

I correttivi regionali sul governo del territorio:  
dalle varianti urbanistiche della L.R. n. 30/2010  
al «piano casa 2» della L.R. 13/2011

di FRANCESCO VOLPE

*relazione al convegno di Castelfranco  
del 25 novembre 2011*

1. — Il tema che mi è stato affidato – quello delle riforme operate nel 2010 sulla legge urbanistica regionale e quello delle riforme sul c.d. «piano casa» – è per me particolarmente impegnativo.

Non solo perché vi sono studiosi più qualificati di me a parlare di urbanistica e di edilizia (e, infatti, costoro parleranno). Ma anche perché il medesimo tema è stato definito in modo, a prima vista, dispersivo.

La riforma del 2011 contiene molte novità di natura capillare. Inoltre, mi si chiede che tali novità vengano collegate alla legge n. 30 del 2010 che, però, ha scarsa relazione diretta con i temi dell’edilizia, toccando, invece, quelli dell’urbanistica.

Con la conseguenza che non sembrerebbe possibile ricavare, dall’accostamento di detti interventi del legislatore veneto, un discorso unitario e sistematico.

Tuttavia, questo genere di riflessioni sarebbe superficiale. In realtà, tanto la riforma operata con la legge n. 30 del 2010, tanto quella attuata con la legge n. 13 del 2011, sono espressione di un obiettivo comune e coerente, ancorché le stesse riguardino materie in certa loro parte diverse.

Questo obiettivo, per la verità, non si cava da affermazioni generali delle due leggi. Ove pure tali affermazioni sussistano – penso, ad esempio all’art. 1 della legge sul piano casa, con cui si indica sia il fine di migliorare la qualità delle abitazioni sia quello di preservare, mantenere e ricostituire il patrimonio edilizio esistente – il loro contenuto non collima del tutto con lo scopo realmente perseguito, che va tratto dal complesso della nuova disciplina.

Il fine del mio intervento, pertanto, sarà quello di muovere dal particolare per risalire al generale, così da individuare questo obiettivo non esplicito e,

se infine mi sarà consentito, così anche da evidenziare alcune critiche che lo riguardano sotto il profilo tecnico-giuridico.

Se, dunque, pure mi dedicherò ad un'analisi puntuale dei problemi che si traggono dalle singole previsioni di legge, sarà solo per fare emergere, *in una* con gli aspetti critici che le riforme pongono, anche quel disegno comune di cui ho fatto premessa.

Uguualmente, non cercherò di dare vere e proprie soluzioni, ma mi permetterò, solo, di porre in luce i problemi.

Posso dire qualcosa a mia discolpa, che, tuttavia, è anche una critica verso il legislatore e l'amministrazione veneti.

Dalla data di entrata in vigore della legge n. 11 del 2004 (si tratta solo di sette anni), sono state emanate undici leggi regionali che, talora in forma generale talaltra con interventi puntuali, hanno toccato le materie dell'urbanistica e dell'edilizia. A queste vanno aggiunti sedici provvedimenti *lato sensu* normativi, tra atti di indirizzo, circolari interpretative e linee guida. Si tratta, per di più, di testi minuziosi e criptici, perché il linguaggio non è sempre giuridico, ma trova fonte nella esoterica terminologia della prassi burocratica.

Evidenzio tutto ciò non già per innescare una polemica, ma perché tocca rammentare che anche quello della stabilità del diritto è un valore da coltivare.

Una legge mutevole è una legge che, per ciò solo, si pone in contrasto con il principio di certezza. Il legislatore troppo affannato in una ansiosa rincorsa a chiudere le maglie lasciate aperte dalla disciplina anteatta finisce inevitabilmente per crearne di nuove. Tanto più è ineffabile che questo accada quanto più si pretenda di regolare meticolosamente ogni singola e puntuale fattispecie, sì da innescare una iperproduzione di norme speciali o eccezionali, dalle quali, stante il ben noto limite dell'art. 14 delle preleggi, non è possibile ricavare principi adatti a regolare quelle fattispecie che, nonostante il più convinto impegno, inevitabilmente sfuggono alla descrizione normativa.

Il tutto con esiti applicativi che si riflettono a vantaggio dei più scaltri navigatori di tale complesso ecosistema giuridico e a svantaggio degli ingenui che vorrebbero solo avere quel che spetta loro.

In tale situazione, è quasi velleitario proporre una soluzione ai vari problemi giuridici che le leggi e i loro atti applicativi fanno emergere. È velleitario perché il problema muta mentre ancora se ne discute.

2. — Per la verità, i punti problematici, nelle due leggi il cui esame è stato a me affidato, non mancano.

Mi limiterò ad accennare ad alcuni.

Prendendo in esame, dunque, la disciplina contenuta nella legge n. 13 del 2011 – quella, appunto di riforma del c.d. «piano casa» – il primo aspetto da tenere in considerazione è quello, assai ricorrente in questi tempi, del regime transitorio.

La legge n. 13, in effetti, ha espressamente dedicato al diritto intertemporale solo una peculiare disposizione, l'art. 11, che si riferisce al procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi. Ivi è stabilito che la regola del silenzio-assenso non si applica ai procedimenti urbanistici d'instaurazione.

La medesima legge nulla dice, però, a riguardo dei diversi procedimenti edilizi o – poiché si tratta per lo più di dichiarazioni di inizio di attività – a riguardo delle diverse «apparenze di procedimento» edilizio avviate prima del 9 luglio 2011.

Esse sono assoggettate alla disciplina dettata dall'originario testo della legge n. 14/2009, oppure seguono il nuovo regime?

I dati normativi dai quali abducere non sono molti.

È tuttavia significativo l'art. 8, comma 2, della legge n. 13. Lì è detto che, con l'entrata in vigore della medesima legge, «non trovano applicazione le deliberazioni» a suo tempo adottate dai Comuni, al fine di dettare i «limiti e le modalità» di applicazione del «piano casa».

La disposizione, per la verità, è curiosa e lascia spazio ad alcune perplessità.

Suo tramite, si pone termine all'efficacia di atti prodotti da un ente pubblico che, pur sempre, è titolare di autonomia costituzionalmente garantita non solo nei riguardi dello Stato, ma anche della stessa Regione.

Nessuno intende negare che, per effetto di una legge sopravvenuta, vengano meno i regolamenti di attuazione della previgente disciplina.

Tuttavia, per sostenere che così avviene anche nel caso di specie, occorre prima dimostrare che le deliberazioni assunte dai Comuni, ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge n. 14/2009, fossero regolamenti. Il che non è affatto certo; né l'approfondimento della questione può essere considerato, in generale, un esercizio puramente formalistico, dal momento che lo stesso regime degli atti generali è, come ben si sa, ben diverso da quello degli atti regolamentari,

almeno sotto il profilo della loro interpretazione e della loro stessa efficacia nel tempo.

In ogni caso, va riconosciuto che, dall'espressa dichiarazione di inefficacia delle deliberazioni comunali di attuazione, non si trae affatto un argomento esplicito per sostenere che la nuova legge non si applichi alle fattispecie edilizie precedentemente «avviate».

L'art. 8 sembra, se mai, portare nella direzione opposta. Se le vecchie deliberazioni non possono più applicarsi, allora esse non possono neppure regolare le fattispecie edilizie intermedie.

Di diverso avviso è la circolare accompagnatoria alla riforma del 2011, di recente diffusa dall'ufficio regionale di Presidenza, ove è detto che le «istanze presentate entro la data del 8 luglio 2011 compreso vanno valutate sulla base delle deliberazioni comunali vigenti al momento della presentazione delle stesse».

Ma a questa affermazione si dovrebbe obiettare che, in mancanza di un specifica disciplina transitoria, vale il principio *tempus regit actum*; cosicché un procedimento, pur sorto sotto l'impero di una data legge, deve portare all'emanazione di un provvedimento conforme alla disciplina sopravvenuta.

Questa conclusione, a mio modo di vedere, potrebbe essere attenuata solo considerando quello che, a tutta vista, appare essere stato un vero e proprio *lapsus* dell'interprete regionale.

Quel medesimo interprete, invero, parla espressamente di «istanze», lasciando sottintendere che il procedimento per il rilascio dei titoli edilizi del «piano casa» presupponga l'emanazione di un provvedimento finale espresso.

In disparte il fatto che alcune delle deliberazioni comunali di attuazione hanno previsto che il procedimento si attuasse con i consueti canoni dell'istanza del permesso di costruire, già la legge n. 13/2009 prevedeva, però, che la formazione degli specifici titoli edilizi legati al «piano casa» dovesse avvenire per mezzo di una dichiarazione di inizio attività, la quale, per quanto reputo, non dà luogo ad alcun provvedimento amministrativo. Mancando il provvedimento, si può così ipotizzare che venga meno anche la necessità di applicare la regola *«tempus regit actum»*.

*Per adversum*, tuttavia, in tema di «piano casa», è esplicito il richiamo alla denuncia di inizio attività regolata dall'art. 22 del Testo Unico sull'edilizia. All'evidenza, sembra trattarsi di un rinvio formale. Non si tratta, dunque,

di un rinvio alla s.c.i.a. a efficacia immediata, descritta dall'art. 19 della legge generale sul procedimento amministrativo, e per quel che attiene ai titoli edilizi, dal comma 6-*bis* del medesimo art. 19, così come esso è stato modificato dal c.d. «decreto sviluppo».

Pertanto, chi ritenesse che la decorrenza del termine dilatorio di trenta giorni, indicato dall'art. 22 cit., integri, insieme alla dichiarazione stessa, un elemento essenziale del titolo edilizio, dovrebbe di nuovo porsi il problema di diritto transitorio, perché il più volte richiamato brocardo verrebbe questa volta a riferirsi non all'atto, ma alla fattispecie fattuale della d.i.a., giacché essa, pur sempre, soggiace ad un regime di equivalenza con quello di validità dei veri e propri atti amministrativi. Si potrebbe, così, ipotizzare che la d.i.a. presentata prima del giorno 9 luglio, ma con termine di trenta giorni scaduto sotto la nuova legge, non debba seguire la precedente disciplina, ma quella nuova, perché alla data di entrata in vigore della riforma la fattispecie non si sarebbe ancora completata.

Tanto più, questa conclusione potrebbe essere sostenuta perché le deliberazioni comunali, che dapprima regolavano la materia, hanno cessato di trovare applicazione.

In effetti, i problemi di diritto intertemporale – che hanno rilevanza pratica soprattutto nell'ipotesi in cui la d.i.a. sarebbe stata procedibile se valutata secondo il testo originario della legge n. 14 mentre risulterebbe non procedibile se valutata alla stregua della sopravvenuta legge n. 13 – riguardano proprio il caso di interventi assoggettati alla disciplina integrata dalle deliberazioni comunali. Cadute queste, prevenienti, deliberazioni per effetto dell'art. 9, legge n. 14/2010, si pone il dubbio della perseguibilità di quei procedimenti edilizi che sono sorti prima della data di entrata in vigore della riforma, ma che, se fossero sorti dopo il giorno 8 luglio 2011, non avrebbero potuto essere attuati prima della assunzione delle nuove deliberazioni comunali.

Si tratta, come tornerò a dire fra poco, soprattutto degli interventi che non ineriscono alle «prime case».

Trascurando, infine, gli ulteriori problemi di coordinamento con la sopravvenuta introduzione – quattro giorni dopo la legge regionale n. 13/2011 – del comma 6 - *bis* dello stesso art. 19 della legge sul procedimento, sembra, tuttavia, più convincente aderire proprio alla tesi secondo la quale la sopravvenuta legge non inciderebbe sulle dichiarazioni già presentate.

Ma a tale conclusione si perviene non già in forza di ragioni attinenti alla struttura della fattispecie, quanto in virtù di motivazioni funzionali.

Il termine dilatorio di trenta giorni, in effetti, è elemento essenziale della fattispecie, ma è previsto al fine di compiere un controllo su fatti e circostanze che debbono ritenersi giuridicamente già formate e già consolidate al momento della presentazione della d.i.a.

La conclusione portata dall'interprete regionale, pertanto, appare condivisibile nei suoi contenuti; sembra meno condivisibile, quanto al metodo.

3. — Un altro punto di interesse, quale emerge dalla nuova disciplina sul «piano casa», attiene al rilievo dato alle cosiddette «prime case».

Alle stesse, per effetto della sopravvenuta disciplina, è riservata la peculiarità di essere sottratte alla approvazione delle nuove deliberazioni comunali. Gli ampliamenti e le ristrutturazioni delle «prime case» sono fin d'ora possibili; entro certi limiti, sono possibili immediatamente anche se si tratta di edifici collocati nei centri storici.

Ulteriori benefici sono previsti, come si sa, in materia di oneri di urbanizzazione.

Al concetto di «prima casa», dunque, anche la novella del 2011 reca particolare attenzione, privilegiando gli interventi che la riguardano.

Sul tema sarebbe lecito interrogarsi sulla legittimità costituzionale di una disposizione di legge che, prevedendo in linea generale e astratta un tale *favor*, implicitamente limita l'autonomia dei Comuni in materia urbanistica. Non intendo, tuttavia, affrontare espressamente questo argomento. Non perché esso non abbia una sua dignità. Tutt'altro.

Vero gli è, però, che tali rilievi potevano essere, almeno in parte, già appuntati anche nei confronti del testo originario della legge n. 14.

A me pare, invece, più attuale esaminare le conseguenze della stessa nozione, nel frattempo sopravvenuta, di «prima casa», perché alla stessa si collegano specifici problemi esegetici e applicativi.

In effetti, la definizione di «prima casa» è stata resa, con atto di interpretazione autentica, dall'art. 8 della l.r.v. n. 26/2009, che ha definito tali «le unità immobiliari in proprietà, usufrutto o altro diritto reale in cui l'avente titolo, o i suoi familiari, risiedano» oppure, in alternativa, le unità immobiliari in

cui i medesimi soggetti «si obblighino a stabilire la residenza ed a mantenerla almeno per i ventiquattro mesi successivi al rilascio del certificato di agibilità».

La peculiarità di tale definizione normativa è data dal fatto che essa non si riferisce ad un presupposto, forse discutibile ma pur sempre oggettivo, formatosi nel passato. Intendo dire che «per prima casa» non si deve considerare, necessariamente, l'edificio in cui taluno, già nel passato, ha posto la sua abitazione. La definizione di «prima casa» concerne dunque un posposto della d.i.a., ma un suo posposto, perché è per il futuro che il privato si impegna a mantenere la residenza.

In conseguenza di tutto ciò, alcuni primi commentatori hanno notato che «ogni edificio residenziale può assumere carattere di prima casa e beneficiare così degli incrementi volumetrici premiali» previsti dalla disciplina veneta.

Il che evidenzia quanto sia facile eludere lo spirito della norma.

Ma vi è di più, perché non è meno spontaneo interrogarsi su che cosa mai avvenga nell'ipotesi in cui, una volta realizzato l'ampliamento, chi si sia impegnato a mantenere la residenza per i successivi ventiquattro mesi finisca poi per non tener fede alla parola data e, anzi, immetta il bene, così migliorato, sul mercato.

A rigore, non si può parlare di irregolarità concernente la d.i.a., giacché, in estensione del principio che governa la legittimità degli atti amministrativi, una tale regolarità va valutata avendo a riguardo il momento di perfezionamento del titolo edilizio. E, in quel momento, il fatto legittimante – vale a dire la promessa di mantenere la residenza – oggettivamente esisteva, mentre l'inadempimento sarà stato solo un fatto sopravvenuto.

Ma a me pare non meno problematico ragionare in termini di difformità dell'opera rispetto a quanto reso lecito dal medesimo titolo edilizio. In effetti, si presuppone che l'opera, in sé, sia stata realizzata in modo del tutto conforme ai progetti e alle planimetrie depositate. Quello che è difforme, dunque, non è l'attività edilizia in sé, ma il successivo comportamento del privato.

Quale valore, poi, assegnare a tale impegno di mantenere la residenza? Essa è un atto unilaterale, il che lo fa ricadere, in generale, nella difficile configurazione civilistica e nella perigliosa ammissibilità teorica degli atti unilaterali d'obbligo. Ad aggravare, poi, la questione, è il fatto che tale atto unilaterale d'obbligo non investe, come è consueto, i modi di godimento della proprietà, ma

concerne invece la libertà personale del privato, perché alla libertà personale attiene lo stabilire la propria residenza in un luogo o nell'altro.

Che dire, poi, degli atti di eventuale alienazione dell'immobile, così ampliato, prima che siano trascorsi i ventiquattro mesi? Stante la non difformità dell'intervento edilizio rispetto a quanto facoltizzato dal titolo, non sembra che possa essere riferita, con riguardo a tali atti negoziali, la conseguenza della nullità testuale altrimenti prevista. La legge regionale non dice alcunché in tal senso; né, probabilmente, potrebbe dirlo, noti i limiti che gravano sul legislatore regionale, quanto alla materia del diritto privato.

La conclusione, pertanto, è quella di ipotizzare che, nella realtà delle cose, la violazione della promessa di residenza sia comportamento del tutto privo di sanzione. Pertanto, gli interventi sulla «prima casa», così agevolati dalla disciplina regionale, si prestano a diventare una sorta di grimaldello attraverso il quale consentire generalizzati ampliamenti edilizi, per di più senza il preventivo filtro delle deliberazioni comunali di concreta attuazione della legge.

Mi si riferisce che alcuni Comuni hanno inteso superare il problema ricorrendo a forme pattizie con il privato, nelle quali sono previste specifiche conseguenze affittive per il caso in cui l'obbligo di mantenimento della residenza non venga rispettato. Questo, in effetti, può essere un utile modo di sopperire al problema. Tuttavia, esso potrà essere concretamente attuato solo se la parte privata vorrà aderire volontariamente all'accordo. Di contro, e senza conoscere la peculiarità delle singole posizioni, mi interrogo sulla legittimità di quelle future deliberazioni comunali che assoggettino necessariamente gli interventi sulle «prime case» ad un tale convenzionamento. Proprio perché questi interventi sono immediatamente realizzabili, a mio modo di vedere essi sfuggono alla possibilità per il Comune di regolarli.

Il che, in definitiva, evidenzia il problema costituzionalistico, da cui ero partito. Vale a dire quello che concerne l'ammissibilità di una tale ingerenza legislativa sulla pianificazione urbanistica locale.

4. — Un terzo profilo, di particolare rilievo nella disciplina sul «piano casa» concerne la disciplina delle distanze.

Lo stesso testo originario della legge n. 14, in effetti, prestava il fianco ad alcuni problemi, peraltro evidenziati dalla stessa giurisprudenza amministra-

tiva.

Era discusso, in modo particolare, se i limiti di distanza, contenuti negli strumenti urbanistici locali e nei regolamenti edilizi, avessero natura integrativa dell'art. 873 del codice civile, sì da risultare anch'essi fonti «statali», sia pure per via derivata. A riguardo dei limiti di distanza stabiliti da queste fonti, infatti, l'art. 9, comma 8, della legge non ammetteva deroga.

Il giudice amministrativo non ha inteso seguire questa interpretazione e ha affermato che i limiti stabiliti dai piani regolatori non integrano la disciplina statale, sì da risultare derogabili per effetto delle legge territoriale.

Di tale esito interpretativo, il legislatore veneto si è evidentemente dichiarato soddisfatto, tanto che sul punto non risultano sostanziali innovazioni nella novella del 2011.

Tuttavia, qui va riscontrato, a parer mio, un peccato di omissione, perché la generale possibilità di derogare alle distanze può produrre conseguenze contrarie perfino alle stesse finalità di sviluppo edilizio pur formalmente enunciate.

Le norme sulle distanze, infatti, non vanno intese solo come un limite all'edificabilità che grava specificamente sul titolare dell'area interessata dall'intervento. Quando si tratti di distanze tra edifici, esse esprimono anche un limite che si riflette sui proprietari dei fondi confinanti.

Si supponga, dunque, che Tizio, proprietario di una prima area – che chiameremo «A» – decida di avvantaggiarsi del «piano casa» e, quindi, della possibilità di derogare ai limiti di distanza tra gli edifici stabiliti dalla disciplina locale. Si supponga, altresì, che l'area «A» confini con altra area (che chiameremo «B») e che, su questa seconda, non siano state esaurite le volumetrie ordinarie, quali sono consentite dal piano regolatore.

Una volta esauriti gli effetti straordinari e temporalmente delimitati della legge sul «piano casa», Caio, proprietario dell'area «B», non potrà avvalersene e per lui varranno le distanze stabilite dalle normative locali. Ma la costruzione nel frattempo operata sull'attigua area «A» potrà, a quel punto, imporre a Caio obblighi di arretramento tali da impedire o limitare, se la superficie del lotto non è sufficientemente capiente, lo sfruttamento edilizio della stessa area «B».

Il risultato di tutto ciò sarà quello di impedire l'edificazione a chi, secondo l'ordinaria disciplina urbanistica di piano regolatore, avrebbe titolo di costruire

e, per converso, di consentire l'edificazione a chi ne ha titolo solo sulla base di una normativa straordinaria, vale a dire sulla base della eccezionale legge sul «piano casa».

Ancora una volta emergono i limiti di una disciplina urbanistica attuata con una fonte astratta, intendo dire con una legge, tale da non tenere conto delle peculiarità concrete del territorio.

Si dirà: «*Sero venientibus ossa*». Male avrebbe fatto quel Caio del mio esempio a non sfruttare subito le volumetrie consentite dal piano regolatore; ora egli ne pagherà le conseguenze. Ma, a tale obietto, mette conto replicare che le previsioni urbanistiche sono volte a regolare il territorio e che le stesse, di per sé, non sono destinate ad accelerare l'edificazione. Prova ne sia che, normalmente, le previsioni di piano regolatore non scontano un termine finale. Dunque nessun rimprovero potrebbe essere mosso a chi non abbia celermente attuato quanto consentito dal piano. D'altro canto, preferire a costui chi si avvantaggia della previsione straordinaria sul «piano casa» significa bandire una competizione tra due soggetti, al termine della quale verrà preferito quello più lesto, che non necessariamente è colui che si propone di attuare una ordinata trasformazione del territorio, quale è, per postulato, quella disciplinata dallo strumento urbanistico locale.

5. — Proseguendo in questa panoramica sulla riforma del «piano casa», un rilievo forse marginale concerne un ulteriore peccato di omissione della novella.

Esso riguarda la disciplina degli ampliamenti nelle unità condominiali, ove il condominio sia di natura verticale.

Anche qui la riforma nulla ha innovato, mentre forse sarebbe stato opportuno farlo, perché ciò che la legge consente non è molto consono alle finalità predicate dalla stessa.

Nel condominio verticale, l'ampliamento potrà svilupparsi quasi esclusivamente in altezza. In effetti anche i limiti di altezza di p.r.g. risultano derogabili.

Ne segue che si avvantaggia del «piano casa», sia pure con il consenso (da presumersi retribuito) dei restanti condomini, è solo il proprietario dell'unità immobiliare di vertice.

A me pare che tutto ciò, in realtà, ben poco abbia a che vedere con il fine di migliorare la qualità abitativa degli edifici, perché dell'ampliamento, calcolato

sul volume di tutto l'edificio, beneficerà solo uno dei condomini, probabilmente anche in eccesso a quelle che sono le sue necessità. È facile prevedere che ciò possa consentire la realizzazione di unità immobiliari totalmente nuove, a cui corrisponderà una sostanziale cessione di volumetria operata dalla comunione dei condomini nei riguardi di uno degli stessi. Ma, ripeto, vi è da interrogarsi sulla coerenza di una tale disciplina rispetto alle finalità predeterminate della legge.

6. — Si potrebbe procedere nell'illustrare non pochi altri aspetti interessanti, vuoi per il tratto di innovatività vuoi per il trattato di mancata innovatività, della novella del 2011.

In questo senso, si potrebbero approfondire i problemi relativi al calcolo degli ampliamenti, che oggi avviene al netto dei volumi scomputabili; quelli relativi al mantenimento della strana previsione sul recupero dei sottotetti, da cui però continuano ad essere aprioristicamente esclusi quelli oggetto di contenzioso, quasi a sottintendere che chi promuove una lite abbia aprioristicamente torto e, così, non debba essere incentivato.

Una certo interesse è poi suscitato dal fatto che il professionista abilitato, all'atto della presentazione della D.I.A, oggi non deve più attestare che l'intervento non è in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati. In tal modo è stato eliminato un tratto di ambiguità della legge n. 14. La soppressione ribadisce il carattere di preminenza e di inderogabilità della disciplina regionale anche rispetto agli atti di pianificazione che saranno emanati durante il futuro periodo di applicazione della legge.

Altri aspetti di interesse attengono a modifiche normative di rilievo tecnico o tecnologico. Questi aspetti, tuttavia, non sono, probabilmente, di troppo ardua difficoltà interpretativa, sicché sugli stessi è forse possibile soprassedere. Mi riferisco, in modo particolare, alla possibilità di attuare gli ampliamenti anche non in aderenza e alle diverse percentuali di ampliamento, legate, soprattutto, alle mutate caratteristiche degli impianti tecnologici richiesti.

7. — Su un punto vorrei, tuttavia, soffermarmi, prima di passare al secondo, e più breve, capo della mia relazione. Esso attiene al problema del mutamento della destinazione d'uso.

Il testo originario dell'art. 9, comma 2, era ben fermo nel precludere la modificazione dell'originaria e concreta destinazione d'uso dell'edificio. Ne portavano eccezione solo i limitati casi in cui, per ragioni di carattere estetico o funzionale, non fosse possibile l'ampliamento in aderenza. Anche in tale eventualità, però, doveva essere impressa una destinazione pur nuova, ma ugualmente compatibile con quelle indicate dallo strumento urbanistico generale.

L'attuale art. 9, al comma 2, dice però qualcosa di diverso, perché, in effetti, è in generale consentito godere dei benefici del «piano casa» e, nel contempo, imprimere all'edificio una destinazione d'uso diversa da quella originaria, pur sempre con il limite della compatibilità urbanistica.

Ma è soprattutto il comma 2 *bis*, dell'art. 9, a creare problemi, perché esso riguarda gli immobili con destinazione d'uso impropria.

Se ho correttamente interpretato la fattispecie, essi sono quegli edifici destinati ad un uso incompatibile con quello prescritto da atti di pianificazione successivi.

Si tratta dunque di immobili in cui si svolge un'attività di cui si dovrebbe incentivare la dismissione (soprattutto se riferentesi ad attività produttive), perché così è previsto dall'art. 13 della legge regionale n. 11/2004.

Qui il testo della legge è davvero arduo. Ivi si dice che, per i casi di destinazione d'uso impropria, gli ampliamenti *possono* – si badi, non è scritto: «*Debbono*» – essere assoggettati ad una destinazione diversa, ancora una volta con il limite della compatibilità.

L'uso del verbo servile «potere» porta a ritenere che siano ammissibili interventi in ampliamento di edifici siti in zona impropria senza che necessariamente i medesimi edifici siano ricondotti ad appropriatezza urbanistica nella loro destinazione. In altri termini, la lettera della legge suggerisce che si possano ampliare edifici a destinazione impropria al fine di mantenere, non solo nella parte originaria ma anche nella parte ampliata, la medesima impropria destinazione.

In tutto ciò sembra ravvisarsi, sotto traccia, non già una semplice ingerenza, sulla pianificazione locale, circa quanto attiene ai limiti delle distanze, delle altezze e delle volumetrie. Ivi è forse lecito scorgere anche un'ingerenza che attiene più specificamente ai contenuti della zonizzazione, consentendosi l'ampliamento e lo sviluppo di edifici che, diversamente, non sarebbero realizzabili con quella data destinazione.

Ed è ancora più singolare che, in caso di improprietà, tale mutamento di destinazione non sia addirittura consentito per le zone agricole, che, astrattamente, dovrebbero pure essere preservate.

La stessa conversione delle destinazioni improprie in proprie non è del tutto esente da perplessità, specie ove con ciò si sottintenda che le preesistenti volumetrie possano essere completamente recuperate al nuovo uso. Un acuto conoscitore delle cose urbanistiche venete mi ha riferito che, *voce tradita*, il preesistente volume potrebbe essere recuperato solo nei limiti di quanto prescritto dallo strumento urbanistico. Sulla conversione di tale volume andrebbe poi calcolata la percentuale di ampliamento edilizio.

Questa soluzione appare, senza dubbio, ragionevole, perché essa mira a conservare un minimo di aderenza alla pianificazione locale. Essa, in un certo senso, è anche conforme alla lettera del comma 2 – *bis*, giusta il quale «la destinazione d'uso degli edifici può essere modificata limitatamente al volume che sarebbe realizzabile ai sensi della specifica disciplina di zona, incrementato della percentuale di ampliamento consentita dalla presente legge».

Non di meno anche questa interpretazione reca seco qualche inconveniente.

Nulla essa dice a riguardo del caso in cui la conversione alla destinazione appropriata debba comportare, secondo il piano regolatore, un differenziale negativo rispetto al volume improprio preesistente; nulla dice, in particolare, circa quale sorte debba avere questa residua volumetria.

A rigore, trattandosi di riconduzione dell'edificio ad appropriatezza, tale volume dovrebbe essere demolito. Ciò, tuttavia, comporta che l'intervento in ampliamento passi attraverso lo strumento della ristrutturazione edilizia da attuarsi attraverso la, almeno parziale, demolizione e ricostruzione.

Si tratta, dunque, della fattispecie presa in considerazione dall'art. 3 della legge sul «piano casa».

Si deve, a questo punto, considerare, però, che il comma 2 – *bis* non collega la possibilità di modificare la destinazione d'uso ai soli casi di ristrutturazione, ma anche alle fattispecie di mero ampliamento descritte dall'art. 2 e, perfino, agli interventi per favorire la riqualificazione degli insediamenti turistici e ricettivi trattati dall'art. 4.

Cosicché sul volume residuo, che, in quanto tale, non è possibile convertire a destinazione appropriata, si dovrebbe concludere, a questo punto, che esso

debba strutturalmente essere conservato; che lo stesso debba continuare ad essere destinato all'originaria, impropria, destinazione.

Ma ciò, da un lato, può portare a forme di edificazione disomogenee. Per altro verso, in questi casi, il vantaggio per il privato promette di essere duplice. Egli godrebbe dell'ampliamento e, riconvertito l'edificio a destinazione appropriata, potrebbe continuare a conservare insieme il differenziale negativo di volume improprio.

Detta, deprecabile, conclusione potrebbe essere evitata solo ipotizzando che l'ampliamento, previsto dall'art. 2, vada a scomputo di tale differenziale di volume. In primo luogo, però, non è affatto detto che l'ampliamento riesca a coprire integralmente questo differenziale. In secondo luogo, detta ipotesi ricostruttiva non trova alcun positivo riscontro nella lettera del comma 2 - *bis*.

8. — A questo punto, non mi resta che affrontare un ultimo aspetto della legge n. 13/2011, perché esso fungerà da cerniera con l'altro testo normativo di cui mi è stato chiesto di interessarmi.

Mi riferisco alla riforma portata all'art. 20 della legge urbanistica regionale e con la quale, introdotto il nuovo comma 4 - *bis*, è stato stabilito che l'inutile decorrenza del termine di adozione e di approvazione dei piani attuativi comporta silenzio-assenso nonché, per di più, il contestuale rigetto delle opposizioni e delle osservazioni eventualmente presentate tra la fase di adozione e quella di approvazione.

Come avviene in genere per i casi di silenzio-assenso, anche la sua introduzione in ambito urbanistico si presta a varie storture. In particolare, l'art. 4 - *bis* potrebbe solleticare la tentazione, in capo ad alcune Giunte municipali particolarmente sensibili, di far volontariamente decorrere inutilmente i termini e di evitare così la fase dell'espressa approvazione del piano attuativo in quel Consiglio comunale in cui deprecabilmente siedono anche le minoranze. Poco importa che il «decreto sviluppo» abbia riservato la fase dell'approvazione alla stessa Giunta: già si è detto che la fonte regionale e quella statale sono sostanzialmente coeve ed è presumibile, per esprimersi con riferimenti evangelici, che una mano non sapesse quel che l'altra faceva.

In ogni caso, tanto più questa possibilità consentita dal comma 4 - *bis* potrebbe risultare comoda perché la legge, nel precisare che le opposizioni e

le osservazioni si intendono rigettate, esclude anche che contro questo silenzio-assenso possa essere mossa, in sede di legittimità, la censura di non avere considerato quanto esposto dai privati. In realtà, la norma legittima una vera e propria pretermissione della fase partecipativa dei privati e, ammesso che in diritto regionale valga ancora il limite costituzionale dei principi della materia, vi è da chiedersi quanto la disciplina veneta possa reggere in paragone di tutto ciò.

9. — Il nuovo art. 4 - *bis*, tuttavia, è un coerente sviluppo di quanto già inaugurato con la legge n. 30/2010, mercé la quale sono stati accorciati i termini per la conclusione dei procedimenti, relativi ai piani attuativi di iniziativa privata.

Con ciò viene a tratteggiarsi definitivamente il quadro delle finalità realisticamente perseguite dal legislatore veneto, mercé questi recenti interventi in materia di urbanistica e di edilizia.

Stante il loro carattere, del tutto astratto dalle peculiarità locali e, soprattutto, tale da essere sostitutivo della disciplina urbanistica locale, non sembra affatto che le nuove leggi abbiano a cuore le sorti di un sincero governo del territorio.

Si ampliano gli edifici perché è bene ampliarli in sé e non perché lo richieda la migliore utilizzazione del territorio. Dunque non ha nessun senso tenere conto delle distanze, dei carichi urbanistici, delle esigenze abitative collegate alla prima casa e delle destinazioni d'uso.

Coerentemente, su tutti questi aspetti la legge regionale consente di passar sopra.

La legge sul «piano casa», d'altronde, nega di costituire una forma di sanatoria per gli interventi abusivi edilizi del passato. Se, tuttavia, confrontiamo gli ampliamenti che essa consente, la legge si dimostra essere, nella sostanza delle cose, una forma di legittimazione di interventi edilizi futuri, i quali, se confrontati alla disciplina urbanistica locale, dovrebbero essere diversamente trattati alla stregua di veri e propri illeciti.

Dunque, il «piano casa», in un certo senso, è anch'esso una forma di *condono*: non per i fatti del passato, ma per quelli del futuro. Esso è una specie di *assoluzione preventiva*. Tale *condono* non va inteso in senso strettamente

giuridico, ma in senso sostanziale, proprio perché il «piano casa» permette interventi edilizi contrari a quella che è la migliore organizzazione del territorio quale, per postulato giuridico, noi dobbiamo affermare che si trova descritta negli strumenti urbanistici locali.

La verità è, lo sappiamo tutti, che con queste riforme il legislatore veneto ha inteso dare impulso all'attività edilizia, esclusivamente perché si prevede che dalla stessa possano derivare ben precise conseguenze di rilancio dell'economia.

In questo stesso senso si pongono le «aperture» alla nuova attività di edificazione in zona agricola, indicate dall'art. 4 della legge n. 30, nonché l'ulteriore proroga dei termini alla possibilità di agire in variante *ex art.* 48, legge n. 11/2004.

A me pare che ivi sia ben poco di urbanistico; che molto vi sia, invece, di intervento pubblico nell'economia.

Il che sottintende – e in ciò consiste la mia preannunciata critica – una modificazione della funzione dei piani regolatori. Se questa tendenza si consoliderà, l'urbanistica cesserà di essere servente al fine di regolare nel miglior modo possibile lo sfruttamento del territorio e rischierà di trasformarsi in uno strumento di programmazione economica.

Con il «piano casa» e con le riforme contenute nella legge n. 30, il controllo sull'economia si attua con il criterio, ben noto, dell'incentivo e delle facilitazioni. Il che può far sembrare che detto controllo sia uno strumento *benigno*, sebbene un'analisi più accurata dimostrerebbe in realtà il contrario.

In altri passi della legislazione veneta, però, il controllo sull'economia si avvale di altri, meno amichevoli, strumenti.

Se pensiamo allo schema generale della stessa legge urbanistica del 2004, se pensiamo alla dissociazione tra PAT e PI (vale a dire tra un piano in cui si fissano i contingenti complessivi di edificabilità comunale, senza però prevederne la puntuale localizzazione e un piano che a tanto, invece, provvede); se uniamo a questi elementi gli istituti dell'urbanistica negoziata, della perequazione e, soprattutto, della compensazione, allora vediamo che l'urbanistica diventa uno strumento utile a soddisfare scopi di finanza pubblica, da raggiungersi mediante la contrapposta restrizione delle capacità economiche private. Si tratta di uno strumento mercé il quale l'edificabilità è concessa o è negata all'esito di una gara informale tra i vari pretendenti, che vedrà vincitore, tra i tanti, colui che è disposto a più concedere in sede di negoziazione.

Anche questi scopi di finanza pubblica sono, però, forme indirette di programmazione economica.

Veicolo comune ne è la proprietà immobiliare e il riconoscimento della sua edificabilità.

Proprio di fronte a fenomeni come quelli appena descritti, vi è da chiedersi se davvero sia ancora attuale parlare dello *ius aedificandi* come attributo del diritto dominicale.

Il diritto di costruire, infatti, sembra essere, sempre più, qualcosa che non pertenga alla proprietà immobiliare in ragione delle sue caratteristiche strutturali. Sembra che esso sia qualcosa che l'Amministrazione concede o nega – qualcosa cioè di cui lei arbitrariamente dispone – vuoi per favorire o per sfavorire peculiari settori dell'economia, vuoi, molto più semplicisticamente, per procacciare entrate ai Comuni.

Ma vi è da chiedersi se sia giuridicamente consentito che la proprietà privata meriti di subire ulteriori conformazioni in ragione di siffatte, meno nobili, finalità.