l'art. 20 del t.u. edilizia riserva al dirigente o al responsabile dell'ufficio la decisione in merito al rilascio del permesso di costruire, senza contemplare possibili ingerenze, neppure attraverso la formulazione di direttive o di indirizzi, dell'organo di governo in tale ambito procedimentale.

Fermo restando che l'avversata deliberazione di Giunta, pur autoqualificandosi come atto di indirizzo, determina in modo affatto puntuale i contenuti del titolo edificatorio, con evidente sconfinamento nel perimetro dell'attività di gestione amministrativa in materia edilizia che la legge riserva ai dirigenti degli enti locali, anche qualora comportante, come nel caso di specie, valutazioni di natura discrezionale".

¹⁴ Di particolare interesse, per gli interventi di ampliamento di cui all'art. 6 della l.r. n. 14/2019, sono le esenzioni totali dal contributo di costruzione che l'art. 17, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001, prevede "per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'articolo

ampliamento disciplinati dall'art. 6 della l.r. n. 14/2019, detto contributo, per la sola parte afferente al costo di costruzione, “è ridotto di un ulteriore 20 per cento nel caso in cui l'edificio, o l'unità immobiliare, sia destinato a prima casa di abitazione del proprietario o dell'avente titolo”.

Al contrario, la previgente disciplina del Piano casa estendeva la riduzione contributiva anche agli interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento di cui all'art. 3 della l.r. n. 14/2009¹⁵, lo faceva in misura assai più consistente, pari al 60%, applicandola all'intero contributo di costruzione (quota afferente agli oneri di urbanizzazione e quota afferente al costo di costruzione), eliminandola del tutto per le famiglie con numero di figli pari o superiore a tre e prevedendo, infine, esonero o riduzioni nel caso di utilizzo di fonti di energia rinnovabile con potenza non inferiore a 3kW.

Dal punto di vista interpretativo, la maggiore criticità ravvisabile nella nuova disposizione è costituita dall'aggettivo “ulteriore”, che qualifica la riduzione riconosciuta alla quota di contributo afferente al costo di costruzione qualora l'intervento consista nell'ampliamento di un edificio o di un'unità immobiliare destinata a prima casa di abitazione del proprietario o dell'avente titolo (colui che presenta la SCIA o che richiede il permesso di costruire).

Infatti, né l'articolo in commento, né altre norme della l.r. n. 14/2019 configurano altre riduzioni del contributo di costruzione, neppure limitate alla sola quota afferente al costo di costruzione.

L'unica chiave di lettura plausibile è che si sia voluto considerare il concorso tra la riduzione di cui all'art. 10, comma 3, della l.r. n. 14/2019 e la misura incentivante del contributo fissato per l'edilizia residenziale pubblica di cui all'art. 17, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001.

Da sottolineare che con l'ultimo periodo del comma 3 la nuova disposizione conferma la facoltà per i comuni, mediante deliberazione consiliare, di “stabilire un'ulteriore riduzione del contributo relativo al costo di costruzione”.

Significativo che in questa, come nella fattispecie disciplinata nella prima parte del comma 3, la riduzione riguardi esclusivamente la quota afferente al costo di costruzione, lasciando impregiudicata quella commisurata al costo delle opere di urbanizzazione.

Il comma 4 aumenta il periodo minimo entro il quale il proprietario o l'avente titolo è tenuto a stabilire e mantenere la residenza nell'edificio o nell'unità immobiliare oggetto dell'intervento di ampliamento per usufruire dell'agevolazione: si passa dai quarantadue mesi successivi all'agibilità, previsti dall'art. 7 della l.r. n. 14/2009, ai cinque anni indicati dalla norma in commento.

Nel caso in cui l'obbligo di stabilire o mantenere la residenza non venga rispettato, è previsto che il comune richieda, a titolo di penale (*rectius*: di sanzione amministrativa pecuniaria), il versamento dell'intero contributo altrimenti dovuto, maggiorato del 200 per cento¹⁶.

9. L'abbattimento della quota del costo di costruzione per gli interventi a favore dei disabili

Il comma 5 dell'art. 10 della l.r. n. 14/2019 ripropone letteralmente quanto in precedenza contenuto nell'art. 11 della l.r. n. 14/2009.

In virtù di tale disposizione, la realizzazione degli interventi richiamati nel comma 1 – e, quindi, non solo l'ampliamento degli edifici esistenti, com'è per le altre misure di agevolazione contributiva contenute nei commi 3 e 4, ma anche la demolizione e ricostruzione con riqualificazione edilizia, ivi compresi gli interventi in zona agricola e sugli edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica – se ed

12 della legge 9 maggio 1975, n. 153” (lett. a) e “per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari” (lett. b).

¹⁵ Per i corrispondenti interventi di riqualificazione del tessuto edilizio, attualmente disciplinati dall'art. 7 della l.r. n. 14/2019, una misura di agevolazione contributiva potrebbe trovare fondamento nell'art. 17, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380/2001, in base al quale “al fine di agevolare gli interventi di densificazione edilizia, per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al venti per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni nei casi non interessati da varianti urbanistiche, deroghe o cambi di destinazione d'uso comportanti maggior valore rispetto alla destinazione originaria. I comuni definiscono, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, i criteri e le modalità applicative per l'applicazione della relativa riduzione”.

¹⁶ Percentuale, quest'ultima, che la previgente disciplina del Piano casa prevedeva per i soli comuni turistici, limitando negli altri casi la maggiorazione nella misura del 50 per cento.

in quanto funzionali alla fruibilità degli edifici adibiti ad abitazione di soggetti riconosciuti invalidi con impedimento permanente alla deambulazione¹⁷, “dà diritto alla riduzione delle somme dovute a titolo di costo di costruzione in relazione all’intervento, in misura del 100 per cento”.

Evidenziato che la norma in commento, così come quella, identica, che l’ha preceduta, dispone l’integrale soppressione della quota afferente al costo di costruzione (lasciando inalterata la quota afferente agli oneri di urbanizzazione), la stessa norma rinvia ai criteri che la Giunta regionale è chiamata a definire ai sensi dell’art. 10, comma 2, della l.r. n. 16/2007.

Si ricorda che la Giunta regionale ha provveduto a tale adempimento con la deliberazione n. 508, del 2 marzo 2010, rubricata “Approvazione del nuovo documento contenente i ‘Criteri per l’esonero dalla corresponsione del contributo commisurato al costo di costruzione in attuazione delle disposizioni di cui all’art. 10, comma 1, della LR 12/07/2007 n. 16, modificato dall’art. 12, comma 1, della LR 08.07.2009 n. 14”.

Va, altresì, richiamata la deliberazione n. 509 del 2 marzo 2010, che ha approvato le “Prescrizioni Tecniche atte a garantire la fruizione degli edifici residenziali privati, degli edifici residenziali pubblici e degli edifici e spazi privati aperti al pubblico, redatte ai sensi dell’art. 6, comma 1, della LR 12/07/2007 n. 16”, successivamente aggiornate con la deliberazione n. 1428 del 6 settembre 2011.

Infine, si rammenta che l’eliminazione delle barriere architettoniche di cui all’art. 7, comma 1, lett. a), b) e c), della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16, costituisce uno degli elementi di riqualificazione dell’edificio e della sua destinazione d’uso residenziale o non residenziale, ai sensi degli artt. 6, comma 3, lett. a) e 7, comma 2, lett. a), nonché delle schede “A – Ampliamento” e “A – Demolizione e ricostruzione” dell’Allegato A della l.r. n. 14/2019, norme ed allegato ai cui commenti si rinvia.

(Roberto Travaglini)

¹⁷ Il riferimento all’invalidità con impedimento permanente alla deambulazione discende dall’art. 10, comma 1, della l.r. n. 16/2007, richiamato dal successivo comma 2, a sua volta menzionato nella disposizione in commento.

CONTROPROVA: TITOLO RICHIESTO PER TIPOLOGIA D'INTERVENTO

Facciamo la prova. Verifichiamo se abbiamo capito quale titolo edilizio, o Piano Urbanistico Attuativo, o deliberazione del Consiglio Comunale o altra procedura risulta necessaria per realizzare gli interventi edilizi previsti dagli articoli 6,7,8 e 9 della LR 14/2019.

Incrociando definizioni (art. 2), ambito di applicazione (art. 3), titolo abilitativo (art. 10), disposizioni generali e di deroga (art. 11) con le disposizioni sugli interventi di cui agli art. 6,7,8 e 9, si possono evidenziare le variabili collegate a ciascun intervento e magari scoprire particolari che in prima lettura possano essere sfuggiti.

Ciò che segue vuol essere una guida pratica, un memorandum sulla scelta del percorso amministrativo che si deve intraprendere per realizzare un intervento edilizio incentivato dalle nuove norme in commento, previa verifica delle condizioni e dei limiti imposti dalle stesse.

Uno strumento utile al professionista incaricato di predisporre un progetto, così come al tecnico comunale che debba controllarlo o a qualsiasi altro interessato.

Infatti, verificato che gli edifici su cui si vuole intervenire ricadano in ambiti di urbanizzazione consolidata di cui alla LR 14/2017 o in zona agricola e che non ricorrano le condizioni ostative di cui all'art. 3, comma 4 lettere da a) a h), per realizzare le opere si dovrà intraprendere un percorso amministrativo variabile in relazione alla tipologia e consistenza dell'intervento ipotizzato.

Nella nuova normativa si fa riferimento a più titoli edilizi ed urbanistici previsti dall'ordinamento, dalla SCIA al Piano Urbanistico Attuativo, oltre che innovativi adempimenti quali la deliberazione del Consiglio Comunale per l'individuazione dell'area idonea alla ricostruzione degli edifici ricadenti nelle aree P4 e P3.

Possiamo elencarli nel modo seguente:

- SCIA (o PDC facoltativo) (art. 23 d.P.R. n. 380/2001)
- PDC (art. 20 d.P.R. n. 380/2001)
- PDC Convenzionato o convenzione approvata dal Consiglio comunale (art. 28-bis d.P.R. n. 380/2001)
- PUA (art. 19 l.r. n. 11/2004)
- Deliberazione del Consiglio comunale (art. 9 l.r. n. 14/2019)

In relazione a ciascun intervento previsto dalla legge agli articoli 6,7,8 e 9, le tabelle che seguono individuano condizioni, limiti e incentivi ed offrono la possibilità di determinare il titolo abilitativo edilizio o urbanistico richiesto. Per approfondire le varie tematiche sottese a quanto indicato nelle tabelle si rinvia ai commenti dei singoli articoli.

(Giovanni Uderzo)

ART. 6 AMPLIAMENTI	
LIMITI, CONDIZIONI, INCENTIVI	
<ul style="list-style-type: none"> - solo in aderenza, sopraelevazione, o con riutilizzo di corpo già esistente nel lotto (co. 2); - sempre che edificio ed ampliamento insistano in zona territoriale omogenea propria (co. 2); - per le case a schiere in modo uniforme da parte di tutti (co. 8); - per le pratiche SUAP l'ampliamento non superi il 20% o 1.500 mq, altrimenti si deve applicare la l.r. n. 55/2012 (co. 9); - incentivo volumetrico: fino ad un massimo del 60% dell'edificio esistente (co. 6); - incentivo economico: "ulteriore" riduzione 20% costo di costruzione per prima casa di abitazione, con mantenimento residenza per 5 anni dall'agibilità, fatte salve ulteriori riduzioni comunali (art. 10, c. 3 e 4). 	
TITOLI EDILIZI E PROCEDURE	
CASISTICA	
SCIA (o PDC facoltativo)	Se in deroga ai soli parametri PRG/PI di superficie/volume e altezza (art. 11, co. 1). Capacità edificatoria residua del PRG/PI già esaurita (art. 11, co. 3).
	Quando siano state realizzate urbanizzazioni primarie e standards (verde e parcheggi) superiori al necessario e quindi siano già sufficienti a coprire il maggior carico urbanistico derivante dall'ampliamento (art. 3, co. 2).
	Quando le urbanizzazioni primarie siano sufficienti e sia già stabilita dal Comune, in ragione dell'esiguo ampliamento, la monetizzazione anziché l'adeguamento degli standards primari, quali verde e parcheggi (art. 3, co. 2 e deliberazioni comunali).
PdC	Se in deroga ai soli parametri PRG/PI di superficie/volume e altezza (art. 11, co. 1) e se contestualmente si utilizza anche la capacità edificatoria residua del PRG/PI (art. 11, co. 3).
	Quando è necessario l'adeguamento degli standards primari (verde e parcheggi) e il Comune debba discrezionalmente scegliere se sia possibile la monetizzazione (art. 3, co. 2 e deliberazioni comunali).
PDC Conv.	Se in deroga ai soli parametri PRG/PI di superficie/volume e altezza (art. 11, co. 1) e se il volume è maggiore di 2.000 mc o l'altezza derivante dall'ampliamento è maggiore del 50% rispetto all'edificio originario (art. 11, co. 2).
	Se necessita l'adeguamento delle urbanizzazioni primarie in ragione del maggior carico urbanistico indotto dall'ampliamento (art. 3, co. 2). La realizzazione delle opere va convenzionata (art. 28-bis, co. 3, d.P.R. n.380/2001).
PUA	Se si deroga agli articoli 7,8,9 d.m. n. 1444/1968 – densità, altezza, distanze (art. 11, co. 1).
	Nel predetto caso si procederà anche all'adeguamento delle (sole) opere di urbanizzazione primaria in ragione del maggior carico urbanistico indotto (art. 3, co. 2) o monetizzazione.

ART. 7 INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE DEL TESSUTO EDILIZIO	
LIMITI, CONDIZIONI, INCENTIVI	
<ul style="list-style-type: none"> - demolizione deve essere integrale e successiva ricostruzione (co. 1); - edifici situati in zona territoriale omogenea propria; se sono in zona impropria, esclusa la zona agricola, per poter autorizzare l'intervento è necessario il cambio d'uso a destinazioni consentite dalla disciplina edilizia di zona (co. 7); - incentivo volumetrico fino ad un massimo del 100% dell'edificio esistente (co. 5); - nessun incentivo economico: non prevista "ulteriore" riduzione 20% costo di costruzione per prima casa di abitazione, con mantenimento residenza per 5 anni dall'agibilità (art. 10, co. 3 e 4). Potrebbe essere utilizzato per il volume ricostruito l'incentivo derivante dall'art. 17, comma 4-bis, del d.P.R. 380/2001. 	
TITOLI EDILIZI E PROCEDURE	
CASISTICA	
SCIA (o PDC facoltativo)	Se in deroga ai soli parametri PRG/PI di superficie/volume e altezza (art. 11, co. 1). Capacità edificatoria residua del PRG/PI già esaurita (art. 11, co. 3). Ricostruzione in area di sedime non completamente diversa da quella originaria (art. 10, co. 2).
	Quando siano state realizzate urbanizzazioni primarie e standards superiori al necessario e quindi siano già sufficienti a coprire il maggior carico urbanistico derivante dall'ampliamento (art. 3, co. 2).
	Quando le urbanizzazioni primarie siano sufficienti e sia già stabilita dal Comune, in ragione dell'esiguo ampliamento, la monetizzazione anziché l'adeguamento degli standards primari, quali verde e parcheggi (art. 11, co. 5 e deliberazioni comunali).
PdC	Se in deroga ai soli parametri PRG/PI di superficie/volume e altezza (art. 11, co. 1) e se contestualmente si utilizza anche la capacità edificatoria residua del PRG/PI (art. 11, co. 3).
	Quando è necessario l'adeguamento degli standards primari (verde e parcheggi) e il Comune debba discrezionalmente scegliere se sia possibile la monetizzazione (art. 11, co. 5 e deliberazioni comunali).
	Quando la ricostruzione avvenga su un'area di sedime completamente diversa da quella originaria (art. 10, co. 2).
PDC Conv.	Se in deroga ai soli parametri PRG/PI di superficie/volume e altezza (art. 11, co. 1) e se il volume è maggiore di 2.000 mc o l'altezza derivante dall'ampliamento è maggiore del 50% rispetto all'edificio originario (art. 11, co. 2).
	Se necessita l'adeguamento delle urbanizzazioni primarie in ragione del maggior carico urbanistico indotto dall'ampliamento (art. 3, co. 2). La realizzazione delle opere va convenzionata (art. 28-bis, co. 3, d.P.R. n.380/2001).
PUA	Se si deroga agli articoli 7,8,9 d.m. n. 1444/1968 – densità, altezza, distanze (art. 11, co. 1).
	Nel predetto caso si procederà anche all'adeguamento delle (sole) opere di urbanizzazione primaria in ragione del maggior carico urbanistico indotto (art. 3, co. 2) o monetizzazione (art. 11, co. 5).

ART. 8 INTERVENTI IN ZONA AGRICOLA	
LIMITI, CONDIZIONI, INCENTIVI	
<ul style="list-style-type: none"> - art. 6 e 7 con ampliamenti senza l'utilizzo del credito da rinaturalizzazione (co. 1); - solo in aderenza, sopraelevazione; non ammesso il riutilizzo di corpo già esistente nel lotto (co. 1, lett. b); - in deroga ai soli parametri PRG/PI di superficie/volume; non per altezza o altri parametri (co. 1, lett. c); - sole per prime case di abitazione e relative pertinenze (co 1, lett. a); - anche in assenza dei requisiti soggettivi di imprenditore agricolo e piano aziendale (co. 2); - incentivo: "ulteriore" riduzione 20% costo di costruzione per prima casa di abitazione, con mantenimento residenza per 5 anni dall'agibilità (art. 10, co. 3 e 4). 	
TITOLI EDILIZI E PROCEDURE	
CASISTICA	
SCIA/PdC	Se già sfruttate le possibilità di ampliamento di cui all'art. 44 della l.r. n. 11/2004 (art. 11, co. 3).
PdC	Se contestualmente si utilizzano anche le possibilità di ampliamento di cui all'art. 44 l.r. n.11/2004 (art. 11, co. 3). Quando la ricostruzione di cui all'art. 7 avvenga su un'area di sedime completamente diversa da quella originaria (art. 10, co. 2).
PdC Conv.	Non previsto. PdC ordinario anche se il volume è maggiore di 2.000 mc o l'altezza derivante dall'ampliamento è maggiore del 50% rispetto all'edificio originario (art. 11, co. 2).
PUA	Non Previsto. Non è ammessa deroga agli articoli 7,8,9 d.m. n. 1444/1968 – densità, altezza, distanze (art. 11, co. 1).

ART. 9 INTERVENTI IN AREE DI ELEVATA PERICOLOSITÀ IDRAULICA O IDROGEOLOGICA	
LIMITI, CONDIZIONI, INCENTIVI	
<ul style="list-style-type: none"> - demolizione di edifici ricadenti in aree classificate P4 o P3 e ricostruzione in zona territoriale omogenea propria non dichiarata di pericolosità idraulica (co. 1); - per gli edifici residenziali la ricostruzione può avvenire anche in zona agricola, purché caratterizzata dalla presenza di un edificato già consolidato e l'area non sia oggetto di norme di tutela da parte di strumenti urbanistici e territoriali (co. 2); - anche in deroga a tutti i parametri PRG/PI (co. 1 e 11, co. 1); - non si applicano le disposizioni di cui all'art. 6 e 7 (co. 5); - demolizione dell'edificio originario e rinaturalizzazione sono garantiti da fideiussione (co. 4) e devono avvenire entro 3 mesi da agibilità del nuovo edificio (co. 3); - incentivo solo volumetrico: fino ad un massimo del 100%. Non prevista "ulteriore" riduzione 20% costo di costruzione per prima casa di abitazione, con mantenimento residenza per 5 anni dall'agibilità (co. 3 e 4). 	
TITOLI EDILIZI E PROCEDURE	
CASISTICA	
Deliberazione Consiliare	Necessaria una preventiva deliberazione Consiglio Comunale di individuazione dell'area idonea alla ricostruzione (art. 9, co. 1).
SCIA / PdC	Non ammessa in quanto la ricostruzione avviene in area di sedime completamente diversa da quella originaria (art. 10, co. 2).
PdC	Sempre necessario in quanto la ricostruzione avviene su un'area di sedime completamente diversa da quella originaria (art. 10, co. 2).
PdC Conv.	Non ammesso. PdC ordinario anche se il volume è maggiore di 2.000 mc o l'altezza derivante dall'ampliamento è maggiore del 50% rispetto all'edificio originario (art. 11, co. 2). Potrebbe però essere opportuno per convenzionare eventuali opere di urbanizzazione primaria da realizzarsi e nel contempo disciplinare l'idonea garanzia per l'intervento di demolizione e rinaturalizzazione. In questo caso è opportuno che con la deliberazione del Consiglio Comunale che individua l'area di ricostruzione sia anche approvata la convenzione.
PUA	Non previsto. Non ammessa deroga agli articoli 7,8,9 d.m. n. 1444/1968 – densità, altezza, distanze (art. 11, co. 1).

ARTICOLO 11

Disposizioni generali e di deroga

1. Fermo restando quanto previsto agli articoli 8 e 9, gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 possono derogare ai parametri edilizi di superficie, volume e altezza previsti dai regolamenti e strumenti urbanistici comunali nonché, in attuazione dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ai parametri edilizi di altezza, densità e distanze di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, purché, in tali ultimi casi, nell'ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi.

2. Qualora gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 comportino la realizzazione di un edificio con volumetria superiore ai 2.000 metri cubi o con un'altezza superiore al 50 per cento rispetto all'edificio oggetto di intervento, e non ricorra l'ipotesi di deroga al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 di cui al comma 1, gli stessi sono sempre autorizzati previo rilascio del permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con previsioni planivolumetriche.

3. Gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 sono consentiti a condizione che la capacità edificatoria, riconosciuta dallo strumento urbanistico comunale o dalle normative per l'edificazione in zona agricola, sia stata previamente utilizzata; tale capacità edificatoria può essere utilizzata anche contestualmente agli interventi di cui agli articoli 6 e 7, che non sono cumulabili tra loro e sono consentiti una sola volta, anche se possono essere realizzati in più fasi, fino al raggiungimento degli ampliamenti o degli incrementi volumetrici e di superficie complessivamente previsti..

4. Gli ampliamenti e gli incrementi di volume o di superficie di cui agli articoli 6, 7 e 9 sono determinati sulla base dei parametri edificatori stabiliti dallo strumento urbanistico. Nei limiti degli ampliamenti e degli incrementi volumetrici consentiti non vanno calcolati i volumi scomputabili ai sensi della normativa vigente.

5. Gli strumenti urbanistici comunali possono individuare gli ambiti di urbanizzazione consolidata nei quali gli interventi di riqualificazione di cui all'articolo 7 consentono la cessione al comune di aree per dotazioni territoriali in quantità inferiore a quella minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, qualora sia dimostrato che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi nei predetti ambiti, anche a seguito del nuovo intervento, sono soddisfatti a fronte della presenza di idonee dotazioni territoriali in aree contermini oppure in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con il sistema di trasporto pubblico. In tale caso il mantenimento delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici stabiliti dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, è assicurato dalla monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di dette aree.

SOMMARIO: A. Analisi normativa (pag. 190)– B. Cenni critici su alcuni problemi connessi all'art. 11 (pag. 195)

ANALISI NORMATIVA

SOMMARIO: 1. La disposizione del comma 1 e la sempre attuale questione delle deroghe al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 – 2. Il permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28 bis del DPR n. 380/2001 per gli interventi "rilevanti" – 3. Il requisito del previo utilizzo della capacità edificatoria riconosciuta dal piano o dalla normativa sulle zone agricole – 4. Determinazione degli incrementi in termini di volume o superficie – 5. La monetizzazione alternativa alla cessione delle aree per dotazioni territoriali

1. La disposizione del comma 1 e la sempre attuale questione delle deroghe al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444

La disposizione del comma 1 disciplina le possibilità di deroga relative agli interventi di ampliamento di cui all'articolo 6 e di riqualificazione del tessuto edilizio di cui al successivo articolo 7 distinguendo due fattispecie. Innanzitutto, i suddetti interventi possono derogare ai parametri edilizi di superficie e volume previsti dai regolamenti e strumenti urbanistici comunali; tale disposizione si pone pertanto in continuità con quelle analoghe previste dal "vecchio" piano casa (legge regionale n. 14/2009 ora abrogata).

I medesimi interventi possono inoltre, a talune condizioni, derogare ai parametri edilizi di altezza, densità e distanze di cui agli articoli 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444/1968. Il presupposto affinché tale deroga sia possibile è individuato dal Legislatore nella circostanza che ciò avvenga “nell’ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi”.

Tale ultima disposizione è posta in essere in attuazione di quanto disposto dall’articolo 2 bis del d.P.R. n. 380/2001 che statuisce quanto segue: “*Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*”

Non pare superfluo rammentare che il citato articolo 2 bis ha da sempre presentato rilevanti problematiche interpretative a partire dal fatto che la rubrica parla solamente di deroghe in materia di distanza tra fabbricati, mentre il testo fa generale riferimento a “*disposizioni derogatorie*” al d.m. n. 1444/1968, sembrando indicare la possibilità di introdurre deroghe a tutti gli standard. La norma inoltre lega le deroghe alla “*definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*” senza un riferimento espresso alle fattispecie, potenzialmente rilevanti, di intervento in diretta attuazione del piano urbanistico generale.

A seguito dell’introduzione di tale disposizione nel Testo Unico dell’Edilizia, diverse Regioni (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Toscana, Umbria, Veneto), hanno emanato norme che consentono talvolta la deroga alle sole distanze e talvolta la deroga a tutti gli *standard* edilizi, così come talvolta la deroga riguarda solo interventi di riqualificazione urbana ricompresi in piani attuativi, altre volte invece anche interventi di demolizione e ricostruzione puntuali ossia su singoli edifici in diretta attuazione del piano urbanistico generale.

La Corte costituzionale però ha bocciato alcune di tali norme regionali; fornendo una lettura restrittiva e ritenendo la deroga applicabile solo nel caso di interesse urbanistico che si concretizzi in uno “*strumento funzionale ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio*”.

A tal proposito, va ricordato che, con la sentenza n. 41 del 2017, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 8, comma 1, lettera a) della legge regionale della Regione del Veneto n. 4/2015 laddove consentiva agli strumenti urbanistici generali di derogare alle distanze del d.m. n. 1444/1968 non solo all’interno dell’ambito dei piani attuativi, ma anche all’interno “*degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente*”.

Più precisamente, la norma regionale, proprio in attuazione di quanto previsto dall’articolo 2 bis del d.P.R. n. 380/2001, prevedeva che lo strumento urbanistico generale potesse fissare limiti di densità, di altezza e di distanza in deroga a quelli stabiliti dagli articoli 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444/1968 “*nei casi di cui all’articolo 17, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale n. 11/2004 [...] “con riferimento ai limiti di distanza da rispettarsi all’interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente*”.

Più di recente la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza 1 marzo 2019, n. 1431, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’articolo 9, comma 8 bis della legge regionale n. 14/2009 (c.d. “piano casa”); più precisamente il Consiglio di Stato ha ritenuto che tale norma sia in contrasto con i principi della legislazione statale, dettati dal d.m. 1444/1968 e dall’articolo 2 bis, d.P.R. n. 380/2001, con conseguente violazione dell’art. 117, commi 2, lett. l), e 3 Cost., laddove non prevede che le consentite deroghe debbano operare nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali. A quest’ultimo proposito, la giurisprudenza costituzionale ha stabilito, con specifico riferimento alle distanze - ma con una considerazione che, ad avviso del Consiglio di Stato, pare potersi estendere anche agli altri parametri del d.m. n. 1444/1968 - che la deroga può essere contenuta, “*oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché*

caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi”¹.

Tutto ciò per far comprendere il complesso e controverso contesto in cui si inserisce la disposizione qui in commento, con la quale il Legislatore regionale ha limitato la deroga ai parametri edilizi di cui agli articoli 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444/1968 esclusivamente “nell’ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi”

Ad avviso di chi scrive, tale formulazione si configura come rispettosa dell’ormai consolidata giurisprudenza costituzionale secondo la quale la deroga ai parametri del d.m. n. 1444/1968 deve ritenersi legittima a condizione che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati e sia fondata su previsioni che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario. La medesima giurisprudenza, peraltro, proprio con specifico riferimento ai piani urbanistici attuativi, ha ritenuto ammissibili le deroghe predisposte nel loro contesto “in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall’art 2-bis del TUE, in linea con l’interpretazione nel tempo tracciata da questa Corte”².

2. Il permesso di costruire convenzionato di cui all’articolo 28 bis del DPR n. 380/2001 per gli interventi “rilevanti”

Innovativa è la disposizione contenuta nel secondo comma che prevede, di regola, per interventi particolarmente “rilevanti” (cioè che comportino la realizzazione di un edificio con volumetria superiore ai 2000 metri cubi o con altezza superiore al 50% rispetto all’edificio oggetto dell’intervento) e qualora non ricorra l’ipotesi di deroga al d.m. n. 1444/1968 di cui al precedente comma, il ricorso all’istituto del permesso di costruire convenzionato di cui all’articolo 28 bis del d.P.R. n. 380/2001 con previsioni planivolumetriche.

La norma in commento prevede pertanto la contestuale duplice condizione della rilevanza dell’intervento (volumetria superiore ai 2000 metri cubi o con altezza superiore al 50% rispetto all’edificio originario) e della circostanza che non ricorra l’ipotesi di deroga al d.m. n. 1444/1968 (ipotesi disciplinata invece all’ultimo periodo del comma 1 mediante ricorso a strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche).

Com’è noto, l’istituto del permesso di costruire convenzionato - introdotto nel d.P.R. n. 380/2001 dall’ articolo 17, comma 1, lett. q), del decreto-legge n. 133/2014 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164/2014 - prevede la stipula di una convenzione, approvata con delibera del Consiglio comunale, volta a specificare gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio.

Il permesso di costruire convenzionato, pertanto, ben si presta ad essere utilizzato nelle ipotesi di deroga ai parametri previsti dagli strumenti urbanistici comunali (come per l’appunto quella prevista dalla norma in esame), potendo servire a definire meglio le condizioni alle quali la deroga medesima viene assentita e consentendo, al contempo, all’Amministrazione comunale di valutare appieno la consistenza dell’intervento e l’impatto rispetto alla pianificazione.

Considerata la peculiarità e l’oggettiva complessità delle valutazioni demandate al Consiglio comunale nella fattispecie procedimentale di cui si discute, valutazioni che assumono un carattere pianificatorio nella misura in cui possono determinare deroghe più o meno estese alla vigente strumentazione urbanistica, il Legislatore regionale ha inoltre introdotto l’obbligo di planivolumetrico al fine di assicurare una migliore valutazione dell’intervento laddove, al di fuori della pianificazione attuativa, si renda comunque necessaria la strutturazione di un rapporto giuridico tra la parte privata e l’amministrazione pubblica relativamente a profili collaterali al contenuto abilitativo del permesso di costruire.

¹ Cfr. sentenza n. 6 del 16 gennaio 2013, depositata il 23 gennaio 2013

² Ex multis, sentenze nn. 231, 189, 185 e 178 del 2016 e n. 134 del 2014.

3. Il requisito del previo utilizzo della capacità edificatoria riconosciuta dal piano o dalla normativa sulle zone agricole

Il comma 3 dell'articolo in commento stabilisce che gli interventi di ampliamento e di riqualificazione del tessuto edilizio ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 6 e dell'articolo 7, sono consentiti *“a condizione che la capacità edificatoria riconosciuta dallo strumento urbanistico comunale o dalle normative per l'edificazione in zona agricola, sia stata previamente utilizzata”*.

Non pare superfluo rammentare che già la Circolare del Presidente della Giunta regionale 13 novembre 2014, n. 1, nel commentare il c.d. terzo “Piano Casa” precisava che *“la deroga agli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi vigenti, per sua natura, si applica solo qualora non risulti possibile realizzare l'intervento oggetto di richiesta nel rispetto degli strumenti e regolamenti suddetti.”*

Il Legislatore ora riprende e specifica tale concetto estendendolo anche alla normativa per l'edificazione in zona agricola: il riferimento è chiaramente alle disposizioni contenute nel Titolo V della legge regionale n. 11/2004 e, in particolare, nell'articolo 44.

La norma da ultimo citata oltre a indicare, al comma quattro, volumetria realizzabile ed interventi consentiti all'imprenditore agricolo, al successivo comma 5, disciplina gli interventi *“sempre consentiti”*, cioè, come chiarito con l'interpretazione autentica fornita con l'articolo 5 della legge regionale n. 30/2010, gli interventi *“ammissibili anche in assenza dei requisiti soggettivi e del piano aziendale di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo 44”* e, come tali, consentiti a tutti coloro che possiedono una casa di abitazione in zona agricola, a prescindere dall'essere o meno imprenditore agricolo.

Conseguentemente, solo qualora sia stata previamente utilizzata la capacità edificatoria riconosciuta dallo strumento urbanistico ovvero dalle norme in materia di edificazione in zona agricola sopra citate, gli interventi di cui trattasi sono consentiti; il Legislatore, in un'ottica di semplificazione ed economicità del procedimento, precisa che la suddetta capacità edificatoria può essere utilizzata anche contestualmente agli interventi in questione i quali, peraltro, possono essere realizzati in più fasi fino al raggiungimento degli incrementi volumetrici o di superficie previsti.

4. Determinazione degli incrementi in termini di volume o superficie

Il comma 4 dispone che gli incrementi in termini di volume o superficie vadano riferiti ai parametri indicati dallo strumento urbanistico e che all'interno di detti incrementi (siano essi ampliamenti, interventi di riqualificazione o interventi su aree dichiarate di pericolosità idraulica e idrogeologica) non siano considerati i volumi che la normativa vigente consente di non computare.

La norma riproduce quasi completamente le disposizioni contenute nell'articolo 1 bis, commi 2 e 3 dell'abrogata legge regionale n. 14/2019, tuttavia, per quanto riguarda i volumi scomputabili, il quadro normativo è mutato rispetto a quello esistente all'epoca dell'adozione del “Piano Casa” e delle sue successive modifiche.

Medio tempore, è infatti intervenuta l'Intesa riguardante l'adozione del Regolamento Edilizio Tipo (RET) di cui all'articolo 4, comma 1-sexies del d.P.R. n. 380/2001, sottoscritta in data 20 ottobre 2016 in sede di Conferenza Unificata Governo Regioni ed Autonomie Locali.

L'intesa ha fin da subito sollevato un ampio dibattito originato principalmente dai dubbi sulla possibilità di garantire l'invarianza dimensionale al mutare delle definizioni usate, tuttavia non è questa la sede per approfondire il pur interessante argomento.

Ci si limita pertanto a ricordare che la Regione del Veneto, con delibera di Giunta regionale 22 novembre 2017, n. 1896 ha recepito il RET, di cui all'Intesa sopraindicata e, con successiva delibera 15 maggio 2018, n. 669, ha dettato linee guida e suggerimenti operativi per l'adeguamento da parte dei Comuni al suddetto RET.

Preso atto della necessità da parte dei Comuni di adottare una variante dello strumento urbanistico che tenga debito conto delle nuove Definizioni Uniformi aventi incidenza sulle previsioni dimensionali e, considerato altresì che tutti i Comuni devono variare il proprio strumento urbanistico in adeguamento alla delibera regionale n. 668/2018 sulla quantità massimo di consumo di suolo ammesso³, il Legislatore

³ Ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale n. 14/2017, i comuni, entro 18 mesi dalla pubblicazione nel BUR del provvedimento di Giunta regionale che stabilisce la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la sua

veneto ha introdotto nella legge regionale n. 11/2004 l'articolo 48 ter⁴. Tale norma consente ai Comuni di adeguare il proprio strumento urbanistico con i tempi e le procedure previsti dalla normativa regionale in materia di contenimento del consumo di suolo; la scadenza per l'approvazione della citata variante di adeguamento è quindi il 25 novembre 2019 (cioè 18 mesi dalla pubblicazione nel BUR del provvedimento di Giunta regionale⁵).

5. La monetizzazione alternativa alla cessione delle aree per dotazioni territoriali

La disposizione del comma 5 dispone che i Comuni possano individuare ambiti di urbanizzazione consolidata nei quali gli interventi di cui all'articolo 7 consentono la cessione di aree per dotazioni territoriali in quantità inferiore a quella minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del d.m. n. 1444/1968 *“qualora sia dimostrato che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi nei predetti ambiti, anche a seguito del nuovo intervento, sono soddisfatti a fronte della presenza di idonee dotazioni territoriali in aree contermini oppure in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con il sistema di trasporto pubblico”*. In tale caso, precisa la norma in commento, il mantenimento delle dotazioni stabilite dal citato d.m. n. 1444/1968 è assicurata dalla monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di dette aree.

La prima considerazione che sorge dalla lettura della disposizione è che, in realtà, i Comuni già possono fare tale operazione, in quanto la quantificazione degli standard urbanistici e la possibilità che gli stessi vengano soddisfatti con modalità alternative a quelle previste dal d.m. n. 1444/1968 è integralmente rimessa al piano regolatore generale⁶ e, pertanto, è lecito presumere che il Legislatore abbia voluto, da un lato, rammentare e, dall'altro, meglio precisare tale facoltà.

Da qui la convinzione che, anche se la disposizione in esame fosse meramente ricognitiva, sarebbe comunque utile per il contributo che essa apporta in termini di certezza del corretto utilizzo dello strumento della monetizzazione.

Il tema della monetizzazione si presenta particolarmente interessante, ciò nondimeno non appare ancora sufficientemente analizzato in dottrina, mentre in giurisprudenza è stato precisato che la monetizzazione, che consiste *“nel versamento al comune di un importo alternativo alla cessione diretta delle stesse aree, ogni volta che tale cessione non venga disposta”*⁷, si configura quale facoltà eminentemente discrezionale dell'Amministrazione Comunale⁸.

La norma regionale, che riguarda i soli interventi di riqualificazione del tessuto edilizio, condiziona la cessione di aree per dotazioni territoriali in quantità inferiore a quella minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del d.m. n. 1444/1968 alla dimostrazione dell'esistenza di adeguate dotazioni in aree finitime o comunque di facile accessibilità mediante trasporto pubblico e/o percorsi ciclo pedonali. Sussistendo tale condizione, il mantenimento delle dotazioni stabilite dal d.m. n. 1444/1968 è garantito mediante la monetizzazione, totale o parziale, della quota di dette aree.

Spetta al Comune individuare all'interno gli ambiti di urbanizzazione consolidata - come definiti nell'articolo 2 lettera h) che richiama, a sua volta, l'articolo 2, comma 1, lettera e) della legge regionale n. 14/2017⁹ - nei quali gli interventi di riqualificazione del tessuto edilizio consentano la cessione di aree per dotazioni territoriali in quantità inferiore a quella minima e, quindi, la relativa monetizzazione.

Non pare superfluo rammentare infine che la legge - articolo 3, comma 2 - subordina gli interventi sia dell'articolo 6 che, per quanto qui interessa, dell'articolo 7 all'esistenza delle opere di urbanizzazione

ripartizione, approvano una variante di adeguamento dello strumento urbanistico generale (PRG o PAT) secondo le procedure semplificate di cui all'articolo 14 della medesima legge regionale.

⁴ L'articolo è stato inserito dal comma 1, articolo 19 della Legge regionale 20 aprile 2018, n. 15.

⁵ Il provvedimento, il n. 668 del 15 maggio 2018, è stato pubblicato nel BUR n. 51 del 25 maggio 2018.

⁶ V. Cons. di Stato, sez. IV, 4 febbraio 2013, n. 644.

⁷ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 gennaio 2013, n. 32.

⁸ *Ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 7 febbraio 2011, n. 824; Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2008 n. 805; TAR Campania, Salerno, sez. II, 16 gennaio 2007, n. 29; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 13 luglio 2005, n. 749)

⁹ “[...] *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 e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola. Tali ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio (PAT) ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera o), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11”*

primaria ovvero al loro adeguamento in ragione del maggiore carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie degli edifici esistenti.

La disposizione riprende in parte quanto già previsto dall'articolo 9, comma 4 del "vecchio" piano casa che, però, escludeva gli interventi realizzati sulla prima casa di abitazione. Nella nuova normativa tale distinzione non è presente, pertanto la presenza di opere di urbanizzazione primaria o l'adeguamento delle stesse costituisce sempre il presupposto per l'ammissibilità degli interventi.

(Monica Tomaello)

* * *

CENNI CRITICI SU ALCUNI PROBLEMI CONNESSI ALL'ART. 11

SOMMARIO: 1. d.m. 1444/1968: la prudenza della nuova legge – 2. Il rapporto del legislatore regionale con il d.m. 1444: una storia bloccata – 3. Una cosa per ora da non fare: derogare di nuovo – 4. L'intervento del legislatore statale sul d.m. del 1968 – 5. Una scelta non obbligata: il permesso convenzionato necessario – 6. Volumi da PRG e volumi da piano casa – 7. L'ultrattività del progresso piano casa e i problemi rimasti aperti – 8. Gli ampliamenti in zona agricola – 9. I parametri del regolamento edilizio tipo: un problema solo rimandato – 10. La monetizzazione delle aree non cedute

1. Il d.m. 1444/1968: la prudenza della nuova legge

I rapporti della legislazione regionale (peraltro non solo quella veneta) con il d.m. 1444/1968 scontano, ad oggi, una situazione sostanzialmente bloccata.

Ciò ha reso problematica – con particolare riferimento alle distanze dai confini e conseguentemente alle distanze tra costruzioni – l'applicazione del previgente "Piano Casa" (quello posto dalla legge regionale 14/2009 e successive modificazioni): gran parte delle difficoltà concrete e dei contenziosi sono nati proprio da questi temi. Ed è su tale questione che interviene ora il primo comma dell'articolo 11 della l.r. n. 14/2019, prospettando una soluzione decisamente prudente.

Da un lato esso conferma che gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 della nuova legge – cioè quelli di ampliamento e di riqualificazione del tessuto edilizio – possono derogare ai parametri edilizi di superficie, volume e altezza previsti nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici comunali. Ma non prevede più la possibilità di deroga alle distanze dai confini; tema che si collega appunto a quello delle distanze tra costruzioni disciplinate dal d.m. 1444 del 1968, giacché in giurisprudenza si è ritenuto che le prime possano non essere altro che un modo di ripartizione delle seconde tra lotti confinanti.

D'altro lato, la disposizione in esame prevede espressamente anche la deroga al d.m. 1444/1968 quanto ai parametri edilizi di altezza, densità e distanze, purché "*nell'ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi*".

È una norma, quella del comma 1 dell'art. 11, che nasce dal dover prendere atto della realtà: cioè, della sostanziale "intoccabilità" del d.m. 1444/1968.

La questione si pone soprattutto con riferimento alle distanze (art. 9 del d.m.), anche perché è con riferimento alle distanze che vengono, in ogni caso, in gioco i diritti dei terzi quali proprietari confinanti. Ma riguarda anche i limiti di densità e le altezze (art. 7 e 8 del d.m. 1444).

2. Il rapporto del legislatore regionale con il d.m. 1444: una storia bloccata

La storia è nota.

In particolare, per quanto riguarda le distanze, questi – in sintesi – i dati.

La distanza tra le costruzioni interessa l'ordinamento civile e quello amministrativo.

Sotto il primo profilo, rileva il codice civile: e dunque l'articolo 873, che prevede che tra le costruzioni vi sia – salve le ipotesi di unione o di aderenza – una distanza non minore di tre metri, che può essere aumentata nei regolamenti locali. E rileva l'art. 872, che consente al privato di chiedere al giudice la riduzione in pristino della costruzione che viola le distanze.

Sotto il secondo profilo, rileva il d.m. 1444 del 1968 (che, peraltro, integra la normativa codicistica). Esso ha una base legislativa nella legge 765 del 1967, e – come noto - prescrive i 10 metri tra pareti finestrate (o meglio, tra pareti di cui almeno una sia finestrata).

Il d.m. è posto per regolare gli atti pianificatori; ma rileva direttamente, perché si ritiene che le disposizioni pianificatorie contrastanti con esso vadano disapplicate.

E contiene una disposizione di deroga (art. 9 ultimo comma), che consente distanze inferiori nel caso di gruppi di edifici che formano oggetto di piani particolareggiati o di lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche.

Nel corso del tempo, vari sono stati i tentativi delle Regioni di sottrarsi in qualche modo al d.m. del 1968, che però è diventato – nella giurisprudenza della Corte – l’insuperabile parametro della loro costituzionalità. Così nel Veneto, ad esempio, l’articolo 50 comma 8 della legge regionale 11/2004 è stato subito cassato dalla Corte con la sentenza 232/2005.

È sembrata aprirsi una nuova prospettiva quando il decreto-legge 69 del 2013 ha introdotto l’articolo 2 bis del d.P.R. 380/2001, che pareva consentire alle Regioni di derogare al d.m. 1444 – non solo per le distanze – in ipotesi più ampie di quelle originariamente previste dall’art. 9 u.c. del medesimo d.m. 1444/1968.

Si è però rivelata una vera e propria “trappola”. Di fronte alle deroghe al d.m. 1444/1968 via via introdotte da nuove norme regionali, la Corte costituzionale ha infatti statuito che l’art. 2 bis non ha in realtà previsto nulla di nuovo rispetto a quanto già previsto nel d.m. A farne le spese, nel Veneto, un passaggio dell’art. 8 della l.r. n. 4/2015 relativo agli “*interventi disciplinati puntualmente*”, dichiarato incostituzionale con la sentenza 41 del 2017.

Il problema ha anche toccato direttamente il “Piano Casa” previgente.

Sotto un primo profilo, dopo che il TAR Veneto aveva mutato la propria giurisprudenza giungendo a ritenere inderogabili le distanze dai confini, una disposizione della legge regionale 30 del 2016 ha interpretato autenticamente il “Piano Casa” affermando appunto che esso deroga alla distanza dai confini. Ma la questione della costituzionalità di tale norma interpretativa è attualmente pendente in Corte, cui è stata sottoposta dal TAR Veneto (con ordinanza n. 1166/2018).

Sotto un secondo profilo, sempre sulla scorta dell’articolo 2 bis del d.P.R. 380 la legge regionale 32 del 2013, cioè il cosiddetto “Piano Casa *ter*”, ha consentito una deroga al d.m. in tema di altezze (con l’articolo 9 comma 8 bis). Ma anche questa disposizione è ora avanti la Corte, cui è stata sottoposta con ordinanza del Consiglio di Stato (con ordinanza n. 1431/2019).

3. Una cosa per ora da non fare: derogare di nuovo

In questa situazione, il progetto originario della nuova legge, il numero 402, prevedeva che, in attuazione dell’articolo 2 bis del d.P.R. 380, gli interventi consentiti potessero derogare ai parametri di altezza e densità del d.m. n. 1444/1968.

La previsione era evidentemente “a rischio”, come da più parti è stato fatto notare (in particolare, in sede di audizione sul disegno di legge, dall’Associazione veneta degli avvocati amministrativisti).

Stante la pendenza dei giudizi in Corte sopra ricordati, la soluzione più semplice per il legislatore regionale sarebbe stata forse quella di non disporre nulla in tema di deroghe, attendendo le future pronunce della Corte (le quali comunque, quando interverranno, potranno avere rilievo anche nel contenzioso avanti al giudice civile, eventualmente ingenerandone di nuovo); oppure attendendo che sia il legislatore statale a consentire davvero un’effettiva possibilità di deroga al d.m. del 1968 da parte delle Regioni (v. *infra* in merito al cd. decreto “sblocca cantieri”).

È prevalsa tuttavia la volontà politica di prevedere comunque nella nuova legge regionale la possibilità di deroga; ma ciò è stato fatto (e non poteva che essere fatto) alle condizioni poste dalla Corte costituzionale (ed individuate sulla scorta dell’articolo 2 bis del d.P.R. n. 380/2001, inteso dalla Corte come sostanzialmente ripetitivo dell’ultimo comma dell’articolo 9 dello stesso d.m.). Insomma, il legislatore regionale ha posto delle condizioni per la deroga che già stanno, in realtà, nella normativa statale.

Ne è uscita una norma regionale difficilmente censurabile sotto il profilo della costituzionalità, ma probabilmente inutile sul punto. Una norma che lascia nella sostanziale impossibilità di valersi davvero di quella deroga pur menzionata dalla disposizione di legge. Non è dunque mancata la volontà del legislatore regionale di affrontare il problema, ma – allo stato – la possibilità di farlo.

In concreto, se – come prevede l’art. 11 – è necessario un piano attuativo per derogare al d.m., deve esserci una perimetrazione dell’ambito di tale piano attuativo. Se non c’è, sarà necessario provvedervi a

livello di pianificazione generale, e in specie nel piano degli interventi (in conformità all'inquadramento generale dei rapporti tra piani). Ma se è necessario un passaggio attraverso il piano degli interventi, allora la cosa perde di ogni utilità.

In altri termini: dover passare attraverso la pianificazione per consentire un intervento di “Piano Casa”, per sua natura derogatorio rispetto alla pianificazione, risulta contraddittorio.

Deve inoltre ricordarsi che, in conformità alla prevalente giurisprudenza ed anche alla stessa formulazione della nuova norma (che si riferisce a previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi), la deroga al d.m. 1444/1968 presuppone che i fabbricati da considerare siano tutti interni al piano attuativo, ciò che ne rende ancor più difficile la pratica operatività (anche perché, specie con riferimento ai parametri dell'altezza e della densità, il numero e la collocazione dei fabbricati da considerare può portare a degli ambiti di piano particolarmente ampi).

Rispetto a tali (sconfortanti) conclusioni, l'alternativa potrebbe essere che sia chi propone il piano attuativo a presentare, insieme ad esso, anche la perimetrazione dell'ambito di piano (coinvolgendo tutti i proprietari delle aree interessate).

Ma non mancano le difficoltà.

Difficoltà sotto il profilo giuridico, perché la regola generale che gli ambiti di piano attuativo stiano già nei PRG (ex art. 17 l.r. n. 11/2004) non sembra poter essere derogata da una norma (l'articolo 11 in esame) che nulla dice sul punto. Bisognerebbe presumere che i PUA “derogatori” di cui all'articolo 11 siano diversi dagli altri PUA, e quindi godano di una facoltà di libera perimetrazione dell'ambito che tuttavia non è neanche prevista: e il sospetto sarebbe quello di un utilizzo “di comodo” dei PUA al solo fine di derogare al d.m. 1444. Si porrebbe inoltre un problema di competenze: se ad approvare la perimetrazione è il Consiglio – come tradizionalmente si ritiene – allora il percorso procedimentale diventa piuttosto articolato, con una perimetrazione consiliare seguita da un'adozione e da un'approvazione del piano attuativo in Giunta.

E difficoltà sotto il profilo fattuale, perché mancherebbe un coordinamento tra tutti gli ambiti di piano attuativo che possano essere individuati in relazione agli specifici interventi da realizzare. Insomma: se ciascun proprietario può chiedere autonomamente la definizione dell'ambito che gli serve per giustificare il proprio intervento, le conseguenze ben possono essere anche di sovrapposizione tra ambiti (ciò che darebbe vita a una tematica pur interessante, ma comunque problematica).

4. L'intervento del legislatore statale sul d.m. del 1968

È peraltro entrato ora in vigore il decreto-legge 32 del 2019 (cd. “sblocca cantieri”), convertito con legge 55/2019, il cui art. 5 è certamente rilevante ai nostri fini.

In astratto, un intervento del legislatore statale sembra in effetti l'unico modo attraverso cui la situazione attuale può essere modificata.

Ma è certo difficile pensare che la soluzione possa essere fornita intervenendo con lo strumento del decreto-legge su una situazione consolidatasi nell'arco di mezzo secolo; specie dopo che in tale situazione già si è avuto un pregresso e non riuscito intervento legislativo che, con il decreto-legge n. 69/2013, ha introdotto – con l'art. 2 bis del d.P.R. n. 380/2001 – una norma o inutile (se ripetitiva dell'art. 9, u.c., del d.m. 1444/1968) o non chiara (se voleva davvero ampliare le ipotesi di deroga al d.m.).

C'erano comunque molte attese sul possibile superamento del d.m. 1444/1968; ma i contenuti del d.l. 32/2019 non paiono corrispondere a quelle attese (nonostante l'enunciazione – nell'art. 5 della nuova legge – di lunga serie di obiettivi, dalla “drastica riduzione del consumo del suolo” alla “rigenerazione del patrimonio edilizio esistente”, che farebbero pensare a un intervento di ampio respiro).

1. Una prima disposizione posta dall'art. 5 del d.l. n. 32/2019 – ma che non è stata poi convertita - si limitava a stabilire che all'articolo 2 bis, comma 1, del d.P.R. 380 le parole “*possono prevedere*” – cioè, le Regioni possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al d.m. 1444 – fossero sostituite dalla parola “*introducono*”; mentre le parole “*possono dettare*” – cioè, possono dettare disposizioni sugli standard – fossero sostituite dalla parola “*nonché*”.

Certo, le parole sono importanti. Però queste modifiche “chirurgiche” non avrebbero cambiato in modo sostanziale i termini della questione. Non bastavano cioè le modifiche alla formulazione letterale dell'art. 2 bis, co. 1, d.P.R. n. 380/2001 per trasformare la “facoltà” in un “obbligo”; si sarebbe trattato solo di una sollecitazione dell'intervento legislativo regionale. Sollecitazione e non obbligo, anche perché

non era e non è chiaro quali contenuti possa avere l'intervento legislativo regionale sollecitato.

E la mancata conversione di questa disposizione induce a pensare che ne sia stata percepita l'inconsistenza.

2. Al primo comma dell'articolo 2 bis cit. ne vengono ora aggiunti altri due.

Il comma 1 bis precisa che le disposizioni legislative regionali di deroga al d.m. 1444/1968 devono servire di "orientamento" ai Comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati.

A una condizione: che la definizione intervenga negli ambiti urbani consolidati. Ciò che ragionevolmente si riconnette alle finalità indicate nell'esordio dell'art. 5 del decreto-legge 32/2019, tra cui quella di razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente.

Se la volontà del legislatore è chiaramente espressa, il suo oggetto non sembra tuttavia possibile.

Si ritorna infatti al punto di partenza: il presupposto è che vi sia un intervento legislativo regionale che comporti il superamento di ciò che fino ad oggi ha sempre costituito un limite invalicabile per le Regioni (come dimostrato dalle pronunce della Corte costituzionale che hanno giudicato incostituzionali le varie disposizioni regionali che hanno tentato di derogare al d.m. del 1968: cfr. Corte Cost., n. 178/2016; n. 185/2016; n. 231/2016; n. 41/2017).

È sulla scorta di questo ipotetico intervento legislativo regionale che i Comuni dovrebbero in concreto essere "orientati" nella definizione delle deroghe.

Ma non è chiaro su che cosa l'intervento legislativo regionale possa fondarsi, dal momento che la disciplina di legge statale rimane sostanzialmente invariata sul punto centrale: sulle condizioni, cioè, in presenza delle quali è consentita la deroga al d.m. n. 1444/1968 (sempre quelle dell'ultimo comma dell'articolo 9 dello stesso d.m.?). E dal momento che, di conseguenza, non risultano chiare le ragioni che dovrebbero indurre la Corte a mutare la propria posizione.

3. Il nuovo comma 1 *ter* dell'art. 2 bis cit. prevede inoltre che in ogni caso di demolizione e ricostruzione, quest'ultima sia consentita nel rispetto delle distanze preesistenti, assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito, nonché il rispetto dell'altezza massima dell'edificio demolito.

La disposizione – pur non riferendosi alla ristrutturazione edilizia – è in linea con la progressiva espansione di tale categoria di interventi, come definita dall'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. 380/2001 (nelle sue successive modificazioni).

È soprattutto sulla base di tale categoria, distinta rispetto a quella di nuova costruzione, che la giurisprudenza ha ammesso che gli interventi di demolizione e ricostruzione, in quanto riconducibili alla ristrutturazione, consentano di realizzare una nuova costruzione alla medesima distanza di quella preesistente, anche se non rispettosa del d.m. del 1968; ritenendo che solo in casi eccezionali, caratterizzati dalla realizzazione di un'opera oggettivamente diversa per volume – i.e., ristrutturazione con ampliamento – o per collocazione, la qualificazione dell'intervento come di ristrutturazione edilizia non basti a derogare al d.m. 1444/1968: cfr. ad es. Cass. civ., sez. II, 30 giugno 2017, n. 16268.

Ma la progressiva espansione della categoria della ristrutturazione edilizia, nella quale ciò che rimane fermo finisce per essere la sola volumetria, consente ormai che un edificio ristrutturato abbia un sedime non coincidente con quello dell'edificio originario.

In linea con questa espansione è la normativa posta nel Veneto dall'art. 10 della l.r. n. 14/2009, mantenuto in vigore dalla legge regionale n. 14/2019.

Tale disposizione regionale da un lato, alla lettera a), prevede che gli interventi di ristrutturazione edilizia possano compiersi con l'integrale demolizione delle strutture murarie preesistenti purché la nuova costruzione sia realizzata con il medesimo volume o con un volume inferiore; e, d'altro lato, disciplina espressamente, alla lettera b), gli interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento realizzati mediante integrale demolizione e ricostruzione dell'edificio esistente: sono interventi "misti", considerati, per la parte in cui mantengono i volumi esistenti, quali ristrutturazione edilizia ai fini delle prescrizioni in materia di indici di edificabilità e di ogni ulteriore parametro quantitativo.

Tutto ciò non rileva però per le distanze.

Quanto alle distanze, infatti, né la nozione generale di ristrutturazione edilizia posta dall'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001 né l'art. 10 della l.r. 14/2009 possono derogare al d.m. del 1968.

Insomma, non può essere consentito che un intervento di demolizione e ricostruzione comporti una

deroga alle distanze ulteriore rispetto a quella già integrata dal preesistente manufatto (nelle condizioni di sedime, volume e altezza massima che lo caratterizzavano).

Nell'ambito della legislazione veneta, in particolare, non rileva al riguardo la previsione di cui alla lett. *b – bis* del primo comma dell'art. 10 l.r. n. 14/2009, che riconduce alla categoria della ristrutturazione edilizia gli interventi di ricostruzione su area di sedime parzialmente diversa: è norma che vale ai fini delle procedure autorizzatorie necessarie all'intervento, e non ai fini delle distanze.

In tale quadro, il nuovo comma 1 *ter* dell'art. 2 bis del d.P.R. n. 380/2001 – introdotto dal d.l. n. 32/2019 - in realtà non muta la situazione esistente, né modifica quelli che già sono i parametri di riferimento, pretendendo che - ai fini delle distanze - vi sia identità di volume, sedime e altezza tra fabbricato demolito e fabbricato ricostruito.

Ma è comunque una disposizione che potrà avere un'importanza anche notevole in termini di chiarezza, di eliminazione delle incertezze legate alla qualificazione dell'intervento. Distingue infatti, e correttamente, il tema delle distanze dalla (complessa) nozione di ristrutturazione edilizia, ponendo una norma che è in realtà di sistema.

Ma, appunto, il rilievo della disposizione in esame si manifesta sotto questo profilo, e non ai fini di una effettiva espansione della potestà legislativa regionale nei confronti del d.m. 1444 del 1968. E dunque, se la Regione confidava nell'intervento legislativo statale per poter fondare su di esso le proprie future scelte legislative, o sanare quelle già assunte nel "Piano Casa" previgente, deve ancora attendere qualcosa in più rispetto a questo decreto-legge.

4. Un'ulteriore disposizione in tema di distanze è infine posta dall'articolo 5, primo comma, del d.l. 32/2019 (che, dopo la conversione con legge 55/2019, reca una nuova lettera *b - bis*), il quale fornisce una sorta di interpretazione autentica di una specifica previsione del d.m. 1444 del 1968.

Il d.m. del 1968, dopo aver stabilito la distanza minima da rispettarsi tra i fabbricati nelle diverse zone urbanistiche, pone una disciplina specifica per i casi in cui tra i fabbricati sia interposta una strada, stabilendo che in tal caso le distanze debbano corrispondere alla larghezza della sede stradale con delle maggiorazioni per ciascuno dei due lati.

Un tema da sempre oggetto di dibattito, a causa di una formulazione non chiara del d.m. 1444/1968 sul punto, è quello dell'applicabilità di tale specifica disciplina anche alle zone B oltre che alle zone C.

In realtà sembrerebbe forse più aderente al dato testuale del d.m. che la distanza tra fabbricati con strada interposta valga sia per le zone C sia per le zone B.

Ma l'interpretazione autentica ora fornita dal legislatore è perentoria nell'affermare che il limite si applica esclusivamente alle zone C.

Ed è certo una precisazione utile; ma neppure essa integra un intervento di radicale modifica della tematica in esame.

5. Una scelta non obbligata: il permesso convenzionato necessario

Le problematiche poste dal secondo comma dell'art. 11 riguardano non più il d.m. 1444 del 1968, ma l'utilizzo dello strumento del permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28 bis del d.P.R. 380/2001, che viene ora prescritto per tutti gli interventi di maggior impatto realizzati grazie alla nuova legge: quelli cioè che portano alla realizzazione di un edificio superiore ai 2000 metri cubi o con un'altezza superiore del 50% rispetto all'edificio oggetto di intervento (questo sembra il senso della norma, anche se la sua formulazione – "*altezza superiore al 50% rispetto all'edificio oggetto di intervento*" – appare letteralmente un po' diversa).

L'uso del permesso di costruire convenzionato ha certo grande rilievo nel quadro generale della nuova legge. Gli interventi previsti – ai sensi dell'art. 3 co. 2 – non possono prescindere dalla necessità delle opere di urbanizzazione, e dunque l'utilizzo di tale strumento è quantomai adeguato proprio perché risponde a quelle "*esigenze di urbanizzazione*" che "*possano essere soddisfatte con modalità semplificata*" (art. 28 bis cit.).

Rinviando sul punto a quanto esposto nell'ampio commento dell'articolo 10 contenuto nella presente opera, è sufficiente qui ricordare una considerazione di immediata evidenza: l'urbanizzazione non è in un rapporto automatico con la misura dell'intervento.

Dunque, l'aver prescritto lo strumento procedimentale del permesso convenzionato per ogni ipotesi di superamento di una certa soglia dimensionale non risponde a una scelta necessitata. Risponde

probabilmente a una esigenza diversa, volendosi lasciare un maggior spazio valutativo in sede locale sugli interventi di più ampia portata consentiti dalla nuova legge.

Rilevante al riguardo è che il permesso convenzionato richieda il passaggio in Consiglio comunale, sempre alla stregua del citato articolo 28 bis. Tale norma consente peraltro alle Regioni di disciplinare diversamente la competenza all'approvazione della convenzione: ciò che però il legislatore regionale non ha ritenuto di fare in questa occasione (non essendovi pertanto dubbi sulla persistente competenza consigliare al riguardo).

Certo sembrerebbe crearsi in tal modo una sorta di paradosso nelle competenze. Se alla stregua del primo comma dell'articolo 11 l'intervento si pone in deroga al d.m. 1444 del 1968, per regola generale (posta dal decreto-legge 70 del 2011) spetta infatti alla Giunta la competenza all'adozione e all'approvazione del necessario piano attuativo. Se invece l'intervento non sia in deroga al d.m., ma superi una certa soglia dimensionale, si rende necessario il suo passaggio in Consiglio. Ma il paradosso è in realtà solo apparente, perché – come sopra si è visto – un passaggio in sede di pianificazione generale o di perimetrazione consiliare appare comunque obbligato anche nel caso di piano attuativo.

Sembra infine quasi frutto di un refuso – cioè dell'indebita ripetizione di un passaggio del primo comma – il riferimento del secondo comma alle previsioni planivolumetriche.

Non è però un problema: tali previsioni in un permesso di costruire convenzionato ci sono comunque. E certo non si può caricare il passaggio – scritto senza altre precisazioni – di alcuno specifico significato prescrittivo (come ad esempio quello di imporre la contestualizzazione, con un planivolumetrico, dell'intervento nel suo rapporto con il territorio circostante).

6. Volumi da PRG e volumi da Piano Casa

Il terzo comma dell'articolo 11 costituisce il tentativo di chiarire il rapporto, da sempre problematico, tra capacità edificatoria riconosciuta nella pianificazione urbanistica comunale e capacità edificatoria riconosciuta direttamente dal legislatore.

Il discorso coinvolge evidentemente i punti fondamentali del rapporto tra pianificazione comunale e intervento legislativo che prevalga su di essa, nonché del rapporto tra Enti locali e Regione nella disciplina e nello sviluppo del territorio.

In concreto, il terzo comma dell'articolo 11 interviene sul cumulo tra incrementi dimensionali di diversa origine (di PRG e di legge).

Al riguardo, la situazione è ora caratterizzata dall'inaspettata e importante sentenza del TAR Veneto n. 513 del 15 maggio 2018. Essa muove dall'affermazione che il "Piano Casa" veneto consenta l'ampliamento solo quando non sia possibile realizzarlo con le ordinarie previsioni di PRG. Ma la conclusione è radicale: dalla priorità delle previsioni volumetriche del PRG si arriva ad affermare il divieto di cumulo in un unico intervento di entrambi i premi volumetrici. Ed è una conclusione non in linea con la generale prassi interpretativa e operativa finora seguita, avendo di regola i Comuni consentito interventi che sono frutto della sommatoria delle diverse volumetrie (pur avendo dovuto tenere conto delle differenti caratteristiche e specificità di tali volumetrie).

Il terzo comma dell'articolo 11 risolve tale questione. Conferma infatti la priorità temporale nell'utilizzazione della capacità edificatoria attribuita dal PRG; ciò che costituisce l'affermazione di base della sentenza 513/2018. Ma supera questa regola subito dopo averla enunciata, giacché consente che la capacità edificatoria di PRG possa essere utilizzata "anche contestualmente" agli interventi previsti dalla nuova legge, statuendo anzi che gli interventi possano essere realizzati in più fasi fino al raggiungimento degli incrementi volumetrici e di superficie complessivi.

Insomma: poiché la nuova legge intende porre una disciplina a regime, destinata a durare, il premio complessivo da essa attribuito potrà essere utilizzato gradualmente fino alla sua consumazione. Ciò che risponde alla medesima logica della disposizione posta dell'articolo 3 comma 4 lett. h) della legge (che, in diversa fattispecie e in forma più complicata, si preoccupa anch'essa di garantire l'utilizzabilità delle premialità di legge nella loro misura complessiva).

La disposizione in esame è stata però oggetto di modifica da parte della legge regionale 29 del 2019, che ha inserito nel testo del terzo comma dell'art. 11 due importanti precisazioni.

La prima è quella per cui gli interventi degli articoli 6 e 7 della l.r. n. 14/2019 - cioè quelli di ampliamento e di riqualificazione del tessuto edilizio - non danno diritto a una capacità edificatoria

cumulabile tra loro.

La seconda precisazione è quella per cui tali interventi sono comunque consentiti una sola volta – cioè, sembra di capire, devono essere oggetto di un'unica domanda - anche se possono essere realizzati in più fasi, fino al raggiungimento degli ampliamenti e degli incrementi volumetrici e di superficie complessivamente previsti.

Precisazioni di cui la prima forse non era necessaria, data l'alternatività tra le due ipotesi degli articoli 6 e 7 della legge; mentre la seconda ha certamente una portata innovativa, e impeditiva del frazionamento degli interventi previsti dagli articoli 6 e 7 cit., che devono essere unitari (una volta sola) pur se suddivisibili in fasi.

Ma entrambe lasciano immutato il senso complessivo della disposizione in esame.

7. L'ultrattività del progresso Piano Casa e i problemi rimasti aperti

L'intervento legislativo odierno sembra dunque aver individuato – sul tema del cumulo tra incrementi dimensionali - un criterio per il futuro.

È peraltro il caso di accennare che, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge regionale n. 14/2019, vi è una ultrattività del previgente "Piano Casa" – quello posto dalla legge regionale n. 14/2009 e successive modifiche – con riferimento alle domande di permesso di costruire e alle segnalazioni presentate entro il 31 marzo 2019.

Poiché la nuova legge non fornisce alcuna interpretazione autentica del testo legislativo precedente, è chiaro che la disciplina progressa (ma ultrattiva) porta con sé le conclusioni e le incertezze create dalla giurisprudenza. Così con riferimento al cumulo di capacità edificatorie (per il quale persiste la necessità di confrontarsi con la citata sentenza 513/2018 del TAR Veneto); e così, naturalmente, anche per quanto riguarda le deroghe al d.m. n. 1444/1968 di cui sopra si è fatto cenno.

Le norme progressive si applicano cioè così come sono e come vengono interpretate dalla giurisprudenza. Ivi compresa la possibilità di deroga alle distanze dai confini, e quella di deroga al d.m. 1444/1968 quanto alle altezze. Almeno finché la Corte costituzionale non avrà assunto le proprie determinazioni al riguardo.

Problema specifico potrà essere quello dell'applicabilità della progressa disciplina di "Piano Casa" alle varianti presentate nelle pratiche pendenti; problema che andrà probabilmente risolto considerando la natura di ciò che si chiede di variare e il suo rilievo nella vecchia e nella nuova disciplina legislativa (mentre la distinzione tra varianti essenziali e non essenziali di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 380/2001 e, in ambito veneto, all'art. 92 l.r. n. 61/1985, se può costituire un primo riferimento, non sembra poter essere di automatica applicazione stante la peculiarità degli interventi quali assentiti dalla progressa o dalla nuova disciplina di legge in via derogatoria rispetto alla pianificazione comunale).

8. Gli ampliamenti in zona agricola

Merita infine di essere segnalato un passaggio del terzo comma dell'art. 11, laddove viene espressamente confermata la capacità edificatoria riconosciuta *"dalle normative per l'edificazione in zona agricola"*.

È un passaggio significativo perché consente di superare un dubbio che avrebbe avuto altrimenti ragione di porsi con riferimento all'articolo 17 comma 3, che dispone che le premialità volumetriche o di superficie previste dalla nuova legge non siano cumulabili con quelle previste da altre leggi regionali.

Potrebbe infatti ipotizzarsi che tra le premialità non cumulabili vi sia anche la possibilità di ampliamento fino a 800 metri cubi della casa di abitazione in zona agricola, prevista dall'articolo 44 comma 5 della legge regionale 11 del 2004.

Conclusione che sembra appunto impedita dal passaggio testuale ora ricordato. Cosicché in zona agricola risulta ora possibile sia l'ampliamento fino a 800 metri cubi sia l'applicazione degli incrementi previsti dalla nuova legge (ovviamente, alle condizioni previste dalla nuova legge). Fermo restando che gli incrementi non si misurano più sulla volumetria prevista per legge, così come era previsto per le prime case di abitazione dall'articolo 3 bis comma 2 della legge regionale n. 14/2009 e successive modifiche, ma sul solo edificio effettivamente esistente.

9. I parametri del regolamento edilizio tipo: un problema solo rimandato

Il quarto comma dell'articolo 11 si misura con le problematiche relative all'obbligo dei Comuni di adeguamento al regolamento edilizio tipo; adeguamento che dovrà intervenire entro termini ora spostati al 31 dicembre 2019 dall'articolo 17 comma 7 della legge (spostamento peraltro piuttosto "timido", giacché non porta all'unificazione di tale termine e di quello per gli adempimenti previsti dalla normativa in tema di contenimento del consumo del suolo con il termine posto dall'articolo 4 co. 2 della nuova legge per l'approvazione della prima variante finalizzata ai compiti ora imposti ai Comuni in funzione dei crediti da rinaturalizzazione; variante, quest'ultima, che in ogni caso si prevede venga rivista con cadenza annuale).

La scelta compiuta nel quarto comma dell'articolo 11 è quella che per l'applicazione della nuova legge ciascun Comune continui a fare riferimento ai propri parametri edificatori. Scelta in concreto comprensibile: finché non c'è un linguaggio unico, l'applicazione della nuova legge presuppone che gli incrementi da essa attribuiti vengano individuati presso ogni Comune prendendo a riferimento i parametri di quel Comune. Ma è da sottolineare che, quando vi sarà l'adeguamento al regolamento edilizio tipo e l'auspicata unificazione dei parametri di base, i cambiamenti sull'entità degli incrementi previsti dalla nuova legge potranno essere anche pesanti.

10. La monetizzazione delle aree non cedute

Una breve considerazione merita infine la previsione della possibilità di monetizzazione delle dotazioni territoriali ove inferiori a quelle minime, contenuta al quinto comma dell'articolo 11 della l.r. n. 14/2019 e riferita agli interventi di riqualificazione di cui all'art. 7 della legge in esame.

Anche in questo caso si tratta di una deroga al decreto ministeriale 1444 del 1968, al quale l'articolo 41 quinquies della legge n. 1150/1942 rimette la determinazione delle dotazioni minime da reperire nella pianificazione urbanistica.

La deroga ha qui trovato il suo fondamento anzitutto nella realtà delle cose, risultando spesso impossibile il reperimento di tali dotazioni in contesti già edificati (o risultando inutile, ove ad essere reperite fossero delle aree inadeguate per dimensioni e caratteristiche).

E le generali previsioni dell'articolo 31 della legge regionale 11 del 2004 – che consente ai PAT la rideterminazione delle quantità degli standard – e dell'art. 32 della stessa legge – riferito ai casi di non reperibilità delle aree all'interno di un piano attuativo – si inseriscono in un quadro che si era in tal senso delineato nella giurisprudenza amministrativa.

In questa prospettiva ha trovato riconoscimento anche l'istituto della monetizzazione, ovvero della quantificazione delle risorse economiche necessarie all'acquisizione di altre aree equivalenti a quelle non acquisibili *in loco*. Istituto concretamente imprescindibile ma da considerare con cautela, perché di per sé in grado di penalizzare determinate aree, sprovviste al proprio interno di dotazioni proporzionate agli interventi urbanistici ivi gravanti, con possibile pregiudizio di chi vi abita e vi opera.

Si rende dunque necessario garantire l'esistenza di un adeguato collegamento tra l'area interessata dagli interventi e le dotazioni recuperate altrove, oltre che garantire il mantenimento complessivo delle dotazioni territoriali.

Ed è in tale contesto che si inserisce la disposizione in esame, la quale risponde alla logica di rimettere alla pianificazione comunale la valutazione in concreto delle dotazioni necessarie a consentire l'intervento.

Resta peraltro, anche in questo caso, qualcosa di contraddittorio nella previsione di un passaggio attraverso la pianificazione urbanistica per consentire interventi di "Piano Casa" che per loro natura sono in deroga alla pianificazione.

La previsione si collega a quella dell'articolo 3, comma 2, della legge in esame, la quale impone che in ogni caso gli interventi degli articoli 6 e 7 siano subordinati all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ovvero al loro adeguamento (e si rinvia al riguardo al commento specifico). Insomma, l'art. 11 co. 5 va interpretato in coordinamento con il principio espresso dall'art. 3 co. 2 cit., il quale a sua volta si riconnette al più generale principio di cui all'art. 12 co. 2 del D.P.R. 380/2001: in esso non può dunque rinvenirsi una rinuncia, pur compensata economicamente, alla dotazione territoriale riferita all'intervento, quanto piuttosto la possibilità di una diversa valutazione in tema di localizzazione delle dotazioni (ciò che – nelle intenzioni del legislatore – non dovrebbe penalizzarne la fruibilità neppure con riguardo all'area di intervento).

La disposizione in esame trova quindi il suo significato nel fornire delle indicazioni, sia pur generali, quanto ai criteri di collegamento tra le aree di intervento e quelle ove siano presenti le dotazioni territoriali; nonché quanto al rapporto tra monetizzazione e obiettivo perseguito (cioè il mantenimento delle dotazioni territoriali stabilite dal d.m. 1444 del 1968).

E in tutto ciò il ruolo prevalente non può che essere dei Comuni, cui spetta un ampio margine valutativo sulle scelte urbanistiche - con l'individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata nei quali gli interventi di riqualificazione consentano dotazioni territoriali inferiori a quelle minime, grazie alle dotazioni territoriali presenti in aree contermini o agevolmente accessibili - ma anche un'ampia discrezionalità tecnica con riferimento alla quantificazione dell'importo alternativo alla cessione.

(Stefano Bigolaro)

TITOLO IV

Disposizioni per il monitoraggio e la qualità architettonica

ARTICOLO 12

Elenchi e monitoraggio

1. I comuni, a fini conoscitivi, istituiscono e aggiornano l'elenco degli interventi autorizzati ai sensi della presente legge e lo inviano, entro il 31 gennaio di ogni anno, alla Giunta regionale.

2. L'elenco di cui al comma 1 indica, per ciascun tipo di intervento, il volume o la superficie di ampliamento o di incremento autorizzati, la localizzazione, l'impiego di energia da fonti rinnovabili, l'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione e se si tratta di prima casa di abitazione.

3. I volumi e le superfici di ampliamento o di incremento autorizzati ai sensi della presente legge sono inseriti nel quadro conoscitivo di cui all'articolo 10 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

Nell'ambito del processo di innovazione della Pubblica Amministrazione, sono state attuate diverse iniziative volte al monitoraggio delle azioni per valutare gli effetti e l'efficacia degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica.

La Regione Veneto, già con l'art. 8 l.r. n. 14/2019, aveva avviato una specifica azione di monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni del "Piano Casa", al fine di avere elementi conoscitivi ed elenchi aggiornati degli interventi previsti e autorizzati.

Il monitoraggio sul "Piano Casa", pertanto, ha avuto inizio a partire dal mese di novembre 2009, predisposto a cura della Direzione Urbanistica e Paesaggio della Regione Veneto e si è protratto fino all'anno 2018, e troverà un impulso in un quadro rinnovato con la nuova legge regionale "Veneto 2050".

Inizialmente l'attività ha riguardato il conteggio delle istanze presentate nei vari Comuni, in base al citato art. 8 della Legge Regionale n. 14/2009 il quale stabiliva che "I comuni, a fini conoscitivi, provvedono ad istituire ed aggiornare l'elenco degli ampliamenti autorizzati ai sensi degli articoli 2, 3 e 4".

Con la Legge Regionale n. 13/2011, il secondo "Piano Casa", sono state apportate modifiche al citato articolo 8, introducendo il comma 1-bis il quale aggiungeva: "L'elenco di cui al comma 1 indica per ciascun tipo di intervento di cui agli articoli 2,3, e 4, il volume o la superficie di ampliamento autorizzato" e quindi oltre al numero delle istanze totali, dovevano essere conteggiati anche gli interventi di cui agli articoli 2 e 3 con rispettivo volume e/o superficie di ampliamento o ricostruzione.

Successivamente si è ritenuto di implementare ulteriormente la raccolta dei dati, attraverso la predisposizione di una specifica scheda, con l'aggiunta di informazioni ritenute di fondamentale importanza per le finalità del monitoraggio, quali la distinzione degli interventi assentiti/licenziati suddivisi per Zone Territoriali Omogenee e per categoria di appartenenza (Residenza, Commercio, Industria-Artigianato, Turismo, Annessi) nonché il numero di autorizzazioni rilasciate in riferimento alle "prime case di abitazione".

Per attuare il processo di acquisizione dei dati da parte dei Comuni, è stata elaborata una apposita scheda informatizzata, resa disponibile ai Comuni attraverso il portale della "Regione – Piano Casa", con l'impegno dei medesimi a restituirla debitamente compilata nelle sue parti.

Le informazioni desunte hanno avuto, e avranno, lo scopo di quantificare gli impatti positivi e/o negativi sul tessuto urbanistico comunale, in termini di volume e/o superficie ampliabili, suddivisi per Zone Territoriali distinte e per categoria di appartenenza, nonché di testare l'entità degli interventi di riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio esistente.

Non ultimi gli effetti e le ricadute sul sistema socio-economico derivanti dall'applicazione delle norme di legge.

L'acquisizione dei dati nell'arco degli ultimi anni ha prodotto dei report significativi dell'attività svolta in ambito regionale; infatti si è potuta constatare la netta prevalenza degli interventi di ampliamento nei termini di volumi e superfici (art. 2 l.r. n. 14/2009) stimati circa al 90% del totale degli interventi, rispetto all'applicazione delle norme relative alle demolizioni e ricostruzioni (art. 3 della l.r. n. 14/2009).

Nella suddivisione a zone urbanistiche prevalgono interventi nelle "Zone E", cui seguono le "C", le "B", le "A" e infine le "D".

Altro elemento di rilievo è la verifica effettuata sulle autorizzazioni rilasciate come “prima casa” le quali appaiono superiori alla metà rispetto al numero complessivo oggetto di verifica.

Infine, e non ultima, la rappresentazione numerica dei volumi e delle superfici licenziate che possono assumere ruoli importanti nelle stime future circa l’uso del territorio.

L’art.12 di “Veneto 2050” riafferma quindi l’importanza attribuita al monitoraggio e alla necessità di attingere importanti informazioni finalizzate alla verifica circa l’attuazione delle norme di legge in ambito regionale, con la fondamentale collaborazione dei Comuni.

Rispetto alla precedente legge e fermi restando gli elenchi di dati ritenuti comunque indispensabili e già elencati, appaiono – al comma 2 – due nuove voci quali “*l’impiego di energia da fonti rinnovabili*”, di cui all’art.2 e “*l’utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione*” di cui all’art.4.

Proprio l’applicazione del monitoraggio a queste due nuove “voci” avrà il compito di ampliare il raggio di azione di ricognizione e valutazione degli effetti delle norme, divenendone elemento di particolare attenzione nel quadro degli strumenti di analisi dei dati e delle informazioni.

Appare significativo considerare altresì che i “crediti edilizi da rinaturalizzazione” assumeranno un ruolo di notevole importanza all’interno della disciplina della nuova legge regionale, un ruolo cardine per l’attuazione del “*cleaning*” del territorio e, proprio come prevede l’art.15 “Clausola valutativa” della legge, essi sono ritenuti uno degli elementi indispensabili ai fini della verifica dello stato di attuazione della legge.

Pertanto il monitoraggio di “Veneto 2050” dovrà essere organizzato in un innovativo sistema informatico che, a conoscenza del precedente sistema, preveda procedure e metodologie standardizzate, condivise con i Comuni, per acquisire, normalizzare, elaborare e gestire i dati nonché prevedere procedure per la diffusione e la comunicazione delle informazioni della l.r. n. 14/2019: uno strumento di conoscenza, capace di fornire risultati e documentare l’efficacia e l’efficienza della applicazione delle norme ed essere il supporto per le valutazioni e le scelte dello stato d’attuazione della stessa legge.

(Maurizio De Gennaro e Lucio Lion)

ARTICOLO 13

Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica

1. È istituita, presso la struttura regionale competente in materia di governo del territorio, la Commissione per la qualità e la bellezza architettonica, nominata dal Consiglio regionale.

2. La composizione, le modalità di funzionamento e la durata della Commissione sono stabilite con provvedimento di Giunta regionale.

3. La Commissione predispone studi, raccoglie dati e formula proposte finalizzate alla promozione della qualità e della bellezza nella progettazione architettonica, urbanistica e del paesaggio e redige, con cadenza biennale, un rapporto contenente il monitoraggio delle attività svolte e dei risultati conseguiti.

4. La Commissione può svolgere, altresì, funzione consultiva non vincolante per gli interventi di particolare rilevanza sotto il profilo della loro complessità ed incidenza sulla forma urbana, sull'assetto territoriale e sul paesaggio.

5. Per gli interventi di cui al comma 4, per i quali la Commissione ritenga di segnalare l'elevata qualità progettuale raggiunta, i comuni possono ridurre il contributo di costruzione di una percentuale compresa tra un minimo del 20 e un massimo del 50 per cento.

SOMMARIO: A. Considerazioni generali e sistematiche (pag. 206) – B. Analisi normativa (pag. 208)

CONSIDERAZIONI GENERALI E SISTEMATICHE

Trovare nella titolazione di un articolo di legge regionale l'espressione "qualità e bellezza architettonica" (riproposta anche nel successivo art. 14) suscita da un punto di vista strettamente giuridico una curiosità spontanea e un moto di acuto interesse. La normativa statale da tempo ha fatto ricorso all'utilizzo di un lessico analogo o di lemmi similari, ben oltre il perimetro della "tradizionali" leggi di settore (a partire dalla legge n. 1497 del 1939 sino al recente Codice di materia, meglio noto come "Codice Urbani" approvato con il d.lgs. n. 42/2004) deputate alla tutela del paesaggio e delle bellezze di insieme. Ne sono una testimonianza le leggi di ratifica di importanti convenzioni internazionali, dalla "convenzione UNESCO" (*rectius*, "convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale" di cui alla legge n. 184/1977) alla Convenzione europea del paesaggio, recepita con la legge n. 14 del 2006, sino alla Convenzione per la protezione delle Alpi, ai sensi della legge n. 50/2012. Ma troviamo traccia di una attenzione simile anche in specifici atti esecutivi assunti dalle varie Amministrazioni dello Stato, tra i quali – recentemente – merita segnalazione il cd. "Progetto Bellezz@" promosso con apposito D.P.C.M. del 17 settembre 2018.

La sicura novità della disposizione in commento risiede nella diretta presa in carico da parte del legislatore regionale di una questione di appannaggio pressoché totale del livello regolativo statale. Una novità da vagliare – come vedremo – più sul versante delle modalità di disciplina che su quello dell'oggetto considerato. Infatti, ad onor del vero, una disamina complessiva della produzione legislativa regionale italiana (sempre nell'ambito delle regioni ad autonomia ordinaria) intercettava già, qua e là, tentativi più o meno enfatici di affrontare il tema. Ad esempio, la legge regionale del Piemonte in materia di consumo del suolo afferma che "la promozione della bellezza, intesa come qualità urbanistica, del paesaggio, urbana e del costruito, è uno dei principi ispiratori delle politiche regionali e territoriali" (cfr. art. 1 della l.r. Piemonte n. 16/2018) mentre la Regione Puglia ha dedicato un intero testo normativo alle "misure di sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio" (l.r. Puglia n. 14 del 2008), statuendo tra i propri fini il "migliorare la qualità urbana e la bellezza degli insediamenti umani" (si veda la lett. d) dell'art. 2 della legge), in continuità con il quale la Giunta regionale ha da ultimo depositato un progetto per una "legge sulla bellezza" di cui è in atto un percorso di partecipazione popolare (avviato con d.g.r. n. 164 del 30 gennaio 2019).

Una lettura attenta e smagata di questi testi induce però a connotarne la natura in termini prevalentemente "esortativi", alla stregua di atti che pullulano di dichiarazioni di principio e di enunciazioni di massima ma che si palesano come incapaci di tradurne gli auspici in canoni di concreta operatività.

L'indubbia originalità della disposizione in esame risiede invece nel suo carattere pratico, capace di indurre effetti tanto tangibili da aumentare le premialità assegnate in via ordinaria dalle norme precedenti. La facoltà concessa ai Comuni di ridurre il contributo di costruzione per gli interventi di particolare

bellezza e qualità, con possibilità financo di dimezzarlo (vedi ultimo comma), marca un significativo cambio di passo introducendo misure che entrano realmente nell'effettività delle singole iniziative, condizionandone la fattibilità e la sostenibilità economica.

Si assiste – in altre parole – ad una sorta di trasmutazione nell'approccio normativo al tema, sino ad ora relegato a contenuti di vaghezza operativa (osservatori, premi, ricerche, iniziative di studio *et cetera*) oppure ingabbiato entro le maglie legali dei puri procedimenti di tutela, dove la cura della bellezza e della qualità si risolve in autorizzazioni previe, atti di controllo, emissione di sanzioni, consumandosi nel perimetro di un orizzonte conservativo che difetta di promozionalità, avvitato più sulla "qualità" che c'è che sulla "qualità" che potrà essere.

Questa innovazione significativa pone problemi applicativi specifici perché ci troviamo in presenza di disposti normativi che non si limitano più ad incoraggiare la predisposizione di studi, la raccolta di dati, la formulazione di proposte, la redazione di rapporti ma che attribuiscono un vero e proprio vantaggio economico a sostegno del singolo intervento considerato.

Se, come sappiamo, l'art. 12 della legge n. 241/1990 prevede che *"la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti ... sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti ... dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi"* e secondo la giurisprudenza esso *"riveste carattere di principio generale dell'ordinamento giuridico"* (tra tanti, cfr. Consiglio di Stato sez. V, 23 marzo 2015, n.1552), il suo rispetto non è eludibile.

Adusi a determinazioni dell'Autorità tutoria che, in materia di paesaggio e di bellezze naturali, rassomigliano di frequente a mere clausole di stile, infarcite di una verbosità tautologica spesso fine a sé stessa e che mortifica qualsiasi seria comprensione dei contesti reali, qui possiamo cogliere l'esigenza di un autentico cambiamento di verso.

Discettare di qualità e di bellezza non potrà in alcun modo assecondare l'estro o il capriccio dei commissari del momento ma – piuttosto – dovrà tendere alla riduzione di ogni margine di arbitrarietà, oggettivizzando criteri e parametri di valutazione.

Su questo crinale delicato, di complesso bilanciamento dell'autonomia soggettiva delle libere valutazioni da compiere e di osservanza delle basilari esigenze di imparzialità dell'azione amministrativa e di trasparenza delle procedure, si potrà ricercare fruttuosamente la delineazione di una nuova cornice di riferimento nell'inquadramento degli argomenti in parola.

Abbandonando i lidi di un sistema in cui il provvedere è di matrice totalmente soggettivo-discrezionale, modellato su ponderazioni caso per caso com'è tipico degli atti soprintendentizi, sarebbe opportuna l'emersione di una adeguata formalizzazione scientifica di regole e concetti, in un dialogo proficuo tra scienza e diritto. Avvertiamo il bisogno di questa ibridazione che dia coerenza e affidabilità alle valutazioni e che, pur accettando l'ineliminabilità della discrezionalità, ponga le basi di una utile correttezza procedimentale, impostata con la predeterminazione dei canoni da contestualizzare nei singoli giudizi. L'esercizio da parte della Giunta regionale della potestà di dettare disposizioni applicative e di indirizzo, previsto all'ultimo comma dell'art. 8, potrebbe costituire la sede idonea per una indicazione in tal senso.

Al netto di queste considerazioni resta la positività di una norma con cui si rende effettivo un sistema cooperativo e multivello di promozione e di tutela della bellezza e con la quale la Regione interpreta fattivamente il mandato costituzionale dettato dall'art. 9 Cost., da attuare in una collaborazione inter-istituzionale tra i diversi piani di governo (Corte cost., sentenza n. 151 del 1986).

Inoltre, non deve sfuggire che la Regione sviluppa questo impulso incentivando una idea normativamente avanzata di "bellezza", in fondo consentendo cittadinanza piena alle felici conclusioni della "Commissione Franceschini" (istituita con la legge n. 310/1964 e i cui risultati furono pubblicati nel 1967). Fu il lavoro di quella importante Commissione, infatti, ad adombrare una interpretazione del paesaggio che si discostava dalla visione estetizzante implicita nelle "bellezze naturali" trattate dalla legislazione del 1939 per approdare a una più ampia concezione della "bellezza" come bene testimoniale "avente valore di civiltà".

(Enrico Gaz)

ANALISI NORMATIVA

La disposizione in oggetto si ricollega alla previsione di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 2 (*Definizioni*) della legge in analisi. E non pare casuale che proprio il primo punto delle definizioni enunciate dalla legge sia dedicato alla "qualità architettonica".

Nell'impianto definitorio si fa riferimento alla sola "qualità architettonica" e non anche alla "bellezza architettonica". Potrebbe sembrare una dimenticanza, fortuita o meno, ma forse più semplicemente ciò potrebbe rappresentare non altro che una necessità. Sappiamo bene, soprattutto nelle discipline dell'architettura e dell'urbanistica, e propriamente nella loro componente imprescindibile della progettazione, quali e quante difficoltà si siano da sempre evidenziate nella necessaria intrinseca commistione/integrazione della parte qualitativa con quella quantitativa. Il problema principale, sotto il profilo prettamente scientifico, è sempre quello di ricercare di volta in volta, a seconda dello specifico obiettivo, un algoritmo "sufficientemente appropriato" per tradurre i valori qualitativi in "equivalenti" valori quantitativi.

Attribuire valori quantitativi alla "bellezza" (architettonica, artistica, ecc.), ordinata in una scala definita, misurabile e confrontabile con altri parametri scientifici (quantitativi), è opera pressoché impossibile. Un metodo relativo, per le opere d'arte almeno, è il valore "commerciale" dell'opera stessa. Ma ciò è difficilmente estendibile al valore della bellezza architettonica. Da sempre il problema è stato risolto in maniera "semplice", ricorrendo allo strumento della certificazione dello "stato di invariante" (artistico e culturale), principalmente con il metro del riconoscimento storico. Cioè con la semplice equivalenza: proporzionalità diretta o quasi fra valore architettonico e livello di vincolo attribuito al bene.

Il dominio, però, nel nostro caso non è il patrimonio artistico e culturale (e architettonico) ampiamente riconosciuto e condiviso, anche a livello internazionale, ma bensì il fare della quotidianità ai fini della "riqualificazione urbana" (e territoriale), o rigenerazione urbana (e territoriale) che dir si voglia. L'operazione della valutazione della "qualità/bellezza architettonica" di questo enorme insieme di "possibili risultati di riqualificazione urbana (e territoriale)" attesi diventa operazione ancor più improba per la prevedibile uniformità scalare dei risultati attesi e prevedibili (gaussiana molto schiacciata, tendente alla linea orizzontale).

Forse proprio in questi termini, molto opportunamente, la definizione si concentra unicamente sulla "qualità architettonica" e ancor più opportunamente cercando di "allargare" il campo delle sue componenti/indicatori in grado di ancorarsi anche ad aspetti quantitativi, maggiormente misurabili in un sistema di riferimento dato/ipotizzato. Ecco quindi che la definizione "allargata" di qualità architettonica si riferisce anche ad aspetti maggiormente innovativi e moderni quali: i principi di utilità e funzionalità; l'impatto visivo; la sostenibilità energetica ed ecologica; la "qualità" tecnologica dei materiali e delle soluzioni adottate. Ciò chiaramente non vuol dire trascurare il parametro/indicatore "bellezza" che continuerà ad essere uno dei capisaldi delle pratiche del progetto/attuazione delle opere di architettura e di rigenerazione urbana e territoriale; ma unicamente cercare di rendere maggiormente "misurabile", e quindi valutabile, l'indicatore "qualità architettonica" ai fini della completa applicazione della legge in esame.

In tal senso si comprende che il legislatore regionale, coerentemente con quanto ormai assodato anche a livello internazionale, ha cercato di aprire quanto più possibile l'orizzonte cognitivo e valutativo della Commissione per la "qualità e la bellezza architettonica", arricchendola dei necessari e molto opportuni contributi interdisciplinari, demandando alla Giunta regionale soprattutto la composizione della Commissione stessa che, giocoforza, dovrà essere congruente con il tasso di complessità che inevitabilmente il tema specifico pone.

Il comma 3 esplicita chiaramente i compiti della Commissione: studi, raccolta dati, formulazione di proposte, tutto finalizzato "alla promozione della qualità e della bellezza nella progettazione architettonica, urbanistica e del paesaggio". Questa è certamente la funzione principale, in quanto operazione tecnico-scientifica che ha però come obiettivo principale la crescita culturale del nostro sistema regionale, della quale "i sistemi di qualità" sono componenti essenziali. È a nostro avviso implicito che in tutto ciò diventi di fondamentale importanza il contributo consistente e fattivo apportato dalle nuove generazioni, come pure che a queste possano essere indirizzate proposte e procedure appositamente dedicate.

I commi 4 e 5 rimandano alla necessità di definire con estrema attenzione i criteri di valutazione della qualità e della bellezza architettonica, in quanto legati anche ad una interessante possibile premialità (riduzione del contributo di costruzione dal minimo del 20% al massimo del 50%).

L'articolo in oggetto trova puntuale corrispondenza con quanto stabilito al punto f) del comma 3 dell'articolo 3 (*Obiettivi e finalità*) della legge regionale n. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo. In quella sede veniva dichiarato esplicitamente che uno degli obiettivi delle politiche territoriali (e quindi degli stessi strumenti di pianificazione) doveva essere: "... incentivare il recupero, il riuso, la riqualificazione e la

valorizzazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, [...] nonché promuovendo la qualità urbana ed architettonica Si può quindi dire che la legge in oggetto, nel punto specifico in discussione (qualità architettonica), riprende e meglio chiarisce, anche in termini operativi, quanto già indicato dalla legge regionale 14 del 2017. Ciò è ulteriormente precisato anche nell'articolato specifico degli strumenti operativi messi in campo dalla stessa 14 del 2017: nella *“Riqualificazione edilizia ed ambientale”* (Art. 5) dove *“... la qualità architettonica e paesaggistica ...”* è uno dei parametri necessari per misurare *“il miglioramento della qualità edilizia”* ai fini del recupero/riqualificazione/rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e nella *“Rigenerazione urbana sostenibile”* (Art. 7), dove i progetti degli interventi per l'attuazione dei programmi di rigenerazione (di cui al comma 2) devono prevedere *“... lo sviluppo [...] della qualità architettonica degli edifici e degli spazi pubblici.”* Si noti in questo caso l'importanza di quella semplice congiunzione fra gli edifici e lo spazio pubblico, ad indicare molto opportunamente come la qualità architettonica anche di un unico edificio, tramite il connettivo dello spazio pubblico (diretto ma anche indiretto, o solo percepito), si estenda all'intero contesto urbano circostante e al miglioramento della *“città pubblica”*.

(Pasqualino Boschetto)

ARTICOLO 14**Premio per la qualità e la bellezza architettonica**

1. È istituito il premio “Qualità e Bellezza Architettonica” che il Consiglio regionale assegna annualmente, sulla base di una proposta formulata dalla Commissione di cui all’articolo 13, ai due migliori progetti realizzati ai sensi della presente legge, di cui uno elaborato da progettisti con età inferiore ai quarant’anni.

2. La Giunta regionale definisce i tempi, le procedure e l’entità del premio che è assegnato alla committenza.

Molto opportunamente la legge in oggetto istituisce il premio “Qualità e Bellezza Architettonica” (QBA), con cadenza annuale, “... ai due migliori progetti realizzati ai sensi della presente legge, di cui uno elaborato da progettisti con età inferiore ai quarant’anni.” La proposta dei premi viene formulata dalla Commissione istituita ai sensi del precedente art. 13, e questo è un ulteriore compito importante che il legislatore ha voluto attribuire a quest’organo. L’articolo non specifica nel dettaglio i requisiti e la procedura per l’assegnazione del premio, ma molto opportunamente sancisce e rafforza la portata di due obiettivi fondamentali: quello di saldare la riqualificazione/rigenerazione urbana e territoriale alla “qualità e bellezza architettonica”; e quello di attivare un primo atto concreto di “attenzione” nei confronti delle nuove generazioni di progettisti.

Anche in questo caso la l.r. n. 14/2017 può dare un importante apporto di coerenza cognitiva con la legge “Veneto 2050”. Parecchi spunti di riflessione e riferimenti per il lavoro della Commissione, e per la buona riuscita del premio QBA che la stessa Commissione dovrà sviluppare, si possono riscontrare all’art. 9 della l.r. n. 14/2017 (*Politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale, per la riqualificazione e per la rigenerazione*). La lettera a) del comma 2 stabilisce che la Giunta regionale “*promuove la qualità edilizia e diffonde la conoscenza delle buone pratiche ...*”. Ecco quindi che le “buone pratiche” diventano elemento portante per la promozione della qualità edilizia (e architettonica, e urbanistica, e territoriale, e ...). Le “buone pratiche”, quindi, dovrebbero diventare strumenti e unità di misura delle proposizioni e delle valutazioni della Commissione. Ma anche, molto correttamente e coerentemente, i premi QBA assegnati dovrebbero diventare essi stessi “buone pratiche”, da divulgare in maniera opportuna ed efficace. In tal senso l’apporto divulgativo e formativo delle professioni tecniche (architetti, ingegneri, ecc.) è assolutamente determinante, per la capillare opera informativa e formativa che ogni ordine/collegio/associazione professionale può svolgere direttamente al suo interno nei confronti dei suoi iscritti (addetti ai lavori).

Un altro aspetto, purtroppo non ancora sufficientemente approfondito e praticato nella nostra regione, è quanto stabilito al punto c) del comma 2 dello stesso art. 9 della l.r. n. 14/2017, dove si stabilisce che la Giunta regionale “*promuove e attiva concorsi di idee e laboratori di progettazione in collaborazione con i soggetti qualificati di cui alla lettera a)*” (cioè: università, enti di studio e centri di ricerca, associazioni professionali, imprenditoriali e culturali). A questa enunciazione di principio (e di necessità) possiamo solo sperare e adoperarci affinché vengano riconosciuti e condivisi due importanti passaggi: che il “concorso di idee” (generico) venga sostituito (generalmente) dal “concorso di progettazione”; e che il concorso di idee e/o di progettazione venga esso stesso definito “buona pratica”.

È ampiamente dimostrato, in Europa e non solo, che il concorso di idee e/o di progettazione, applicato in maniera diffusa e sistematica, alza notevolmente il livello della qualità architettonica e urbanistica della città e del territorio. In questo caso l’amministrazione pubblica dovrebbe dare per prima l’esempio (e la buona pratica), sottoponendo a concorso di progettazione almeno la maggior parte delle opere pubbliche.

(Pasqualino Boschetto)

ARTICOLO 15**Clausola valutativa**

1. Al fine di verificare lo stato di attuazione della presente legge, in particolare con riferimento alla riqualificazione edilizia ed al miglioramento della qualità della vita nelle città, la Giunta regionale, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della legge e successivamente con cadenza biennale, invia alla competente commissione consiliare una relazione sullo stato di attuazione della legge nei comuni indicando, in particolare:

- a) l'entità dei crediti edilizi da rinaturalizzazione utilizzati, suddivisi per le tipologie di intervento;
- b) gli interventi autorizzati ai sensi degli articoli 6 e 7 con l'indicazione dell'eventuale incremento della prestazione energetica dell'edificio;
- c) gli interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica di cui all'articolo 9;
- d) gli interventi a favore dei soggetti disabili e per l'eliminazione delle barriere architettoniche;
- e) una stima della consistenza qualitativa e quantitativa della superficie rinaturalizzata;
- f) il numero di progetti sottoposti alla Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica, precisando quanti sono stati segnalati per l'elevata qualità progettuale raggiunta.

L'articolo 15 della legge, analogamente alla disposizione dell'articolo 15 della l.r. n. 14/2017 si prefigge lo scopo verificare periodicamente lo stato di attuazione della legge successivamente alla sua entrata in vigore. Le clausole valutative, come quella in commento, rappresentano il crescente interesse del legislatore verso l'esame degli effetti prodotti in concreto dalle norme emanate: attraverso l'analisi dei dati raccolti, infatti, è possibile cogliere l'impatto che le nuove disposizioni hanno sul territorio e sull'assetto economico e sociale del Veneto.

L'articolo 15 attribuisce alla Giunta regionale il compito di fornire, alla competente commissione consiliare, una serie di informazioni selezionate che servono a conoscere le modalità d'attuazione della legge, ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase di applicazione, a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale.

In particolare la norma in esame prevede che, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della legge in commento, la Giunta regionale invii alla competente commissione consiliare una relazione in cui vengano indicati l'entità dei crediti edilizi da rinaturalizzazione utilizzati, gli interventi edilizi di ampliamento e di riqualificazione, autorizzati ai sensi degli articoli 6 e 7, gli interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica, gli interventi a favore dei soggetti disabili e per l'eliminazione delle barriere architettoniche, una stima della consistenza qualitativa e quantitativa della superficie rinaturalizzata e il numero di progetti sottoposti alla Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica.

La prima relazione dovrà essere predisposta "trascorsi tre anni" dall'entrata in vigore della legge. Tale termine potrebbe, a prima vista, sembrare eccessivamente ampio ma, in realtà, esso consente di analizzare l'effettiva operatività di tutti i meccanismi previsti dalle norme e, conseguentemente, la concreta realizzazione degli interventi ivi previsti. Si consideri, infatti, che l'articolo 4, al cui commento si rinvia, stabilisce che l'emanazione del provvedimento regionale che detta la disciplina dei crediti edilizi da rinaturalizzazione debba avvenire entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge. Il medesimo articolo prevede, altresì, che i Comuni approvino la variante urbanistica entro dodici mesi dall'adozione del sopra citato provvedimento di Giunta regionale. Spetta, infine, ai Comuni, qualora non dotati del Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECRED), provvedere alla sua istituzione. Ne consegue che, una valutazione circa l'utilizzo dei crediti da rinaturalizzazione, suddivisi per tipologie di intervento, nonché una stima della consistenza qualitativa e quantitativa della superficie rinaturalizzata non possa che esser effettuata dopo l'approvazione di tali fondamentali atti.

La relazione della Giunta regionale al Consiglio deve, inoltre, analizzare le informazioni e i dati relativi agli interventi edilizi di ampliamento, realizzati ai sensi dell'articolo 6, nonché quelli relativi agli interventi di riqualificazione, sostituzione, rinnovamento e densificazione del patrimonio edilizio esistente, disciplinati dall'articolo 7. L'analisi di tali elementi, infatti, risulta di fondamentale importanza per la valutazione complessiva del nuovo provvedimento legislativo che promuove il miglioramento della qualità della vita delle persone all'interno delle città e il riordino urbano. Anche in questo caso l'analisi e la valutazione degli impatti derivanti dagli interventi realizzati, secondo le nuove modalità indicate dai

rispettivi articoli, richiede un congruo periodo di tempo.

L'analisi della Giunta regionale deve inoltre tenere conto degli interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica nonché degli interventi a favore dei soggetti disabili e per l'eliminazione delle barriere architettoniche. La relazione, infine, deve porre attenzione al numero di progetti sottoposti alla Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica.

Le relazioni sullo stato di attuazione della legge in commento, successive alla prima, avranno cadenza biennale, così come previsto dall'articolo 15, comma 1. In tal modo il Consiglio regionale sarà periodicamente informato sia sull'applicazione concreta di tale legge, sia sull'applicazione della l.r. n. 14/2017, le cui relazioni (successive alla prima) hanno, invece, cadenza triennale ai sensi dell'articolo 15 della medesima legge regionale n. 14/2017. Si tenga, infatti, presente che le nuove disposizioni della legge regionale n. 14/2019 e della l.r. n. 14/2017 si pongono in rapporto di continuità per gli aspetti di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare e rinaturalizzazione del suolo.

(Francesca Martini)

TITOLO V**Modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”****ARTICOLO 16****Modifiche dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11**

1. Il comma 1 dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, è sostituito dal seguente:

“1. Il comune nell'ambito del piano di assetto del territorio (PAT) individua i criteri per identificare le opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola, e definisce gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare.”.

2. Il comma 2 dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, è sostituito dal seguente:

“2. Il comune con il piano degli interventi (PI) disciplina gli interventi di trasformazione da realizzare per conseguire gli obiettivi di cui al comma 1 ed individua le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola.”.

SOMMARIO: 1. Le modifiche del dettato originario dell'articolo 36 della legge 11/2004 – 2. Il coordinamento della legge 14/2019 con la legge 11/2004 – 3. Altri modi di utilizzazione di crediti edilizi – 4. Verso nuove politiche comunali di buon governo del territorio – 5. La demolizione crea valore

1. Le modifiche del dettato originario dell'articolo 36 della legge 11/2004

La disposizione in commento sostituisce i primi due dei cinque commi nei quali si articola l'articolo 36 della legge urbanistica regionale n. 11/2004, recante la rubrica “Riqualificazione ambientale e credito edilizio”.

Il nuovo dettato normativo si discosta da quello originario essenzialmente in un punto, relativo ai contenuti del PAT e del PI. Era previsto che il PAT identificasse direttamente le opere incongrue, gli elementi di degrado e gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola, lasciando al PI la sola disciplina degli interventi. Ora invece si dispone che il PAT si limiti a fissare i criteri di identificazione, rimettendo invece al PI, oltre che la disciplina degli interventi, anche la concreta individuazione dei beni e luoghi ove intervenire.

La nuova ripartizione di compiti fra i due strumenti di pianificazione è certamente più appropriata: sia in rapporto alla natura e finalità proprie dell'uno e dell'altro, in quanto l'individuazione concreta delle opere sulle quali intervenire rappresenta una scelta operativa e contingente, da effettuare tenendo conto anche di altre scelte proprie dello strumento conformativo e flessibile quale è il PI; sia per l'impulso che viene dato ora al credito edilizio quale strumento ordinario nella dinamica delle azioni di *cleaning* del territorio e degli interventi edilizi sul patrimonio esistente.

2. Il coordinamento della legge 14/2019 con la legge 11/2004

Questa disposizione rende evidente come la legge “Veneto 2050” non sia settoriale e speciale e temporanea, bensì aspiri ad inserirsi nell'alveo “classico” e consolidato della legislazione veneta e ne costituisca semmai evoluzione organica, in un contesto profondamente cambiato.

Il credito edilizio è stato concepito ed inserito nella legislazione regionale già dalla riforma del 2004, proprio con l'articolo 36, ma ha avuto scarso successo per una pluralità di motivi: dalla lentezza del processo di adeguamento della pianificazione locale ai nuovi indirizzi (neppure oggi completato da tutti i Comuni veneti) al sopravvenire della crisi economica e del mercato immobiliare, all'adozione di misure emergenziali come quelle del Piano casa.

Ora si ritorna – gradualmente e prudentemente – a sviluppare le potenzialità di quello strumento, creando condizioni favorevoli all'attivazione di un mercato dei crediti edilizi col favorirne l'assorbimento negli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, su base volontaria e ancora nell'ottica

premiare per cui i crediti edilizi configurano un “bonus” incrementale rispetto a quello concesso ex lege.

Il segnale tuttavia è chiaro e indica una strategia di lungo termine, nel nuovo contesto culturale e politico disegnato dalla l.r. n. 14/2017 e dall’articolo 1 della l.r. n. 14/2019, caratterizzato dal freno all’espansione urbana e dall’inversione di tendenza verso un migliore uso del suolo già antropizzato e auspicabilmente anche verso un’azione di *cleaning* o “pulizia” o rinaturalizzazione del suolo sprecato.

Nel 2004 si osservava, commentando l’articolo 36 l.r. n. 11/2004, che era una delle disposizioni più innovative della riforma urbanistica veneta, diretta ambiziosamente a scardinare uno dei postulati più saldi dell’urbanistica, per cui “nulla si distrugge” in quanto ciò causerebbe perdita di cubatura e quindi distruzione di ricchezza, salvo che nei rari casi in cui il volume utile possa essere recuperato, *in loco*, come negli interventi di ristrutturazione edilizia pesante, o altrove, per lo più con interventi di ristrutturazione urbanistica o sulla base di piani di recupero o di riqualificazione. A tanta rigidità aveva contribuito quella giurisprudenza che, nell’assimilare a nuova costruzione gli interventi di demolizione integrale e ricostruzione, aveva imposto il rispetto – generalmente impossibile, di diritto e/o di fatto – degli attuali indici e parametri edilizi di zona, comprese le distanze minime da confini ed edifici circostanti.

La reazione, prima in giurisprudenza e poi anche nel TUE, si era limitata alla dilatazione della nozione di ristrutturazione nel senso della sostituzione edilizia, valorizzando la continuità temporale e la sostanziale omogeneità planivolumetrica tra edificio esistente e edificio nuovo: sempre comunque nella prospettiva della conservazione del valore mediante stabilizzazione del volume “dov’era e com’era”, peraltro con esiti spesso insoddisfacenti per tutti, nel senso di cristallizzare volumi in forme e luoghi non più rispondenti all’interesse pubblico attuale – per esempio per la contiguità a strade, a preesistenze, etc. – fingendo di ignorare che l’inevitabile adeguamento dell’opera alle mutate esigenze igieniche, di accessibilità e sicurezza, funzionali etc. genera inevitabilmente un *corpus novum* ad impatto ben differente da prima.

In mancanza di strumenti idonei a rendere possibile e non pregiudizievole economicamente la mera demolizione di manufatti esistenti, ossia a trasformare – in tutto o in parte – la volumetria esistente e demolita in un “credito” utilizzabile altrove, allora si era cercato di introdurre un principio di mobilità orizzontale dei volumi o eredità volumetrica, con conversione – in tutto o in parte – della volumetria esistente e demolita in capacità volumetrica da utilizzare in altra sede appropriata rimessa alle scelte del PI, ad opera del medesimo soggetto proprietario del bene demolito o anche di terzi cessionari.

Già nel 2004 la matrice dei crediti edilizi era ad ampio spettro: non solo la demolizione di opere incongrue ma anche l’eliminazione degli elementi di degrado, la realizzazione di interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino delle zone agricole, da intendersi come finalizzati al ripristino e alla riqualificazione paesaggistica, architettonica, ambientale. Includeva inoltre una funzione compensativa di acquisizioni para espropriative secondo la previsione dell’articolo 37 l.r. n. 11/2004.

La legge “Veneto 2050” lascia impregiudicata la possibilità per i Comuni di disciplinare e riconoscere crediti edilizi da compensazione, correlati cioè all’acquisizione pubblica o all’imposizione di vincoli pubblicistici su aree private, che continua ad essere disciplinata dall’articolo 37 l.r. n. 11/2004. Lascia altresì impregiudicata la disciplina dei crediti edilizi derivanti dalle altre cause pure indicate dalla legge urbanistica.

La novità è costituita, oltre che dalla disciplina operativa sviluppata ora dall’articolo 4 e dal previsto atto giuntale applicativo, dall’aver previsto che quei crediti edilizi che derivano da iniziative comportanti “rinaturalizzazione” di suolo abbiano un “assorbimento” privilegiato negli interventi di ampliamento o sostituzione del patrimonio edilizio esistente codificati ora dagli articoli 6 e 7.

La novità maggiore consiste dunque nell’aver creato le condizioni per l’attivazione di un mercato specifico per quei crediti edilizi che derivino da rinaturalizzazione, i quali soltanto sono riutilizzabili agevolmente nel recupero diretto del patrimonio edilizio esistente.

Chiara sembra dunque la volontà e la scelta del legislatore – appunto in linea di sviluppo coerente della l.r. n. 14/2017 – di privilegiare in questa sede un determinato tipo di crediti edilizi, per invertire la rotta del consumo di suolo con un’azione di *cleaning* immediatamente percepibile.

Di qui la specifica disciplina prevista, che orienta sia la genesi – e i limiti di riconoscimento – sia la dinamica gestionale dei crediti edilizi da rinaturalizzazione. Con un’indicazione immediata e netta: non è affatto riconosciuto né attribuito al proprietario degli immobili da demolire un diritto alla utilizzazione della volumetria esistente in altri luoghi, previa trasformazione della medesima in crediti edilizi “volanti”. Si tratta invece di una libera scelta dell’autorità pubblica – della Regione, anzitutto, e poi, nei limiti del

binario prefissato, da parte del Comune – fondata sull'accertamento del disvalore pubblico delle opere individuate come degradate e da demolire e consistente in un'incentivazione alla demolizione con rinaturalizzazione del suolo, mediante un aiuto – informa di credito edilizio – a sopportarne i costi.

In altri termini, il riconoscimento di crediti edilizi da rinaturalizzazione trova fondamento nel particolare interesse pubblico a che siano realizzati determinati interventi di *cleaning* territoriale, individuati dall'autorità pubblica nel PI.

Il credito edilizio non è perciò correlato alla volumetria del bene da demolire, non equivale ad una sua monetizzazione indiretta né circolazione e vendita: cosa che sarebbe oltretutto dissonante col giudizio negativo espresso sullo stato dei luoghi e con gli obblighi e oneri gravanti sulla proprietà immobiliare. Rappresenta piuttosto un contributo incentivante la spesa per provvedere alla rinaturalizzazione dei luoghi.

La legge regionale n. 14/2019 rimanda ad un atto applicativo della Giunta regionale, e poi al PAT, la predeterminazione di criteri e modalità adeguati per uniformare la programmazione e gestione a livello comunale degli interventi, così da lasciare ai Comuni un range ragionevole di valutazione ma entro un contesto non arbitrario che rimanga fedele alle finalità di fondo e ai presupposti teorici dello strumento.

Merita infine richiamare l'attenzione sul disposto del quinto comma dell'articolo 36 l.r. n. 11/2004, regola generale integrativa anche della speciale disciplina della l.r. n. 14/2019, secondo cui le opere da demolire non devono essere abusive, dato che in quel caso la demolizione è doverosa. Si pone in proposito la delicata questione interpretativa se l'esclusione riguardi anche quei casi di edifici abusivi ma a causa di abusi parziali non essenziali per i quali non sia stata comminata una sanzione ripristinatoria bensì pecuniaria. A sanzione irrogata e pagata, si esaurisce il potere pubblico di imporre la modifica dello stato dei luoghi cosicché la situazione di diritto e di fatto che si determina corrisponde sostanzialmente a quella che si ha per immobili edificati legittimamente ma ormai in condizioni di degrado. Anche in quel caso, dunque, si potrebbe configurare un interesse pubblico alla rinaturalizzazione del suolo e quindi una motivazione ragionevole per l'attivazione degli incentivi alla demolizione.

3. Altri modi di utilizzazione di crediti edilizi

La circostanza che i crediti edilizi da rinaturalizzazione siano differenziati e valorizzati dalla legge in commento col premiarne l'assorbimento negli interventi sul patrimonio edilizio esistente disciplinati dagli articoli 6 e 7 non significa che essi non possano essere utilizzati anche in altri modi e contesti.

Nulla impedisce che se ne possa prevedere l'utilizzazione (anche) allo stesso modo dei crediti edilizi derivanti da interventi che non siano qualificabili come di rinaturalizzazione, o di quelli derivanti da compensazione urbanistica. Indicazioni in tal senso sono date già dal quarto comma dell'articolo 36 l.r. n. 11/2004, ove si prevede espressamente la possibilità per il pianificatore locale di attribuire a zone edificabili degli indici differenziati, con una riserva di capacità edificatoria destinata all'uso di crediti edilizi. Una sua nota applicazione si è avuta nel Veneto da parte del piano regolatore generale del Comune di Verona. Indicazioni ulteriori sulle possibili modalità di utilizzazione di crediti edilizi si rinvergono nell'articolo 6 l.r. n. 14/2017 quanto agli interventi di rigenerazione urbana, e implicitamente anche nel successivo articolo 7 sui programmi di rigenerazione urbana sostenibile.

4. Verso nuove politiche comunali di buon governo del territorio

Gli strumenti messi a disposizione delle amministrazioni comunali, in un quadro normativo che si è fatto ora più nitido e articolato, aprono d'ora in avanti maggiori spazi per un'incisiva politica locale di buon governo della trasformazione del tessuto urbano e periurbano e la riqualificazione del territorio in senso paesaggistico ed ambientale, inclusa la qualità architettonica.

Proprio per la loro incisività e per le implicazioni che ne conseguono, tuttavia, questi strumenti dovranno essere usati dalle Amministrazioni, e dagli urbanisti, con prudenza e misura, cercando di governare con gradualità e metodo i trasferimenti di volume in ambiti definiti e controllati, in un dosaggio equilibrato con il ricorso ad altre tecniche di pianificazione.

In questo senso, i contenuti di PAT e PI dovranno essere oggetto di particolare ponderazione, anche nelle loro implicazioni economiche. Si tratta infatti di un serbatoio di potenziali risorse che, se usato con oculatezza, può orientare il mercato senza squilibrarlo, evitando il rischio sia della formazione di nuovi monopoli di crediti edilizi, sia di eccessi di offerta, con diluizione del valore dei crediti edilizi e perdita di incisività nella loro funzione essenziale di mezzi di promozione della rinaturalizzazione dei suoli e di

riordino territoriale ed urbano.

Ma non sfugge neppure il pericolo opposto, di una gestione troppo selettiva e restrittiva dell'offerta. Tale pericolo è accentuato dal fatto che anche immobili pubblici possono essere scelti come potenziali generatori di crediti edilizi da rinaturalizzazione (cfr. articolo 5), di talché potrebbe sorgere la tentazione di privilegiare gli immobili pubblici meritevoli di demolizione, ai fini della generazione di crediti edilizi, in modo da alimentare le esangui entrate dei bilanci comunali col ricavato dalla cessione sul mercato di crediti edilizi di matrice pubblica. In proposito, va osservato anzitutto che devono in ogni caso – anche per beni pubblici – sussistere i presupposti fissati dalla legge perché la demolizione di immobili con rinaturalizzazione del suolo sia incentivabile mediante riconoscimento di crediti edilizi, con scelte compiute dal PI ma puntuali e motivate e perciò maggiormente suscettibili di un sindacato di legittimità del PI da parte del giudice amministrativo. In secondo luogo, pur essendo ampio il margine di discrezionalità lasciato ai consigli comunali nella individuazione col PI degli interventi meritevoli di incentivi, spetta loro il potere-dovere di non agire in contrasto con la finalità della legge, che è quella di favorire quanto più possibile la rinaturalizzazione del suolo e perciò di aprire reali spazi di mercato per i potenziali fruitori di crediti edilizi, evitando la creazione di monopoli – anche pubblici – sul versante dell'offerta, e la formazione di prezzi irragionevolmente elevati e tali da disincentivarne l'acquisto e l'uso.

5. La demolizione crea valore

L'attenzione posta sugli incentivi per sostenere i costi di demolizione e di rinaturalizzazione del suolo, quasi che si trattasse di una perdita netta e totale di valore per il bene privato, non deve distrarre da una più profonda riflessione sul valore liberato da questo genere di interventi, ossia sul valore del suolo rinaturalizzato. Se si interviene in zona agricola, non sfuggirà come lo spazio liberato, rimesso in relazione col territorio circostante, riespanda le sue potenzialità produttive agricole e possa comportare un miglioramento anche per l'assetto e le pratiche agricole della più ampia zona nella quale ricade.

Se si interviene in zona di urbanizzazione consolidata, è ancora più evidente come l'aprirsi di uno spazio nel tessuto urbano rappresenti una straordinaria opportunità e occasione di riqualificazione per tutto l'intorno. Un nuovo spazio da destinare a verde o a parcheggio o a parco giochi in un ambito urbano rappresenta in realtà un valore sociale ed anche economico che in molte situazioni può risultare ben maggiore di quello riferibile alla precedente condizione dei luoghi.

Se si analizzano tutti i fattori rilevanti, incluso ad esempio il venir meno del regime tributario gravante sui manufatti, o il venir meno delle responsabilità e degli oneri di varia natura connessi alla proprietà di immobili degradati ed in abbandono, risulta sovente che la riqualificazione dei luoghi può rivelarsi creativa di valore, individuale e collettivo. È in questo senso significativo che si riscontri oggi maggiore attenzione che nel passato per la città ineditata, per gli spazi liberi urbani, per il ruolo del verde come fattore di benessere e di attrattività turistica. Il valore immobiliare sarà sempre meno collegato al metro cubo edificato o edificabile e sempre più alla rispondenza dei luoghi alle attese della comunità, alla capacità di soddisfare valori collettivi.

(Bruno Barel e Francesco Foltran)

TITOLO VI**Norme transitorie e finali****ARTICOLO 17****Disposizioni transitorie e finali**

1. Gli interventi per i quali la segnalazione certificata di inizio lavori o la richiesta del permesso di costruire siano stati presentati, ai sensi della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, entro il 31 marzo 2019, continuano ad essere disciplinati dalla medesima legge regionale.

2. I comuni dotati di un PAT, già approvato alla data di entrata in vigore della presente legge, si adeguano alle disposizioni dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, come modificato dall'articolo 16, e mantengono la propria disciplina fino all'approvazione di una nuova variante al piano degli interventi.

3. Le premialità volumetriche o di superficie previste dalla presente legge sono alternative e non cumulabili con quelle previste da altre leggi regionali.

4. È fatta salva la legislazione statale vigente in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.

5. Per le abitazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14.

6. L'allegato A alla presente legge può essere modificato con deliberazione di Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare.

7. I termini previsti dall'articolo 48 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, per l'adeguamento dei comuni alla legge sul contenimento del consumo di suolo e allo schema di Regolamento edilizio tipo (RET), sono rideterminati al 30 settembre 2020.

8. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, detta disposizioni di indirizzo e applicative per l'attuazione della presente legge.

SOMMARIO: 1. La disciplina transitoria relativa gli interventi in corso (comma 1) – 2. L'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle modifiche apportate all'art. 36 l.r. n. 11/2004 (comma 2) – 3. Rapporto con le misure premiali previste da altre leggi regionali speciali (comma 3) – 4. Rapporto con le norme statali in materia di tutela di beni culturali e paesaggistici (comma 4) – 5. Applicazione delle misure incentivanti per impianti ad energia solare (comma 5) – 6. Procedura per la modifica dell'allegato A (comma 6) – 7. I termini per l'adeguamento alla l.r. 14/2017 ed al Regolamento Edilizio Tipo (RET) (comma 7) – 8. L'adozione di atti di indirizzo e misure di attuazione da parte della Giunta regionale (comma 8)

1. La disciplina transitoria relativa gli interventi in corso (comma 1)

L'attività edilizia richiede, per l'interessato, in particolare nel caso di interventi di radicali quali quelli di demolizione e ricostruzione oltreché di nuova costruzione, una importante e onerosa – sul piano economico e temporale – attività preventiva di studio delle soluzioni e di elaborazione progettuale meditata e consapevole, considerata anche la stabilità del manufatto che si va a creare.

D'altro canto, la legge in commento imprime una rilevante variazione di rotta sugli interventi ammessi (v. la realizzazione dell'edificio isolato nel raggio di 200 m dall'edificio di riferimento, esclusa dall'art. 6, co. 2 della legge) e anche su quelli incentivati e sulle condizioni dell'incentivo, da un lato riducendone la dimensione "ordinaria" (ampliamento "normale" dal 20% al 15%), peraltro offrendo nuove opportunità (ampliamento fino al 100% a fronte dell'80% massimo della disciplina vigente fino al "terzo piano casa").

Orbene, verosimilmente tenendo conto della appena sopra sottolineata necessità e dell'onerosità di tale attività preliminare di programmazione e progettazione delle opere, la disposizione, in linea con l'approccio già praticato dalla l.r. n. 32/2013 (v. art. 14, co. 3), che si trovava nella stessa situazione essendo succeduta ai precedenti interventi normativi attuativi del programma nazionale del "Piano Casa" di cui all'accordo Stato-Regioni 31.3.2009, mira a "salvare" i progetti elaborati e formalizzati presso il comune competente con regolare presentazione di domanda di rilascio del permesso di costruire o di segnalazione certificata di inizio attività avvenuta prima dell'entrata in vigore della legge in esame. Il

31.3.2019 è del resto la data finale di vigenza del sistema “provvisorio” del “Piano Casa”, vigenza finale la cui regolamentazione il legislatore regionale aveva affidato al disposto di una norma pressoché nascosta, e cioè l’art. 9, co. 7, l.r. n. 14/2009, la quale fissava il termine entro cui le istanze relative agli interventi previsti dalla medesima legislazione dovevano intervenire e che disponeva in particolare (fino alla odierna abrogazione e nell’ultima versione, conseguente alle modifiche recate con l’art. 1, comma 28, l.r. n. 43/18): “Le istanze per gli interventi di cui agli articoli 2, 3, 3 ter, 3 quater e 4 devono essere presentate entro il 31 marzo 2019”¹.

La soluzione adottata (salvataggio delle “iniziative” edilizie configurate secondo la precedente disciplina e formalizzate in Comune entro il 31.3.2019) appare senz’altro giustificata sul piano dell’opportunità, anche considerata l’incertezza che ha connotato fino all’ultimo il rispetto del termine del 31.3.2019, essendo stata approvata la nuova legge solo nella seduta del 27 marzo 2019 (prendendo poi la data del 4.4.2019 a seguito del perfezionamento del percorso legislativo).

A fronte di tale, opportuna, scelta di “merito legislativo”, l’adozione di una previsione espressa risultava necessaria a fronte del fatto che il principio generale nel campo del diritto amministrativo è opposto rispetto alla regola definita con la disposizione in esame.

Per giurisprudenza monolitica, infatti, particolarmente apprezzabile nella sua costanza e uniformità in considerazione di una curiosa lacuna riscontrabile in materia (la legge generale sul procedimento e provvedimento amministrativo non ne parla) è nel senso che il punto di riferimento ai fini della individuazione del diritto applicabile in caso di successione di norme è il provvedimento amministrativo e il momento di suo perfezionamento (e cioè della sua sottoscrizione, prima della comunicazione, anche laddove necessaria alla produzione degli effetti ex art. 21 bis, comma 1, l. 241/90), irrilevanti essendo sia il momento dell’iniziativa, anche se di parte (domanda, segnalazione, denuncia, comunicazione, ecc.), sia la fase successiva al perfezionamento dell’atto e quindi le sopravvenienze normative. Emblematica la seguente, recente massima: “*Nei procedimenti amministrativi la corretta applicazione del principio tempus regit actum comporta che la Pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l’assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell’atto che vi ha dato avvio, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in dipendenza della circostanza che lo jus superveniens reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici*” (Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2018, n. 2171). Il principio del *tempus regit actum* va, quindi, riferito al provvedimento e non all’avvio del procedimento, anche come precipitato del principio di legalità, non essendo ammissibile, tenuto conto del disposto dell’art. 97 Cost., che un provvedimento sia adottato in contrasto con la normativa vigente nel momento del suo venire ad esistenza.

Con riguardo, peraltro, a quel fenomeno normativo, che pure nel campo del “Piano Casa” rileva essendo stato espressamente richiamato, di liberalizzazione di determinate attività² mediante la previsione di titoli abilitativi costituiti non da “tradizionali” provvedimenti amministrativi espressi o taciti per legge (es. art. 20 l. n. 241/1990) bensì da atti privati quali la denuncia di inizio attività, la segnalazione certificata di inizio attività, la comunicazione, P.A.S. in materia di energia, ai quali la legge ricollega gli stessi effetti autorizzatori dei provvedimenti sostituiti, e ciò con efficacia istantanea (es. SCIA, CILA) o dilazionata nel tempo e quindi dopo il decorso di un certo termine (denuncia di inizio attività), il principio del *tempus regit actum* va applicato avendo a riferimento all’atto amministrativo di controllo inibitorio che potrebbe intervenire e quindi con riferimento al momento in cui si esaurisce il potere di controllo e cioè 60 giorni per la SCIA, 30 nel caso di SCIA edilizia e 30 nel caso di DIA (v. con riguardo alla DIA, Tar

¹ Il comma 7 dell’art. 9, l.r. n. 14/2009 prevedeva originariamente una durata di soli 24 mesi dall’entrata in vigore della l.r. n. 14/2009 e quindi il piano valeva fino al 10.7.2011; tale termine è stato poi prorogato al 30.11.2013 dall’art. 8, comma 1, l.r. n. 13/2011, al 10 maggio 2017 dall’art. 10, comma 12, l.r. n. 32/2013, al 31.12.2018 dall’art. 65, comma 1, l.r. n. 30/2016 e infine al 31.3.2019 dall’art. 28, comma 1, l.r. n. 43/2018.

² “Il dato di fondo è che si deve dare per acquisita la scelta del legislatore nel senso della liberalizzazione dell’attività oggetto di segnalazione, cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una - sia pur importante - parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi” (Corte costituzionale, sentenza 45 del 2019).

Lombardia, Milano, 11 gennaio 2010, n.12).

In sostanza, in base alla illustrata regola generale, senza la disposizione espressa del comma 1 dell'art. 17, i progetti sottoposti al comune con scia o domanda di permesso di costruire sarebbero esaminati alla luce della normativa nuova e non in base a quella previgente, richiamata dalla disposizione in commento, con la conseguenza, a titolo esemplificativo, che una segnalazione certificata di inizio attività – SCIA per la realizzazione di un edificio separato a distanza di 200 metri da quello che genera l'ampliamento sarebbe oggetto di provvedimento inibitorio applicando sopravvenute disposizioni della legge "Veneto 2050" mentre, in forza della norma transitoria in questione, l'intervento rimane assentibile in applicazione delle previgenti disposizioni del "Piano Casa".

In sintesi, il comma 1 dell'art. 17 "salva" da rigetto o inibitoria le domande di permesso di costruire e le segnalazioni di inizio attività presentate prima del 31.3.2019 (si tenga conto che con il sistema informatico applicato in Veneto, è possibile la presentazione di segnalazioni e domande di permesso anche il sabato e la domenica, e sabato e domenica erano il 30 e il 31 marzo 2019, l'art. 18 bis l. 241/1990 obbliga la P.A. a indicare come data di protocollazione di istanze e segnalazioni quella della "presentazione" e quindi quella del ricevimento al sistema informatico del Comune, senza possibilità di rinviare la "segnatura di protocollo" a date successive), purché conformi alla disciplina vigente alla predetta data (l.r. n. 14/2009 e successive modifiche), anche se in contrasto con la l.r. 14/2019.

Relativamente alla SCIA, alla quale il comma 1 in commento fa testuale riferimento congiuntamente alla domanda di permesso di costruire, merita evidenziare che la l.r. n. 14/2009, anche nella versione vigente alla data di entrata in vigore della l.r. n. 14/2019 (6.4.2019, per effetto dell'art. 20 l.r. 14/19, che fa entrare in vigore la legge il giorno dopo la sua pubblicazione sul BUR, avvenuta il 5.4.2019), a partire dalla quale data (6.4.2019) gran parte delle norme della l.r. 14/2009 sono state abrogate, non fa menzione della SCIA ma, all'art. 6, relativo ai titoli abilitativi, alla denuncia di inizio attività e, agli artt. 3, comma 3, e 9, comma 2 ter, al permesso di costruire.

La sostituzione della DIA con la SCIA non risulta avvenuta per effetto di una specifica norma di legge regionale ma, in sede regionale, nientemeno che per un "avviso" pubblicato su internet, all'indirizzo <https://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/modulistica-unificata>, dove si legge: "Si evidenzia che, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 222 del 2016, gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4 della legge regionale n. 14 del 2009 (c.d. Piano Casa) sono sottoposti a SCIA alternativa al Permesso di Costruire ai sensi dell'articolo 23 del DPR n. 380 del 2001. È fatta ovviamente salva la facoltà dell'interessato di richiedere il permesso di costruire anche per tali interventi".

L' "avviso" appare piuttosto sconcertante, sia per il fatto di essere tale, e cioè per aver la Regione affrontato il tema del titolo abilitativo, regolato da apposita norma, con uno strumento del tipo di quello appena descritto, quantomeno per le seguenti ragioni: a) gli interventi di cui agli artt. 2, 3 e 4 della l.r. n. 14/2009 non erano soggetti a permesso di costruire ma a DIA (v. art. 6); b) l'art. 23 d.P.R. 380/2001, come modificato dal d.lgs. n. 222/2016 non si sovrappone alle previsioni degli artt. 2, 3 e 4 l.r. 14/2009, ossia non si riferisce agli interventi descritti negli artt. 2, 3 e 4; c) l'annuncio ignora completamente il destino della DIA e le previsioni dell'art. 6.

Neanche nel sito della normativa regionale si legge alcuna nota all'art. 6 della l.r. n. 14/2009 che dia conto di modifiche del tipo di titolo edilizio richiesto per gli interventi di cui agli artt. 2, 3 e 4 l.r. n. 14/2009.

Fatto è che la nuova legge sembra dare per scontata la sostituzione della DIA con la SCIA (non alternativa al permesso di costruire ai sensi dell'art. 23 d.P.R. n. 380/2001) e il mantenimento del permesso di costruire per le ipotesi specificamente considerate dalla l.r. n. 14/2009 (i citati artt. 3, comma 3 e 9, comma 2 ter).

Si deve, comunque, ritenere, con riguardo al comma 1 dell'art. 17 l.r. n. 14/2019, che esso si riferisca a tutti gli atti di iniziativa del privato miranti a dare luogo a titoli abilitativi basati sulla l.r. n. 14/2009, ossia miranti a legittimare gli interventi descritti dagli artt. 2, 3, 4 e 9 comma 2 ter, l.r. n. 14/2009: DIA, SCIA, alternativa o meno al permesso di costruire, o domande di permesso di costruire.

Un problema, seppure più teorico che concreto, derivante verosimilmente da una certa fretta nella stesura della nuova disciplina, sembra porsi per le domande e le SCIA presentate tra il 1° aprile e il 5 aprile 2019 (difficile che qualche professionista avventuroso si sia precipitato a presentare segnalazioni, denunce o istanze di permesso di costruire in quel lasso di tempo, senza attendere la pubblicazione della legge).

Considerato che la normativa di cui alla nuova legge è entrata in vigore il 6 aprile 2019 per effetto del citato disposto dell'art. 20, essendo stata pubblicata la legge il 5.4.2019, ne consegue che le SCIA e le istanze di permesso di costruire presentate formalmente in base al "vecchio Piano Casa" dovrebbero comunque essere esaminate, anche per quanto detto in ordine al tema del *tempus regit actum*, secondo la nuova normativa, anche perché fino al 6.4.2019 varrebbe la disposizione dell'art. 9, comma 7, l.r. n. 14/2009, per la quale le DIA/SCIA e le domande di permesso di costruire basate su quella normativa potevano essere presentate entro il 31.3.2019.

A maggior ragione, le SCIA/DIA e le domande di permesso di costruire che siano presentate dopo l'entrata in vigore e che formalmente si richiamino alla "vecchia" normativa, dovrebbero comunque essere esaminate, al di là del richiamo formale in tesi contenuto nelle stesse, alla luce della nuova normativa, eventualmente a seguito di esercizio del "dovere di soccorso" di cui all'art. 6, comma 1, lett. b), l. n. 241/1990, o del potere di conformazione di cui all'art. 19, comma 3, secondo periodo, l. n. 241/1990³

Per le ipotesi nelle quali l'interessato trovi più favorevoli e comunque aderenti ai suoi obiettivi le norme della nuova legge (l.r. n. 14/2019), non si rinvergono invece motivi ostativi rispetto alla rinuncia al titolo abilitativo già formatosi per accedere ai nuovi *bonus* volumetrici disposti con tale normativa, con contestuale o successiva presentazione di SCIA o istanza di permesso di costruire basate sulla nuova legge. In detta ipotesi, la questione potrebbe assumere rilievo solo per le somme già corrisposte a titolo di contributo connesso all'intervento richiesto a titolo di oneri di urbanizzazione e costo di costruzione ancorché, sul punto, la giurisprudenza sia concorde nel ritenere che debbano essere restituite o comunque compensate con quelle dovute in base al titolo oggetto di nuova istanza. Ovviamente, non dovrà essere stato realizzato alcun tipo di intervento, dal momento che la rinuncia determinerebbe l'illegittimità delle opere fino alla formazione del nuovo titolo.

Si può, infine, prospettare la soluzione della presentazione di nuova SCIA o istanza di permesso di costruire intese non alla formazione di nuovo titolo ma ad una specie di "variante" del vecchio titolo con un titolo conforme alla nuova legge, tale comunque da far conseguire all'interessato un solo titolo abilitativo, anche considerata la previsione del comma 3 del presente articolo, che pone una clausola di alternatività e non cumulabilità delle premialità di questa legge con quelle previste da altre leggi regionali (inclusa la l.r. n. 14/2009) e con la necessaria conformità di quanto eventualmente già realizzato alla nuova normativa.

2. L'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle modifiche apportate all'art. 36 l.r. n. 11/2004 (comma 2)

Con il comma 2 si dispone l'obbligo da parte dei comuni dotati di PAT già approvato alla data di entrata in vigore di questa legge regionale, di adeguarsi alle disposizioni dell'articolo 36 della legge regionale n. 11 del 2004 (la legge sul governo del territorio) che si occupa della disciplina della riqualificazione ambientale e del credito edilizio. L'articolo 36, già oggetto di modifiche nel 2017 ad opera della legge regionale sul contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana (l.r. n. 14/2017), è oggi oggetto di ulteriori mutamenti per effetto delle modifiche introdotte dall'articolo 16 della presente legge, al cui commento si rinvia.

Ci si limita qui a ricordare, in merito al contenuto delle modifiche recate dalla legge in esame all'art. 36 e negli stretti termini necessari per illustrare il portato della disposizione del comma 2, che l'art. 16 della l.r. n. 14/2019 dispone la modifica sia della disciplina del PAT che del PI relativamente agli interventi di riqualificazione, modifiche finalizzate sostanzialmente a "spostare" nel PI l'individuazione puntuale degli edifici da riqualificare attribuita dal previgente testo del comma 1 dell'art. 36 al PAT e mantenendo nel PAT medesimo solo criteri per l'individuazione nel PI di tali edifici, senza una diretta catalogazione da parte dello strumento urbanistico strutturale, come, invece, per l'appunto, impropriamente previsto dal testo previgente.

A fronte del disposto del nuovo art. 36, considerato che l'adeguamento dovrà comportare l'uscita dal PAT dell'individuazione dei fabbricati incongrui, la previsione contenuta nel comma 2 in commento per la

³ "Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime".

quale i comuni “mantengono la propria disciplina fino all’approvazione di una nuova variante al piano degli interventi”, può verosimilmente significare che fino all’approvazione di una variante al PI rimangono comunque salve le previsioni contenute nel PAT ante adeguamento relativamente alle opere improprie, fino ad una revisione in tal senso del piano “tattico”. Ciò al fine di assicurare comunque la presenza di una strumentazione urbanistica di legittimazione di interventi di riqualificazione su singoli siti.

Il che sembra anche coordinarsi con il fatto che il comma 2 in esame non fissa un termine per l’adeguamento, il che porterebbe per l’appunto a considerare comunque operante il PAT di cui il comune sia già munito, nella parte in cui individua le opere da rigenerare.

3. Rapporto con le misure premiali previste da altre leggi regionali speciali (comma 3)

Il comma chiarisce, come per il passato, che le premialità per volumetria a superficie previste da questa legge non possono essere cumulate con quelle di altre leggi regionali.

Le “altre leggi regionali” che prevedono premialità di superficie e volumetria, in base alle quali il privato abbia già conseguito in concreto (con idoneo titolo abilitativo già efficace prima dell’entrata in vigore della nuova legge) le premialità medesime in relazione ad un singolo lotto di intervento, devono in primo luogo individuarsi in quelle sul cd. Piano Casa e quindi le l.r. nn. 14/2009, 26/2009, 13/2011 e 32/2013.

In secondo luogo, devono considerarsi ai predetti fini di non sovrapposizione di benefici la l.r. n. 14/2017, e in particolare l’art. 5, comma 2, e 6, comma 3. Del resto, anche tale legge prevede l’alternatività della premialità da essa prevista rispetto a quella del “Piano Casa” (v. art. 12, comma 1 lett. g), l.r. n. 14/2017).

Non sembra che possano essere prese in considerazione quale causa di esclusione dei benefici di cui alla legge in esame le previsioni di cui all’art. 10, comma 1 e, soprattutto, 3, della l.r. n. 16/2007 sul superamento delle barriere architettoniche (per gli interventi di cui al comma 3 – incrementi di volumetria nel limite dei 150 mc – è previsto anche un vincolo di destinazione: v. comma 6). Ciò, in considerazione delle finalità del tutto differenti perseguite dalle due normative.

Le premialità incompatibili devono in effetti identificarsi con quelle volte a perseguire finalità afferenti alla sfera di quelle individuate nell’art. 1 della presente legge.

4. Rapporto con le norme statali in materia di tutela di beni culturali e paesaggistici (comma 4)

Così come per le altre leggi regionali sul Piano Casa, anche questa volta viene fatta salva la legislazione in materia di beni culturali e paesaggistici.

La previsione, sicuramente pleonastica, è volta a confermare che le disposizioni in materia di beni culturali e paesaggistici non possono di certo essere neutralizzate dalla disciplina in esame.

In concreto, gli interventi di ristrutturazione, di demolizione e ricostruzione nonché di ampliamento non potranno essere assentiti se, pur essendo conformi alla presente legge, non conseguono i titoli abilitativi previsti dalla predetta normativa.

5. Applicazione delle misure incentivanti per impianti ad energia solare (comma 5)

Il comma prevede che per le abitazioni esistenti alla data di entrata in vigore della nuova normativa sulla riqualificazione si possa ancora applicare l’articolo 5 del vecchio “Piano Casa” che, assieme all’articolo 10 sulla ristrutturazione edilizia, risultano essere le uniche disposizioni non abrogate della precedente l.r. n. 14/2009.

Con questa norma il legislatore ha inteso far salvo quel “*bonus cubatura*”, già riconosciuto in passato a favore di coloro che erano intenzionati a realizzare nei propri edifici impianti di captazione delle radiazioni solari, ovvero costruire pensiline e tettoie funzionali ad ospitare impianti solari e fotovoltaici.

L’articolo, che risale al primo piano casa del 2009, era stato poi modificato nel 2011, ed aveva trovata completa attuazione a seguito delle deliberazioni della Giunta regionale n. 2508/2009 e n. 1781/2011.

Deve ricordarsi che la norma era stata oggetto di una lettura restrittiva che legava il beneficio del bonus agli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della originaria legge regionale n. 14/2009, ovvero esistenti all’11 luglio 2009. Tale interpretazione derivava dal fatto che nonostante i diversi interventi modificativi apportati all’articolo 5 nel tempo, la previsione del comma 1 era rimasta invariata e quindi non

aveva consentito una interpretazione più estensiva che riconoscesse detto beneficio anche ad edifici “esistenti” dopo tale data.

Analoga riflessione sembra potersi manifestare anche per questa nuova legge regionale posto che il legislatore di oggi collega nuovamente la presenza dell’edificio alla data di entrata in vigore di questa legge, limitando quindi solo agli esistenti al 6 aprile 2019 la possibilità di utilizzare il bonus dell’art. 5 del vecchio “Piano Casa”.

Se pure sia evidente l’ampliamento del novero degli edifici che potranno godere dello sconto volumetrico rispetto al passato, prendiamo atto che il legislatore non ha valutato l’opportunità di estendere temporalmente il campo di applicazione della norma anche a costruzioni future, visto che gli interventi del comma 5 non sembrano porsi in collisione con altri tipi di intervento previsti nella nuova legge regionale.

6. Procedura per la modifica dell’allegato A (comma 6)

Di tutt’altro tenore rispetto al precedente, il comma 6 stabilisce che con provvedimento della Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, si possa modificare l’allegato A, che regola le percentuali di incremento di bonus volumetrico per gli interventi di ampliamento e di riqualificazione urbana in aggiunta alle percentuali “di base” previste agli articoli 6 e 7 della legge regionale purché siano soddisfatti i criteri e le condizioni previste in detto allegato, cioè siano utilizzati una serie di componenti ed elementi per la riqualificazione degli edifici.

Il rinvio al provvedimento della Giunta regionale per l’eventuale modifica di un allegato tecnico approvato con legge regionale è una formula spesso utilizzata dal legislatore ed ha lo scopo di evitare che eventuali contenuti tecnici debbano essere sottoposti ad una procedura legislativa complessa per essere variati.

Si tratta di una modalità operativa che può essere ricondotta alle diverse forme della semplificazione procedimentale e che autorizza uno spostamento di competenza dal legislatore regionale all’organo esecutivo, analogamente a quanto accade nella delegificazione.

Pur non essendo questo lo spazio per sviluppare l’argomento sulla “*delegificazione di tabelle o allegati*”, una breve riflessione sul fenomeno piuttosto frequente anche a livello nazionale del rinvio all’esecutivo di aggiornamenti e modifiche di allegati o tabelle approvati con legge, può delinearsi con riferimento a qualche profilo di criticità.

Dato per assodato che questo *modus operandi* non è oggetto di contestazione sotto il profilo della legittimazione, che trae origine direttamente dalla legge, né è sintomatico di un generale trasferimento di competenza del potere legislativo ad altro soggetto, ed anzi si può ritenere che appartiene certamente all’esecutivo il compito di adottare provvedimenti su argomenti riconducibili a valutazioni tecniche, tuttavia, qualche perplessità potrebbe emergere circa la diversa giustiziabilità dei provvedimenti.

Infatti, a fronte di una possibile alternanza tra fonte legislativa che approva l’allegato (che a sua volta potrebbe essere sostituito da nuova fonte legislativa in sede di rilegificazione) e fonte amministrativa che provvede alla sua modifica, viene a crearsi una regolamentazione disciplinata da atti sottoposti a regimi giuridici diversi con garanzie diversificate.

Qualche interrogativo potrebbe altresì porsi anche sul piano dell’individuazione della natura, se amministrativa o normativa, della funzione assegnata all’esecutivo nell’ipotesi in cui si debba intervenire su tabelle o allegati di un certo rilievo ai fini dell’applicazione della legge, in particolar modo se non sono fissati criteri e limiti all’esercizio di tale funzione.

Resta inteso che, invece, laddove le modifiche ai contenuti tecnici del provvedimento non assumano profili innovativi o di scelta, il procedimento di semplificazione/delegificazione risulta essere tendenzialmente preferibile e maggiormente adeguato ad assolvere all’evoluzione normativa e tecnologica.

7. I termini per l’adeguamento alla l.r. 14/2017 ed al Regolamento Edilizio Tipo (RET) (comma 7)

Il comma 7 fissa un nuovo termine per l’adeguamento da parte dei comuni alle disposizioni sul contenimento del suolo di cui alla legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 e per l’adeguamento dei propri regolamenti edilizi allo schema di Regolamento Edilizio Tipo (RET) adottato a seguito di Intesa tra il Governo, le Regioni e i Comuni il 20 ottobre 2016.

Se pure la norma appaia a prima vista semplice trattandosi di una mera rideterminazione del termine,

c'è invece da chiedersi perché il legislatore abbia utilizzato una formulazione alquanto “discutibile” sotto il profilo della tecnica legislativa.

Nonostante dalla lettura del testo normativo emerga l'intenzione del legislatore di ridisciplinare, come già detto, i tempi per l'adeguamento dei comuni sia con riferimento alla legge regionale sul contenimento del suolo che relativamente allo schema di regolamento edilizio tipo, tuttavia, il rinvio al mero articolo 48 ter della l.r. n. 11/2004 sembra fornire lo spunto per una lettura diversa, derivante dal fatto che tale articolo disciplina esclusivamente l'adeguamento al RET e quindi fa supporre che il testo legislativo sia rivolto solo a tale fattispecie.

Inoltre, l'articolo non contiene alcun termine preciso mentre l'unica norma che rinvia ad un qualche riferimento temporale è quella del comma 4 che dispone: “*I Comuni, con apposita variante, adeguano gli strumenti urbanistici comunali alle nuove definizioni uniformi aventi incidenza urbanistica nei tempi e con le procedure previsti, rispettivamente, dall'articolo 13, comma 10 e dall'articolo 14 della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14*” “*Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11*”.

Solo dopo l'analisi dell'articolo 13 della legge regionale n. 14/2017, recante il complesso regime transitorio della normativa sul contenimento del suolo, la questione può trovare un chiarimento. Infatti, il richiamato comma 10 precisa che la scadenza entro la quale i Comuni devono adeguare i propri strumenti urbanistici alle regole sul contenimento del consumo di suolo (e secondo le procedure semplificate contenute nell'articolo 14 della medesima legge) è fissata in diciotto mesi decorrenti dalla pubblicazione sul BUR di uno specifico provvedimento della Giunta regionale che dovrebbe disciplinare la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale.

Ne consegue che l'unico termine di riferimento al quale poter applicare la scadenza temporale introdotta dal comma in rubrica è quello contenuto nell'articolo 13, comma 10.

In conclusione, sia pure attraverso un percorso piuttosto tortuoso, il periodo dei diciotto mesi decorrenti dalla pubblicazione del provvedimento giuntale entro i quali i comuni devono adeguarsi alla legge sul contenimento del suolo nonché adeguarsi alle nuove definizioni uniformi contenute nel RET, viene ora sostituito con un'unica data certa che unifica gli adempimenti comunali al 31 dicembre 2019, termine questo ulteriormente prorogato al 30 settembre 2020 con la l.r. n. 49/2019.

Va da sé che un intervento normativo di questo tipo desta ovviamente qualche perplessità sotto il profilo della chiarezza normativa, tanto più che, se questa fosse stata l'intenzione del legislatore, si sarebbe potuto intervenire direttamente sull'articolo 13, comma 10.

A mero titolo di curiosità, con riferimento alla sola legge sul contenimento del consumo di suolo, la Giunta regionale aveva già emanato più provvedimenti attuativi. Infatti, con d.g.r. n. 668 del 15 maggio 2018 ha approvato la definizione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei, mentre, con d.g.r. n. 1325 del 10 settembre 2018 ha definito la quantità massima di consumo di suolo ammesso per i ventinove comuni che hanno trasmesso tardivamente i dati e per i comuni inadempienti. A seguire sono state poi adottate la d.g.r. n. 30 del 15 gennaio 2019 e la d.g.r. n. 355 del 26 marzo 2019, entrambe integrative e modificative delle deliberazioni del 2018.

Tralasciando le delibere successive di modifica e considerando solamente i due provvedimenti principali, cioè la d.g.r. n. 668/2018 (pubblicata il 26 maggio 2018) e la d.g.r. n. 1325/2018 (pubblicata il 25 settembre 2018), i termini entro i quali i comuni avrebbero dovuto adeguarsi ove fosse stata rispettata la decorrenza dei diciotto mesi dalla pubblicazione di tali d.g.r., come previsto nell'originaria formulazione risultano essere, nel primo caso il 26 novembre 2019, mentre nel secondo caso il 25 marzo 2020.

8. L'adozione di atti di indirizzo e misure di attuazione da parte della Giunta regionale (comma 8)

L'ultimo comma dell'art. 17 della legge attribuisce alla Giunta regionale il compito di emanare disposizioni di indirizzo ed applicative per dare attuazione alla legge regionale.

Da una analisi della legge regionale, le disposizioni normative espresse che richiedono un provvedimento giuntale in tal senso ed al cui commento si rimanda, sono rinvenibili:

- all'articolo 4, commi 1 e 2 che assegnano alla Giunta regionale di adottare entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge un provvedimento di disciplina dei crediti edilizi da rinaturalizzazione;

- all'articolo 13, comma 2, per il provvedimento che regola la composizione, le modalità di funzionamento e la durata della Commissione per la qualità e la bellezza architettonica, istituita presso la struttura regionale competente in materia di governo del territorio;
- all'articolo 14, comma 2, per il provvedimento che definisce i tempi, le procedure e l'entità del premio "Qualità e Bellezza Architettonica" assegnato annualmente dal Consiglio regionale ai due migliori progetti realizzati ai sensi della legge regionale;
- all'articolo 15, comma 1, che contiene una clausola valutativa, ovvero pone in capo alla Giunta l'invio alla competente commissione consiliare di una relazione sullo stato di attuazione della legge.

Ad esse si aggiunge questo comma 8 che, diversamente dagli altri, prevede il previo parere della commissione consiliare competente; si tratta di una previsione normativa che consente alla Giunta regionale di offrire un importante supporto operativo relativamente ai diversi aspetti della legge regionale che richiederanno di essere chiariti, anche ai fini di una corretta lettura delle disposizioni.

Infatti, la particolare complessità della legge regionale pone la necessità di acquisire quegli elementi informativi ed integrativi necessari a superare gli eventuali dubbi interpretativi, in particolar modo derivanti dalla sua concreta applicazione; proprio per tale motivo, similmente a quanto accaduto in passato con le circolari del vecchio "Piano Casa", il supporto fornito dalla Giunta sarà fondamentale per la sua attuazione.

(Antonella Ballarin e Franco Botteon)

ARTICOLO 18***Norma finanziaria***

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati in euro 15.000,00 per l'esercizio 2019, si fa fronte con le risorse allocate nella Missione 08 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", Programma 01 "Urbanistica ed assetto del territorio", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2019-2021, utilizzando a tal fine per euro 5.000,00 le risorse stanziato per l'articolo 15 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 e per euro 10.000,00 le risorse stanziato per l'articolo 28 della legge regionale 14 dicembre 2018, n. 43 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2019".

La norma, di carattere economico-finanziario, fa riferimento agli oneri derivanti dall'art. 14 "Premio per la qualità e la bellezza architettonica", a cui si farà fronte con le disponibilità del Bilancio regionale, in particolare con le risorse economiche di cui alla Missione 08 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa" previste dal DEFR - Documento di Economia e Finanza Regionale 2019-2021.

L'art. 14 prevede l'assegnazione del premio "Qualità e Bellezza Architettonica" che annualmente il Consiglio regionale assegnerà ai due migliori progetti, opportunamente selezionati e segnalati dalla apposita "Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica" di cui all'articolo 13 della legge regionale 14/2019.

Il finanziamento previsto per l'anno 2019 è pari a € 15.000, importo disponibile alla data dell'entrata in vigore della legge, ma per il quale potrà essere valutato un suo eventuale rifinanziamento nel corso dell'esercizio finanziario

(Maurizio De Gennaro)

ARTICOLO 19

Abrogazioni.

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, sono o restano abrogati gli articoli 1, 1 bis, 2, 3, 3bis, 3 ter, 3 quater, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 11bis e 12 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche", e le seguenti relative disposizioni di novellazione e attuative:

- a) articoli 7 e 8 della legge regionale 9 ottobre 2009, n. 26 "Modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia";
- b) articoli 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge regionale 8 luglio 2011, n. 13 "Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche" e successive modificazioni, alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni e disposizioni in materia di autorizzazioni di impianti solari e fotovoltaici";
- c) articoli 1 e 2 della legge regionale 10 agosto 2012, n. 36 "Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche";
- d) articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 e 14 della legge regionale 29 novembre 2013, n. 32 "Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia";
- e) articolo 6 della legge regionale 16 marzo 2015, n. 4 "Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali";
- f) articolo 28, comma 1, della legge regionale 14 dicembre 2018, n. 43 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2019".

SOMMARIO: 1. Le abrogazioni disposte dall'articolo 19 – 2. Le disposizioni della legge regionale n. 14/2009 rimaste in vigore – 3. Considerazioni conclusive

1. Le abrogazioni disposte dall'articolo 19

L'articolo 19 è dedicato all'abrogazione di norme superate, sostituite o comunque incompatibili con le nuove disposizioni dettate dalla legge in esame. Ciò, precisa il Legislatore, "fermo restando quanto previsto dall'articolo 17"; tale articolo, com'è noto, detta disposizioni transitorie e, in particolare, prevede un caso di ultrattività delle norme abrogate disponendo che gli interventi la cui istanza sia presentata entro il 31 marzo 2018 continuino ad essere disciplinati dalla legge regionale n. 14/2009.

La norma in commento utilizza l'usuale formula "sono o restano abrogati" che sottintende che l'abrogazione espressa può essere meramente confermativa di una già intervenuta abrogazione implicita. Il legislatore regionale, in un'ottica di semplificazione del sistema normativo, ha quindi ravvisato la necessità di un intervento di "pulizia" del contesto normativo di riferimento, mediante l'abrogazione espressa non solo della legge regionale n. 14/2009 (il "vecchio" "Piano Casa") – di cui però, come si spiegherà nel proseguo, restano vigenti alcune disposizioni -, ma anche di quelle disposizioni di legge di novellazione o attuative per le quali non sussistono più le condizioni di adozione.

Vengono così abrogati gli articoli 7 e 8 della legge regionale n. 26/2009 che prevedevano, rispettivamente, la sostituzione della lettera b) del comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale n. 14/2009 e l'interpretazione autentica dell'articolo 7 e dell'articolo 9 comma 3, comma 4, comma 6 e comma 7 della medesima legge. Va evidenziato che il comma 1 dell'articolo 8 della legge regionale n. 26/2009 risulta già essere stato abrogato in modo espresso dal comma 1 dell'articolo 20 legge regionale, n. 32/2013 e, conseguentemente, la sua abrogazione in questa sede risulta ultronea.

Sono poi abrogate una serie di disposizioni contenute nella legge regionale n.13/2011¹, nella legge

¹ C.d. "secondo Piano Casa".

regionale n. 36/2012 e nella legge regionale n. 32/2013²; si tratta di disposizioni tradottesi in una serie di modifiche o integrazioni alla legge regionale n. 14/2009 già abrogata, anche se non *in toto*, dal comma 1 della norma in esame.

Per completezza, va segnalato che gli articoli 7 e 8 della legge regionale n. 13/2011 risultano già espressamente abrogati dal comma 2 dell'articolo 20 legge regionale, n. 32/2013 e, pertanto, anche in questo caso, la loro abrogazione è probabilmente motivata da esigenze di certezza giuridica.

La lettera e) prevede l'abrogazione dell'articolo 6 della legge regionale n. 4/2015 che modifica ed integra il già abrogato articolo 2 della legge regionale n. 14/2009.

La successiva lettera f) dispone infine l'abrogazione del comma 1 dell'articolo 28 della legge regionale n. 43/2018, cioè della disposizione che ha prorogato l'efficacia del c.d. "Piano Casa" fino al 31 marzo 2019 (la precedente scadenza era fissata per il 31 dicembre 2018). Anche in questo caso l'abrogazione pare superflua ed è quindi lecito ritenere che sia stata volutamente esplicitata solo per eliminare ogni possibile incertezza.

2. Le disposizioni della legge regionale n. 14/2009 rimaste in vigore

Come si è evidenziato al punto precedente, non tutte le disposizioni del "Piano Casa" risultano essere state abrogate a seguito dell'entrata in vigore di "Veneto 2050". Invero, nell'elencazione di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 19 non compaiono l'articolo 5 e l'articolo 10 della legge regionale n. 14/2009 relativi, rispettivamente, all'installazione di impianti solari, fotovoltaici e di altri sistemi di captazione delle radiazioni solari e alla ristrutturazione edilizia.

Va evidenziato che le due norme rientrano tra le disposizioni "a regime", non sottoposte cioè al limite temporale stabilito dall'art. 9, comma 7, ed applicabili quindi a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda, in particolare, l'articolo 5 della legge regionale n. 14/2009, al fine di consentirne l'applicazione, la Giunta regionale ha emanato alcuni provvedimenti contenenti definizioni tipologiche delle strutture e degli impianti ammissibili e relative caratteristiche tecniche; tali provvedimenti, pur necessitando di essere aggiornati alla normativa sopravvenuta, costituiscono tuttora fonte di importanti indicazioni per i Comuni. Si tratta delle deliberazioni n. 2508 del 4 agosto 2009 "Incentivi urbanistici ed edilizi per l'installazione di impianti solari e fotovoltaici ai sensi dell'art. 5, comma 1 della l.r. 8 luglio 2009, n. 14" e n. 1781 in data 8 novembre 2011 "Caratteristiche tecniche delle serre bioclimatiche e di altre strutture murarie ai fini della completa applicazione dell'art. 5 della l.r. 13/2011".

Per completezza, si rammenta che la deliberazione n. 1781/2011 è stata emanata ai sensi del comma 6 dell'articolo 3 della l.r. n. 13/2011 che, nel dettare disposizioni applicative relativamente all'articolo 5, ha disposto che "6. La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore (9 luglio 2011) della presente legge, integra il provvedimento di cui al comma 3 dell'articolo 5 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 con riferimento alla lettera a) del comma 1 del medesimo articolo 5, come modificato dalla presente legge."³ A proposito dell'articolo 3 della l.r. n. 13/2011, va evidenziato che lo stesso rimane vigente proprio in quanto disposizione di novellazione dell'articolo 5 della legge regionale n. 14/2009.

Appare doveroso infine rammentare che il comma 1 dell'articolo 5 parla di "abitazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge [legge regionale n. 14/2009]", cioè edifici esistenti alla data dell'11 luglio 2009, tuttavia il comma 5 dell'articolo 17 di "Veneto 2050" ha esteso l'applicazione dell'articolo 5 a tutte le abitazioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14/2019 (6 aprile 2019).

L'altra norma della legge regionale n. 14/2009 di cui l'articolo 19 non dispone l'abrogazione è, come sopra anticipato, l'articolo 10 riguardante la ristrutturazione edilizia. Tale norma, presente già nella prima versione del piano casa, ha subito una modifica da parte della legge regionale n. 32/2013 (c.d. "terzo Piano Casa"). È questa la ragione per cui il Legislatore, nell'abrogare le disposizioni della legge regionale n. 32/2013, fa salvo l'articolo 11 della suddetta legge trattandosi, per l'appunto, di norma di novellazione del citato articolo 10.

Va precisato che l'intervento di novellazione dell'articolo 10 è stato posto in essere a seguito delle

² C.d. "Piano Casa ter".

³ Il medesimo articolo, al comma 1, ha inserito nella rubrica dell'articolo 5 dopo le parole "solari e fotovoltaici" le parole "e di altri sistemi di captazione delle radiazioni solari".

innovazioni apportate alla disciplina di tale intervento edilizio nell'ordinamento statale ad opera del c.d. "decreto del fare"⁴ ed è volto non a fornire una definizione autonoma della "ristrutturazione edilizia" - che, ovviamente, non può che essere quella stabilita dalla competente normativa statale - bensì a disciplinare, "nelle more dell'approvazione della nuova disciplina regionale sull'edilizia", alcuni aspetti attinenti tale intervento ai soli fini delle procedure autorizzative.

Per completezza espositiva si segnala che, a breve distanza dall'approvazione di "Veneto 2050", è entrato in vigore il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. "Sblocca cantieri")⁵ convertito con legge 14 giugno 2019, n. 55⁶, il cui articolo 5 apporta alcune modifiche all'articolo 2 bis del d.P.R. n. 380/2001.

In particolare, per quanto qui interessa, la norma di novellazione aggiunge all'articolo 2 bis del d.P.R. n. 380/2001 il comma 1 ter che testualmente dispone: "In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo". Il nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del DPR n. 380/2001 condiziona, dunque, gli interventi di demolizione e ricostruzione edilizia al rispetto delle distanze preesistenti purché si tratti di distanze legittime e all'invarianza delle volumetrie edificatorie e dell'altezza dell'edificio da ricostruire⁷.

La nuova disposizione potrebbe dar adito a dubbi interpretativi in relazione a quanto invece disposto dal comma 1, lettera b) dell'articolo 10 della legge regionale n. 14/2009.

La norma regionale, infatti, stabilisce che gli interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento, qualora realizzati mediante integrale demolizione e ricostruzione dell'edificio esistente, per la parte in cui mantengono i volumi esistenti sono considerati, ai fini delle prescrizioni in materia di indici di edificabilità e di ogni ulteriore parametro di carattere quantitativo, ristrutturazione edilizia (mentre è considerata nuova costruzione la sola parte relativa all'ampliamento che, come tale, rimane soggetta alle normative previste per tale fattispecie).

In altri termini, la parte di edificio demolita e ricostruita con lo stesso volume, mantiene una condizione privilegiata propria del fabbricato nella sua conformazione originaria, anche e soprattutto per quanto riguarda la possibilità di mantenere le distanze preesistenti.

A tal riguardo, alcuni chiarimenti potranno forse essere forniti nel provvedimento che la Giunta regionale è chiamata ad adottare ai sensi del comma 8 dell'articolo 17 di "Veneto 2050".

3. Considerazioni conclusive

Come emerge chiaramente dalla elencazione delle disposizioni oggetto di abrogazione, nel corso degli anni si è verificata una stratificazione di provvedimenti, a scapito della chiarezza e della certezza del diritto e, pertanto, va sicuramente salutato con favore l'intervento di abrogazione espressa operato dal legislatore regionale.

Tuttavia, in quest'ottica di "pulizia" e semplificazione, forse si sarebbe potuta cogliere l'occasione anche per razionalizzare il corpus normativo, abrogando, nel caso di specie, anche gli articoli 5 e 10 della legge regionale n. 14/2009 e riportando il loro contenuto all'interno della nuova legge. Tale operazione, ad avviso di chi scrive, oltre ad assicurare certezza e coerenza giuridica, avrebbe garantito una migliore conoscibilità della normativa e, conseguentemente, una più semplice fruibilità da parte dei cittadini e degli operatori del settore.

(Monica Tomaello)

⁴ decreto-legge n. 69/2013 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013.

⁵ Il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 92 del 18 aprile 2019 ed è entrato in vigore il 19 aprile 2019.

⁶ La legge n. 55/2019 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici" è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 140 del 17 giugno 2019 ed è entrata in vigore il 18 giugno 2019.

⁷ V. Dossier di documentazione n. 121 del Servizio Studi Senato/ A.S. n. 1248

ARTICOLO 20***Entrata in vigore.***

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

La legge, stante la scadenza dei termini di applicabilità della precedente normativa, è stata promulgata con rapidità e pubblicata nel BUR n. 32 del 5 aprile 2019. La legge è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione e, cioè, il 6 aprile 2019.

A tal proposito, si ricorda che ai sensi dell'articolo 24, comma 1 dello Statuto del Veneto (Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), la legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione e, di regola, entra in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione, salvo che la legge stessa preveda termini diversi come, per l'appunto, è avvenuto in questo caso.

Il 6 aprile 2019, rappresentando il giorno di entrata in vigore della legge, costituisce anche la data iniziale da cui computare il decorso dei vari termini di scadenza posti dal Legislatore. Ci si riferisce, in particolare, ai termini fissati ai commi 1 e 7 dell'articolo 4 che prevedono, l'uno, l'emanazione da parte della Giunta regionale di una specifica disciplina per i crediti da rinaturalizzazione e, l'altro, l'istituzione del RECREDA da parte dei comuni non dotati di PAT rispettivamente entro quattro e tre mesi dall'entrata in vigore di "Veneto 2050". Il termine del comma 2, invece, relativo all'approvazione da parte dei comuni della variante di adeguamento è collegato all'adozione del provvedimento di Giunta disciplinante i crediti da rinaturalizzazione.

(Monica Tomaello)

ALLEGATO A

[Il testo dell'Allegato A della legge è riprodotto alle pagine 22 e seguenti del presente volume]

SOMMARIO: 1. Cenni generali – 2. Interventi di eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio – 3. Interventi che portino ad una prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4 – 4. Messa in sicurezza sismica dell'intero edificio – 5. Utilizzo di materiali di recupero – 6. Utilizzo di coperture a verde per 50 mq (o 50% nel caso di unità produttive) – 7. Realizzazione di pareti ventilate – 8. Isolamento acustico di Classe II – 9. Adozione di sistemi di recupero per le acque piovane su ampliamento – 10. Rimozione e smaltimento cemento amianto – 11. Utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento – 12. Utilizzo di tecnologie, che prevedono l'uso delle fonti energetiche rinnovabili con una potenza non inferiore a 3 Kw

1. Cenni generali

I criteri riportati nell'allegato A individuano le categorie e le specifiche tecniche degli elementi di riqualificazione che consentono l'applicazione della maggiorazione volumetrica negli interventi di ampliamento e riqualificazione edilizia previsti dagli articoli 6 e 7 della l.r. n. 14/2019. Le misure indicate nell'allegato hanno lo scopo di incentivare il miglioramento della qualità costruttiva degli edifici, incrementandone l'efficienza energetica, riducendone l'impatto ambientale e migliorandone gli aspetti strutturali.

I criteri indirizzano verso prestazioni tali da perseguire: (i) la sicurezza strutturale; (ii) la riduzione dei consumi dell'edificio; (iii) l'efficienza energetica; (iv) l'impatto sull'ambiente e (v) l'impatto salute dell'uomo.

La finalità è quella di favorire la realizzazione di edifici sempre più innovativi, strutturalmente più performanti, a consumo energetico "zero", a ridotto consumo di acqua, nonché l'utilizzo di materiali che nel loro ciclo di vita comportino bassi consumi energetici e nello stesso tempo garantiscano un elevato comfort.

I criteri indicati nell'Allegato A garantiscono una valutazione oggettiva e misurabile della qualità degli interventi, attraverso l'impiego di metodi di verifica conformi alle norme tecniche e leggi nazionali di riferimento.

La necessità di legare gli incrementi volumetrici ad azioni specifiche da eseguire risponde alle finalità enunciate dall'articolo 1 della legge e, quindi, alla ricerca di una maggiore qualità architettonica, una sostenibilità ed efficienza ambientale, attivare procedure in grado di favorire l'economia circolare e la bioedilizia, favorire la valorizzazione del paesaggio, la rinaturalizzazione del territorio.

Di seguito si analizzano e si commentano i singoli punti dell'allegato tecnico sui punteggi relativi all'ottenimento della premialità.

L'allegato è suddiviso in due parti.

La prima parte dell'allegato riporta la tabella degli interventi che permettono di ottenere l'ulteriore incremento per gli interventi di ampliamento previsti dall'articolo 6 della legge, differenziati a seconda se riguardano interventi residenziali o non residenziali.

Per gli interventi di ampliamento su edifici residenziali trovano applicazione le seguenti categorie:

- eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio
- prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4
- messa in sicurezza sismica dell'intero edificio
- utilizzo di materiali di recupero per ampliamento
- utilizzo di coperture a verde per 50 mq su ampliamento
- realizzazione di pareti ventilate
- isolamento acustico classe II su ampliamento
- adozione di sistemi di recupero per le acque piovane su ampliamento
- rimozione e smaltimento cemento amianto sull'edificio esistente
- utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento

- utilizzo di tecnologie, che prevedono l'uso delle fonti energetiche rinnovabili, con una potenza non inferiore a 3 kW.

Per gli edifici non residenziali trovano applicazione le seguenti categorie.

- eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio
- prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4
- messa in sicurezza sismica dell'intero edificio
- utilizzo di materiali di recupero per ampliamento
- utilizzo di coperture a verde per 50% della nuova superficie coperta per ampliamento
- realizzazione di pareti ventilate
- isolamento acustico classe II su ampliamento
- adozione di sistemi di recupero per le acque piovane su ampliamento
- rimozione e smaltimento cemento amianto sull'edificio esistente
- utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento
- utilizzo di tecnologie, che prevedono l'uso delle fonti energetiche rinnovabili, con una potenza non inferiore a 3 kW

La seconda parte dell'Allegato elenca gli interventi che permettono di elevare la percentuale massima dell'incremento consentito per gli interventi di demolizione e ricostruzione disciplinati dall'articolo 7 della legge, egualmente differenziati per gli edifici a destinazione residenziale e per gli edifici a destinazione non Residenziale.

Per gli interventi su edifici residenziali trovano applicazione le seguenti categorie:

- Eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio
- Prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4
- Utilizzo di materiali di recupero
- Utilizzo di coperture a verde per 50 mq
- Realizzazione di pareti ventilate su tutto l'edificio
- Isolamento acustico classe II
- Adozione di sistemi di recupero per le acque piovane
- Utilizzo del BIM (Building Information Modeling) e/o del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento
- Rimozione e smaltimento amianto sull'edificio esistente

Per gli edifici non residenziali trovano applicazione le seguenti categorie.

- Eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio
- Prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4
- Utilizzo di materiali di recupero
- Utilizzo di coperture a verde per 50% della copertura
- Realizzazione di pareti ventilate su tutto l'edificio
- Isolamento acustico classe II
- Adozione di sistemi di recupero per le acque piovane
- Utilizzo del BIM (Building Information Modeling) e/o del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento
- Rimozione e smaltimento amianto sull'edificio esistente

Ad ognuna di queste azioni è associata una percentuale che è relativa al massimo aumento relativo alla singola azione.

Il limite massimo di ampliamento derivante da queste azioni è pari al 25% che complessivamente porta, come previsto all'articolo 6 comma 4, ad un ampliamento consentito del 40%

Per le demolizioni e ricostruzioni invece si può accedere ad una premialità sul volume o la superficie pari ad un ulteriore 35% che porta, come specificato all'art. 7 comma 3, ad una percentuale massima consentita del 60%.

2. Interventi di eliminazione barriere architettoniche su tutto edificio

Il primo criterio premiante riguarda l'eliminazione delle barriere architettoniche ed è presente in tutti gli elenchi: ampliamento e demolizione e ricostruzione.

In relazione agli interventi di ampliamento, assodato che l'ampliamento per sua natura dovrà essere progettato e realizzato nel rispetto della normativa sulle barriere architettoniche, risulta evidente che per ottenere la premialità prevista dalla scheda, il 10% di ulteriore ampliamento sul volume o la superficie esistente, si dovrà intervenire "regolarizzando" le parti esistenti ed intervenendo pertanto, a titolo di esempio, regolarizzando bagni, scale, percorsi interni ed esterni.

Diversamente, nel caso di interventi che importano la demolizione e la ricostruzione di un edificio, questa premialità appare a nostro avviso ridondante, in quanto l'obiettivo di abbattimento delle barriere architettoniche del fabbricato sarebbe stato comunque raggiunto, dato che il costruendo edificio viene considerato dal punto di vista normativo pari ad una nuova costruzione e pertanto dovrà essere rispettoso della normativa attuale.

Tale intervento, in ogni caso, dovrà essere evidenziato nelle tavole progettuali e verificato attraverso la produzione di una dichiarazione finale di corretta esecuzione da parte della DD.LL.

3. Interventi che portino ad una prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4

Anche questa attività risulta essere comune a tutti gli interventi: ampliamento e demolizione e ricostruzione sia residenziale che non residenziale.

L'intervento consente un aumento fino al 15% a fronte del raggiungimento della classe energetica A4 su tutto l'edificio, fatta eccezione per i locali che, secondo le indicazioni fornite dal d.lgs. n. 192/2005 e dal decreto interministeriale 26 giugno 2015 non rilevano ai fini della determinazione del calcolo della prestazione energetica (es. box, cantine, depositi, parcheggi e, negli immobili a destinazione industriale, per gli ambienti riscaldati o raffrescati per esigenze del processo produttivo).

Obiettivo che può essere raggiunto solo a fronte di un intervento globale su tutto l'edificio, tale da interessare sia l'isolamento dell'edificio gli impianti. L'intervento dovrà rispettare le prescrizioni del decreto interministeriale 26 giugno 2015.

	Classe A4	$\leq 0,40 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$
$0,40 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)} <$	Classe A3	$\leq 0,60 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$
$0,60 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)} <$	Classe A2	$\leq 0,80 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$
$0,80 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)} <$	Classe A1	$\leq 1,00 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$
$1,00 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)} <$	Classe B	$\leq 1,20 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$
$1,20 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)} <$	Classe C	$\leq 1,50 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$
$1,50 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)} <$	Classe D	$\leq 2,00 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$
$2,00 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)} <$	Classe E	$\leq 2,60 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$
$2,60 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)} <$	Classe F	$\leq 3,50 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$
	Classe G	$> 3,50 EP_{gl,nren,rif,standard (2019/21)}$

La Classe A4 sarà dunque raggiunta qualora si realizzi un valore del coefficiente $EP_{gl,nren}$ minore del 40% rispetto al valore standard (2019/21). Si tratta del coefficiente che indica la quantità annua di energia primaria non rinnovabile necessaria per soddisfare i vari bisogni connessi a un uso standard dell'edificio, divisa per la superficie utile dell'edificio ed espresso in kWh/m² anno.

Tale requisito, non banale, è dipendente da diversi fattori interdisciplinari che riguardano sia l'architettura dell'edificio, la dotazione di isolamento, l'eliminazione dei ponti termici e l'impiantistica di cui è dotato l'edificio oltre che dalla scelta di produzione energetica, rinnovabile o meno.

Il risultato si ottiene pertanto con un intervento ed uno studio proprio dell'edificio considerato e non è standardizzabile, si ottiene rispettando i parametri indicati nel decreto interministeriale del 26 giugno

2015 e in particolare nei criteri generali e requisiti delle prestazioni energetiche degli edifici.

Tale requisito deve essere dimostrato attraverso elaborati progettuali quali il deposito della relazione energetica di progetto e l'APE finale oltre alle dichiarazioni di rispondenza del realizzato e del progetto firmate dalla direzione lavori.

4. Messa in sicurezza sismica dell'intero edificio

Tale intervento è previsto per il solo ampliamento, considerato che nella demolizione e ricostruzione la realizzazione in sicurezza sismica è un requisito dovuto per legge.

Per l'ampliamento, se si procede all'intervento di messa in sicurezza dell'intero edificio, è previsto un incremento di volume o della superficie fino ad un ulteriore 15%.

Le nuove Norme tecniche delle costruzioni (DM 17 gennaio 2018) forniscono le metodologie per la valutazione e le metodologie progettuali per la progettazione e la realizzazione di interventi per portare l'edificio ad una o più classi superiori.

È opportuno ricordare che il rischio sismico è la misura matematica/ingegneristica per valutare il danno atteso a seguito di un possibile evento sismico, dipende da un'interazione di fattori ed è funzione di pericolosità, vulnerabilità ed esposizione.

In particolare, è valida la relazione:

$$\text{Rischio} = \text{Pericolosità} \cdot \text{Vulnerabilità} \cdot \text{Esposizione}$$

Dove la pericolosità: è la probabilità che si verifichi un sisma (terremoto atteso); ed è legata alla zona sismica in cui si trova l'edificio, la vulnerabilità: consiste nella valutazione delle conseguenze del sisma ed è legata alla capacità dell'edificio di resistere al sisma; e l'esposizione: che è la valutazione socio/economica delle conseguenze ed è legata ai contesti delle comunità.

Le classi di rischio sismico applicabili agli edifici sono le seguenti: classe A+ (minor rischio), classe A, classe B, classe C, classe D, classe E, classe F, classe G (maggior rischio).

La determinazione della classe di appartenenza di un edificio può essere condotta secondo due metodi alternativi: il metodo convenzionale ed il metodo semplificato.

Il metodo semplificato si basa su una classificazione macrosismica dell'edificio. È indicato per una valutazione speditiva della Classe di Rischio dei soli edifici in muratura e può essere utilizzato sia per una valutazione preliminare indicativa, sia per valutare la classe di rischio in relazione all'adozione di interventi di tipo locale.

Il metodo convenzionale è applicabile a qualsiasi tipologia di costruzione. Esso è basato sull'applicazione dei normali metodi di analisi previsti dalle attuali NCT 20080 e consente la valutazione della Classe di Rischio della costruzione

sia nello stato di fatto, sia nello stato conseguente intervento progettato.

Dopo aver definito la classe di rischio sismico sullo stato di fatto, si procede a individuare gli interventi locali per lo stato di progetto, che consentono di guadagnare una classe di rischio sismico.

Come sopra descritto il passaggio ad una o più classi superiori di rischio sismico dell'edificio porta alla possibilità di ottenere un incremento per un ulteriore 15% (sempre entro i limiti complessivi del comma 4 dell'articolo 6)

La verifica del requisito si ottiene attraverso la progettazione strutturale depositata in comune e il successivo collaudo statico nonché dalla dichiarazione del direttore dei lavori sul rispetto del progetto sulle opere realizzate

5. Utilizzo di materiali di recupero

Questa categoria di azioni è prevista sia per gli interventi di ampliamento che per quelli di demolizione e consente un ampliamento del volume o della superficie fino al 5%.

Si applica solo sulla parte oggetto di intervento se relativa alla categoria degli ampliamenti mentre vale per tutto l'edificio sulle demolizioni e ricostruzioni e, in ambedue i casi, richiama specificatamente la recente normativa sui Criteri minimi ambientali.

Per soddisfare i requisiti previsti dalla scheda in commento, il cui fine è quello di ridurre l'impiego di risorse non rinnovabili e di aumentare il riciclo dei rifiuti, alcuni materiali devono prevedere una quota minima di riciclato, conformemente a quanto indicato dai CAM (art 2,4,2 e successivi), calcolato in peso:

1. almeno 5% per i calcestruzzi confezionati in cantiere, preconfezionati e prefabbricati
2. almeno 10% per i laterizi da muratura e solai
3. almeno 5% per i laterizi per coperture, pavimenti e murature faccia a vista
4. almeno 70% per acciaio strutturale da forno elettrico
5. almeno 10% per acciaio strutturale da ciclo integrale
6. almeno 30% per materie plastiche (ad eccezione di usi specifici)
7. solo materiale di recupero per murature in pietrame o miste
8. almeno 5% per lastre di cartongesso per tramezzature e controsoffitti

Come previsto nella normativa CAM non tutti i materiali da costruzione sono presi in considerazione. A fronte di tale specifica, fermo restando per i materiali non citati non esiste alcuna prescrizione specifica, a meno che non vi siano obblighi derivanti da altre norme o regolamenti di livello locale, si ritiene che per ottemperare ai requisiti previsti dalla scheda e ottenere la premialità prevista si possono considerare solo i materiali citati dalla norma nelle percentuali sopra descritte.

La verifica delle percentuali dovrà essere effettuata attraverso il deposito dei certificati dei materiali utilizzati che dovranno permettere la verifica delle percentuali sopra descritte.

Si evidenzia tra l'altro come sia necessaria la certificazione del prodotto, fornita dal produttore, e che non sia sufficiente a dimostrare tale requisito la semplice dichiarazione resa da parte della committenza o della direzione lavori.

Tale requisito pertanto risulta, nell'intenzione del legislatore, una leva per portare nel mercato specifiche e caratteristiche fino ad oggi previste unicamente per i lavori pubblici.

6. Utilizzo di coperture a verde per 50 mq (o 50% nel caso di unità produttive)

Anche questa categoria di azioni è prevista per tutti gli interventi di ampliamento e ricostruzione ammessi dalla legge.

L'intervento in particolare prevede un raggiungimento di una metratura limite per gli interventi residenziali mentre prevede un parametro percentuale per gli interventi non residenziali.

La scheda prevede, per il residenziale, una premialità fino al 5% di incremento ulteriore, a fronte della realizzazione di un tetto verde con una superficie minima di 50 mq.

La scelta di indicare una superficie minima è dettata dalla necessità di assicurare che le azioni intraprese sulla base di tale scheda siano sufficientemente significative e non meramente strumentali al conseguimento della premialità. Tuttavia, la superficie indicata è una dimensione rilevante se rapportata agli interventi di ampliamento residenziali, tale scelta metrica si pone pertanto come elemento limitante per l'uso di questa azione specifica.

Per gli interventi non residenziali, si richiede invece la realizzazione di almeno il 50% della copertura di ampliamento (anche nel caso di sopraelevazione) con la tipologia del tetto verde, quindi con la possibilità di interventi di dimensioni minime per piccoli stabili ad uso non residenziale, come ad interventi molto importanti dal punto di vista metrico per i classici edifici industriali (capannoni) molto presenti nel nostro tessuto edilizio. Appare opportuno operare un attento monitoraggio dell'uso di questa specifica in modo da poter intervenire in futuro per poter permettere la diffusione sperata di questa tipologia edilizia.

Per quanto riguarda la parte tecnica, la verifica del rispetto dei requisiti viene effettuata attraverso gli elaborati progettuali e la dichiarazione di corretta messa in opera da parte della DD.LL.

7. Realizzazione di pareti ventilate

Il criterio viene previsto dalla norma per tutte le categorie di interventi e richiede che l'azione sia posta in essere sull'intero edificio, compresa dunque la parte esistente per quanto riguarda gli interventi di ampliamento, e prevede una percentuale premiante del 10%.

La scheda evidenzia le norme UNI da rispettare per la realizzazione della parete ventilata.

La scelta di intervenire in detto ambito segue le finalità di ridurre il fabbisogno invernale ed estivo degli edifici attraverso la regolarizzazione delle temperature superficiali dell'involucro edilizio.

Inoltre, la possibilità di intervenire attraverso la realizzazione di pareti ventilate, in particolare per quanto riguarda il patrimonio edilizio non residenziale, permette di elevare la qualità architettonica dell'edificato esistente.

8. Isolamento acustico di Classe II

Si prevede che il raggiungimento della Classe II di isolamento acustico, come definita dalla norma UNI 11367 consenta il riconoscimento di un incremento aggiuntivo pari al 5% del volume o della superficie.

Il fine è quello di perseguire la qualità architettonica superando i valori minimi di norma e portando i limiti di isolamento acustico almeno alla Classe II per i nuovi elementi costruiti per l'ampliamento.

Classe	Indici di valutazione				
	Isolamento acustico normalizzato di facciata $D_{2m,nT,w}$	Potere fonoisolante apparente di partizioni $R'w$	Livello di pressione sonora di calpestio normalizzato L'_{nw}	Livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento continuo L_{ic}	Livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento discontinuo L_{id}
I	≥ 43	≥ 56	≤ 53	≤ 25	≤ 30
II	≥ 40	≥ 53	≤ 58	≤ 28	≤ 33
III	≥ 37	≥ 50	≤ 63	≤ 32	≤ 37
IV	≥ 32	≥ 45	≤ 68	≤ 37	≤ 42

Tabella D.5.6.a – Prospetto 1 punto 6.1 norma UNI 11367.

Tale intervento pertanto dovrà essere adeguatamente specificato e verificato attraverso opportuni elaborati progettuali (relazione, tavole con evidenziate stratigrafie e nodi termici) e opportuna dichiarazione del DD.LL. sulla rispondenza delle opere realizzate al progetto presentato.

9. Adozione di sistemi di recupero per le acque piovane su ampliamento

Tale azione è ammessa per tutti gli interventi previsti dalla legge.

Il fine dell'azione è quello di premiare la sostenibilità ambientale, intervenendo e rendendo premiante, per il 5% della superficie o del volume, il recupero di acqua piovana.

La scheda permette, partendo da alcuni dati ricavabili in letteratura, di determinare il volume minimo del serbatoio che permette di ottenere la premialità prevista.

Il calcolo prevede pertanto di determinare il fabbisogno annuale di acqua piovana, ricavato dai dati dell'utenza e dalle dimensioni del verde pertinenziale e la resa dell'acqua piovana ricavata dalla precipitazione media locale opportunamente tarata (coefficiente di deflusso, ecc.); in base ai valori di questi due parametri si può determinare il valore minimo del serbatoio che permette di ottenere la premialità prevista.

10. Rimozione e smaltimento cemento amianto

La scheda prevede un'azione finalizzata a perseguire la sostenibilità e la qualità architettonica attraverso la rimozione e lo smaltimento delle coperture in amianto presenti nell'edificio da ampliare.

Tale azione è valida sia per l'ampliamento che per la demolizione e ricostruzione.

Tale premialità, verificata attraverso l'individuazione del luogo dove dovrà essere smaltito il materiale rimosso, dovrebbe agevolare l'eliminazione dell'amianto ancora presente negli edifici esistenti e favorire la bonifica di tale materiale dal patrimonio edilizio esistente.

11. Utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento

Il criterio persegue la qualità architettonica e l'efficienza attraverso l'automazione dei sistemi di gestione dell'edificio.

Si prevede la realizzazione dell'automazione dell'impianto di termoregolazione relativo all'intero edificio tale da portare l'edificio in classe A BACS come da UNI 15232:2017.

In base alla norma sopracitata, bisogna intervenire sui parametri relativi al riscaldamento e al raffrescamento necessari ad ottenere la qualificazione in classe A BACS relativamente a queste due funzionalità.

Tale intervento dovrà essere dimostrato da adeguati elaborati progettuali e dalle dichiarazioni della direzione lavori di rispondenza alla pratica progettuale.

12. Utilizzo di tecnologie, che prevedono l'uso delle fonti energetiche rinnovabili con una potenza non inferiore a 3 Kw

Il contenuto della scheda si pone in continuità con gli obiettivi già perseguiti dalla l.r. n. 14/2009 sul Piano Casa, che attribuiva premialità aggiuntive per gli interventi che avessero portato al raggiungimento di una quota di utilizzo di fonti energetiche rinnovabili.

La scheda rinvia, nella determinazione delle fonti rinnovabili alle quali è possibile ricorrere, all'Allegato 3 del d.lgs. n. 28/2011; tuttavia, tale elenco potrebbe essere in un prossimo futuro limitato alle sole fonti solari e ad altre fonti a zero emissioni, eliminando, ad esempio, le fonti a biomassa, che generano emissioni di particolato e che potrebbero determinare un aggravio dei parametri di particolato e PM10 presenti nell'aria, tema particolarmente sensibile per la realtà padana e veneta e che ha portato all'adozione di misure eccezionali volte a limitare questo genere di emissioni.

(Massimo Cavazzana)



AGGIORNAMENTI E APPROFONDIMENTI
DISPONIBILI ONLINE

www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/veneto-2050

www.veneto2050.it

