

Dalla lettura della legge regionale n. 32 del 2013 sembra potersi evincere che la Regione Veneto ha inteso impedire ai Comuni di limitare in alcun modo la portata applicativa delle deroghe stabilite dal c.d. "Piano casa". Da un lato, invero, l'art. 14 della legge stabilisce che le delibere assunte in precedenza dai Comuni per disciplinare l'applicazione della L.R. n. 14 del 2009 cessano di avere vigore; dall'altro, l'art. 10 della nuova legge ha abrogato le disposizioni contenute nei commi 1, 3 e 5 della L.R. n. 14 del 2009, come modificata dalla L.R. n. 13 del 2001, che affidavano ai Comuni il compito di delimitare l'applicazione delle deroghe all'interno del proprio territorio, con particolare riguardo ai centri storici. Con la conseguenza che la disciplina contenuta nella legge regionale trova oggi diretta e immediata applicazione su tutto il territorio regionale, senza più alcuno dei limiti che i Comuni avrebbero in passato potuto motivatamente introdurre.

Siffatto intendimento, maturato dalla Regione per favorire la più ampia applicazione della normativa di favore del settore edilizio, suscita in realtà molti dubbi.

Sembra, in primo luogo, da escludere che la Regione possa arrogarsi il potere di sottrarre ai Comuni una delle loro competenze fondamentali, ovvero la potestà di regolamentazione urbanistica dell'assetto e dello sviluppo del territorio di riferimento, che non può essere, in ragione della sua particolarità, allocata a diverso livello amministrativo se non a quello comunale.

La scelta regionale di estromettere qualsiasi valutazione dei Comuni in ordine alla compatibilità delle previsioni della legge n. 32 del 2013 con il loro territorio contrasta, infatti, sotto molteplici profili con le disposizioni della Costituzione, che tutelano e garantiscono l'autonomia degli Enti locali.

Così, senza alcuna pretesa d'eshaustività, si può rilevare che, già ad un primo esame, la scelta compiuta dalla Regione sembra difficile da coniugare coi principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, recati dall'art. 118 della Costituzione, che impongono che le funzioni amministrative debbano essere preferibilmente assegnate ai Comuni, salvo che non sussista l'esigenza, per assicurarne l'esercizio unitario o per soddisfare interessi di rilievo sovracomunale, di attrarle a livello superiore (provinciale, regionale o statale), onde consentire la migliore risposta possibile ai bisogni e alle istanze della popolazione: il che, all'evidenza, vale in primo luogo proprio per la regolamentazione dell'uso del territorio, potendo solo i Comuni adeguatamente conoscere le esigenze della propria realtà territoriale.

Senza dire che la stessa scelta pare tutt'altro che in linea con le previsioni dell'art. 5 e dell'art. 114 della Costituzione, che riconoscono e promuovono il ruolo delle Autonomie locali, attribuendo ai Comuni una riserva di poteri, tra i quali è certamente possibile annoverare il potere di regolare lo sviluppo urbanistico e edilizio.

A ciò s'aggiunga che la scelta di escludere completamente i Comuni dalla gestione del c.d "Piano casa", così da assicurare un'applicazione dello stesso incondizionata e uniforme su tutto il territorio regionale, può apparire in contrasto anche coi principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), dal momento che una simile scelta non consente di valorizzare le indubbie differenze e specificità esistenti tra i vari Comuni, sul piano delle caratteristiche ambientali e morfologiche del loro territorio.

Ma è l'intero impianto della legge regionale n. 32 del 2013 a non poter andare esente da critiche, che vanno al di là dell'accennata lesione dell'autonomia e delle prerogative comunali e che attengono allo stesso contenuto dispositivo della legge.

In particolare, questo sembra contrastare in modo insanabile con l'art. 117 della Costituzione nella misura in cui alcune disposizioni recate dalla nuova legge confliggono con le norme (di principio) statali in materia di governo del territorio ovvero con le norme dettate dallo Stato, in ambiti riservati alla sua potestà legislativa esclusiva, come l'ambiente, il paesaggio e l'ordinamento civile.

Viene in rilievo, anzitutto, il principio di necessaria conformità dei titoli edilizi alle previsioni dei piani urbanistici e territoriali, espresso dagli artt. 12, comma 1, e 22, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, che vieta la formazione o il rilascio di titoli edilizi in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti o adottati, principio che la legge regionale in esame sovverte ben al di là dei limiti in cui l'accordo quadro del 2009 o il D.L. n. 70 del 2011 non le consentano, prevedendo ampliamenti in deroga alle indicazioni di piano che possono anche raggiungere l'80 o il 100 per cento dei volumi esistenti (cfr. artt. 2 e 3, anche in combinazione con gli artt. 3 ter e 11 bis).

Nell'intesa Stato-Regioni del 2009 e nel D.L. n. 70 del 2011, mai viene fatta menzione della possibilità di realizzare ampliamenti di tale consistenza e vengono, anzi espressamente esclusi dalla possibilità di essere ampliati in deroga alle previsioni di piano gli edifici situati all'interno dei centri storici, che la legge regionale in questione non esclude, invece, dall'applicazione delle misure derogatorie e incentivanti (cfr. art. 9, comma 1, lett. a), mostrando in ciò una sensibilità assai lontana dall'attenzione che, anche da ultimo, lo Stato ha riservato al tema della tutela della parte storica delle nostre città (cfr. art. 23 bis D.P.R. n. 380 del 2001, introdotto dal D.L. n. 69 del 2013, conv. in L. n. 98 del 2013).

Tanto l'intesa del 2009, quanto il D.L. n. 70 del 2011 prevedono, inoltre, che le deroghe siano concesse per ampliare gli edifici esistenti o per demolirli e rilocalizzarli, mentre la legge regionale in esame conferma la possibilità, già prevista dalla L.R. n. 14 del 2009, di fruire dell'ampliamento mediante la realizzazione di un corpo edilizio separato, che, diversamente dal passato, però, potrà oggi essere costruito anche a notevole distanza dal fabbricato esistente

e pure quando sarebbe materialmente e giuridicamente possibile ampliare quest'ultimo in aderenza, avendo in ciò la legge n. 32 del 2013 significativamente modificato il previgente art. 2, comma 2, della L.R. n. 14 del 2009.

Ne consegue che il volume concesso in ampliamento, derogando alle previsioni di piano, potrà portare anche alla proliferazione del numero degli edifici, in palese elusione coi limiti dell'intesa Stato-Regioni del 2009 e financo con il principio che si va affermando in ogni sede, nel dibattito politico e culturale, del contenimento del consumo di suolo, soprattutto agricolo. La possibilità di costruire corpi edilizi separati è data, infatti, come si dirà, anche in zona agricola, giusta il richiamo dell'art. 2, comma 2, della legge nel comma 3 del successivo art. 3 bis, espressamente dedicato agli interventi eseguibili in zona rurale.

Sempre per restare alla violazione dei principi fondamentali della materia, in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., si può ancora pensare all'individuazione di casi di esenzione totale e parziale dal pagamento del contributo di costruzione (artt. 7 e 13 della legge), che vanno ben al di là delle ipotesi disciplinate dagli artt. 16 e 17 del D.P.R. n. 380 del 2001, a tutto svantaggio dei Comuni, i quali sono pure costretti a sostenere i costi dell'urbanizzazione senza alcun concorso dei privati nella spesa (cfr. art. 9, comma 4, della legge, con riferimento alle prime case di abitazione), in palese violazione tanto dell'art. 12 del D.P.R. n. 380 del 2001 (subordinazione del titolo edilizio all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o all'impegno di realizzarle), quanto del principio di autonomia finanziaria degli enti locali stabilito dall'art. 119 Cost. e dei relativi vincoli di bilancio (patto di stabilità).

Viene, quindi, in rilievo la possibile violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, nelle materie indicate all'art. 117, comma 2, della Costituzione.

Si dice, ad esempio, agli artt. 2, comma 1, e 3, comma 2, della nuova legge regionale che le deroghe ammesse dal "Piano casa" riguarderebbero anche i "piani ambientali dei parchi regionali", senza considerare che i piani regionali sono per legge assoggettati a vincolo paesaggistico (cfr. art. 142, comma 1, lett. f, D.Lgs. n. 42 del 2004) e che i loro piani hanno anche valenza paesaggistica, di talché nessuna derogabilità a quelle norme può essere così genericamente prevista da una legge regionale, senza invadere implicitamente la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio.

V'è, ancora, la possibilità, contemplata dall'art. 9, comma 8 bis, di derogare sino al 40 per cento le disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, che il legislatore regionale giustifica richiamando l'art. 2 bis del D.P.R. n. 380 del 2001, senza però considerare che, in conformità a quanto affermato con riguardo al citato D.M. dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 232 del 2005, tale art. 2 bis, introdotto dal D.L. n. 69 del 2013, conv. in L. n. 98 del 2013, subordina la derogabilità delle previsioni del ridetto decreto ministeriale, contenenti standard vincolanti, da applicare in modo uniforme su tutto il

territorio nazionale (cfr. art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), alla “definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”, vale a dire alla sussistenza di una condizione, identificabile con la redazione o revisione di uno specifico piano urbanistico, che la legge in commento, invece, nega in radice, quando esclude qualsiasi possibilità di intervento dei comuni e consente al privato di invocare la deroga direttamente in sede di rilascio del permesso di costruire o di presentazione della d.i.a..

L’art. 1 bis della legge si avventura, infine, nella definizione di chi possa considerarsi “familiare”, ai fini di beneficiare delle deroghe e dei benefici previsti dagli articoli successivi, senza tenere conto che siffatta materia attiene, evidentemente, all’ordinamento civile, sul quale lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. E, sempre in tema di famiglia, l’art. 2 della legge, collega in modo del tutto irragionevole e discriminatorio la concessione di un beneficio alla condizione soggettiva (assolutamente irrilevante ai fini urbanistici) di essere proprietario, o genitore o coniuge del proprietario di un certo bene alla data del 31 ottobre 2013. Come pure l’art. 7 della legge collega la concessione dell’esenzione totale dal pagamento del contributo di costruzione alla numerosità dei figli componenti il nucleo familiare, senza che sia dato cogliere come tale condizione familiare possa in alcun modo rilevare ai fini urbanistici ed edilizi o trovare appiglio in norme statali che disciplinano la materia.

Ne consegue, in definitiva, che la legge regionale n. 32 del 2013 presenta svariati profili d’incostituzionalità, che la rendono in più punti e per diversi motivi illegittima.

Resta, però, evidente, sopra ogni cosa, che il terzo “Piano casa” del Veneto finisce col compromettere in modo significativo l’ambito di espressione delle scelte urbanistiche dei Comuni, i quali, coi piani regolatori, prima, e con il piano di assetto del territorio, poi, hanno inteso conferire un equilibrato sviluppo al proprio territorio, favorendo la razionalizzazione delle edificazioni e optando per privilegiare talune destinazioni ad altre, limitando ad esempio a determinati ambiti le possibilità di nuove costruzioni o di ampliamento di quelle esistenti.

Non v’è dubbio che sottraendo ai Comuni la possibilità di decidere in quale misura applicare il “Piano casa” sul proprio territorio, la Regione Veneto abbia finito con lo svuotare di significato molte previsioni di piano, prevedendone una ingiustificata deroga *tout court*, con risultati potenzialmente molto gravi e destabilizzanti.

Sia consentito, in proposito, portare solo due esempi che, al di là della specifica realtà territoriale del Comune di Tombolo, mi paiono particolarmente significativi.

In base a quel che dispongono gli artt. 2 e 3 del nuovo testo del “Piano casa”, è ora consentito sfruttare la volumetria premiale concessa per il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente anche per la realizzazione di un corpo di fabbrica separato dall’originario,

che potrà insistere pure su lotto diverso, a una distanza massima di 200 metri rispetto al lotto sul quale è collocato l'immobile esistente (da ampliare).

Applicando tale regola pure agli edifici ad uso residenziale ubicati in zona agricola, si potrebbe ottenere un risultato assai discutibile: nelle zone E, infatti, i lotti (se mai con tale espressione possano intendersi i fondi di proprietà, mancando in quelle zone dei veri e propri lotti edificabili) hanno solitamente una estensione assai elevata, di talché, considerando la distanza di 200 metri tra (i confini di) un lotto e l'altro prevista dalla legge, si potrebbe raggiungere il paradossale risultato di vedere costruito il nuovo corpo di fabbrica a chilometri di distanza dal vecchio immobile.

Di più: guardando attentamente quanto previsto dal terzo "Piano casa" per quel che attiene alle zone agricole, potrebbe darsi il caso in cui, a fronte di un unico originario edificio composto da più unità immobiliari, venga concessa la possibilità di ampliare ciascuna di esse nella misura massima consentita, attraverso la costruzione di altrettanti nuovi edifici su fondi "finitimi", con un processo di gemmazione incontrollabile e sostanzialmente avulso da qualunque programmazione urbanistica (si pensi all'esigenza di portare poi ai nuovi edifici l'urbanizzazione, a spese della collettività) e da qualunque esigenza legata alla conduzione del fondo.

Tanto, all'evidenza, frustrerebbe l'intento, da molti Comuni da tempo perseguito (per vero, anche sulla scorta di disposizioni legislative regionali), di lasciare il più possibile intatto l'ambito agricolo, evitando un'edificazione diffusa.

Ancora, per quanto prevede il comma 8 *bis* dell'art. 9 del rinnovato testo del "Piano casa", gli ampliamenti e le nuove costruzioni nelle zone territoriali classificate come B e C dai vigenti strumenti urbanistici generali, potranno avvenire pure in deroga alle altezze massime dei corpi di fabbrica previste dal D.M. n. 1444 del 1968.

Anche a voler tacere la circostanza, già ricordata, che la norma statale invocata dalla Regione per introdurre tale deroga sembra essere stata introdotta per fini diversi da quelli evocati dal legislatore regionale, una siffatta disposizione rischia, al pari di quella cui veniva fatto poc'anzi riferimento, di annullare gli sforzi sin qui compiuti dai Comuni per dare un razionale assetto al proprio territorio.

Interi ambiti per i quali erano stati stabiliti limiti di altezza funzionali al mantenimento delle caratteristiche tipologiche della zona o corrispondenti alle forme insediative tradizionali, rischiano ora di essere trasformati e stravolti, in base alla volontà (e all'arbitrio) dei proprietari dei singoli edifici.

Neppure è da dimenticare che la legge regionale n. 32 del 2013 sembra consentire che

gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente possano avvenire anche in deroga alla disciplina sulle distanze contenuta nei piani urbanistici, avendo la legge fatto salvo il rispetto delle sole distanze fissate da norme statali: una simile eventualità, oltre – evidentemente – a nascondere l'insidia di alterare le scelte compiute sul punto dal Comune, potrebbe generare un forte contenzioso tra i privati, poiché, è noto, che in materia di distanze alle norme di carattere urbanistico si assommano quelle civili, che creano un sistema autonomo, anche in relazione ai rimedi posti a difesa dei diritti dei confinanti in tema di luci e di vedute. E' lecito, pertanto, immaginare, che interventi edilizi in linea con le previsioni del terzo "Piano casa" finiscano col divenire oggetto del contendere davanti al T.A.R. e ai Tribunali civili. Ed è chiaro che i Comuni potrebbero essere a vario titolo coinvolti nella contesa, se non altro lamentando un loro mancato intervento inibitorio o sanzionatorio, in presenza di ampliamenti in contrasto con le norme che stabiliscono le distanze da osservare rispetto ai confini di proprietà, quando gli stessi siano attuati con d.i.a..

Dinnanzi a simili pericoli, dunque, pare del tutto giustificata la reazione di molti Comuni del Veneto nei confronti di una legge che, anziché farsi portatrice anche dei loro interessi, ne omette *in toto* la considerazione.