

COMMENTO A ORDINANZA TAR 591/2017

Ing. Armandino Stoppa – Capo Settore Edilizia Privata del Comune di Padova

L'Ordinanza ritiene sostanzialmente non applicabile l'ampliamento Piano Casa in presenza di indice residuo di edificabilità del lotto superiore a quello corrispondente all'ampliamento realizzabile in base agli articoli 2 e 3 della LR 14/09 e s.m.i., sulla base dei criteri che si evincono dall'estratto dell'Ordinanza riportato sul commento di Venetoius:

“Infatti la legge regionale sul piano casa sembra consentire l'ampliamento, riferito a proporzioni dell'immobile esistente, solo se non è possibile realizzare l'ampliamento utilizzando le ordinarie previsioni di piano regolatore.

Tale assunto appare imposto sia dal tenore letterale delle norme regionali sul piano casa sia dalla necessità di interpretarle nel senso che la deroga alle previsioni di piano, per la sua natura eccezionale di deroga alle competenze ordinarie in materia di pianificazione urbanistica, salvaguardi, per quanto possibile, le competenze pianificatorie del comune.

Tale interpretazione è del resto coerente con le finalità della legge regionale n° 14 del 2017 recante "disposizioni per il contenimento del consumo di suolo", il cui art. 3 prescrive espressamente la limitazione ed il controllo dell'uso del suolo quali principi della pianificazione urbanistica e quali oggetto di indirizzi regionali.

Al contrario il comune di Mira ha interpretato le norme applicate al caso di specie in modo da permettere un maggiore consumo di suolo.”

Per spiegare quelli che si ritengono gli effetti sperequativi nell'applicazione della L.R. 14/09 che conseguirebbero dall'interpretazione seguita dai giudici del TAR nell'emanazione dell'ordinanza, è utile procedere con un semplice esempio:

Ipotizziamo due lotti eguali, siti nella medesima zona del P.I.: entrambi di superficie utile pari a 1000 mq e indice di edificabilità di 2 mc/mq.

Sul lotto A esiste una costruzione di volumetria pari a 1000 mc, sulla quale, in base all'articolo 3 L.R. 14/09, ricostruendo l'edificio in classe A sarebbe realizzabile una ulteriore volumetria di 700 mc.. Applicando i criteri utilizzati dal Comune di Mira (che sono gli stessi che applichiamo nel Comune di Padova), sarebbe realizzabile un nuovo edificio di volumetria pari a quella realizzabile in base all'indice di zona (2.000 mc) + quella realizzabile ai sensi dell'articolo 3 del Piano casa (7.00 mc), per un totale di 2.700 mc. Secondo il TAR, poiché la cubatura residua realizzabile in base all'indice (1.000 mc) è superiore a quella realizzabile ai sensi del Piano Casa (700 mc.), quest'ultimo non si applica: per cui la cubatura realizzabile è esclusivamente quella corrispondente all'indice di edificabilità (2.000 mc). In sostanza, per i giudici del TAR l'edificio esistente, ai fini della L.R. 14/09, è come non ci fosse (si realizza la stessa cubatura del lotto supposto come ineditato).

Sul lotto B, per contro, per ragioni storiche_(vuoi per la preesistenza degli edifici all'introduzione dell'indice di edificabilità del P.I., vuoi- come più spesso accade- per il susseguirsi di vari interventi abusivi successivamente condonati a seguito di uno dei tre condoni, 1985, 1994 e 2003), esiste un edificio di volumetria pari a 3.000 mc; in questo secondo caso, non sussistono impedimenti all'applicazione del Piano Casa, per cui la volumetria realizzabile, alle medesime condizioni (demolizione e ricostruzione in classe A), è di 5.100 mc.

Viene spontanea una domanda: in quale dei due lotti, ipotizzando che i criteri applicati dal Comune di Mira risultino conformi alla ratio della L.R. 14/09, vengono maggiormente violate le competenze

pianificatorie del Comune e i principi della L.R. 14/17 sul contenimento del consumo di suolo: nel caso del lotto A, dove verrebbero realizzati 2.700 mc in luogo dei 2.000 consentiti dalle N.T.A. del P.I., o sul lotto B, dove verrebbero realizzati 5.100 mc a fronte delle stesse norme urbanistiche (dove ad una condizione di irregolarità esistente se ne legittima un ulteriore aggravio)? La risposta pare evidente. Se così fosse, saremmo alle solite: chi ha compiuto abusi, è premiato con la possibilità di realizzare ulteriori interventi, chi è regolare non può avere nulla (n.b.: non vale, in campo edilizio, il detto che “la virtù è premio a se stessa”). Si può obiettare che così è stata fatta la legge...ma ritengo non sarebbe corretto...non può rientrare nelle finalità della legge la creazione di una simile sperequazione. Dal complesso delle disposizioni, poi (dal momento che gli ampliamenti possono essere realizzati mediante corpo separato, anche su un lotto diverso di quello in cui ricade l’edificio che origina l’ampliamento, nonché mediante cambio d’uso di altri edifici di proprietà, ovvero mediante demolizione e ricostruzione con ampliamento anche su un sedime diverso, ecc.) , si ricava che più che di semplici ampliamenti si tratta di vere e proprie volumetrie aggiuntive. In pratica, la dizione in deroga è sostanzialmente da intendersi anche come “in aggiunta” alle previsioni (concetto che si ritiene compreso all’interno del concetto di deroga, almeno per come intesa nell’ambito del Piano Casa). In sostanza, la legge si basa su incentivi volumetrici concessi, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi, in percentuale sulle volumetrie degli edifici esistenti: non vi è ragione, quindi, perché vengano concessi gli ampliamenti in deroga solamente per gli edifici che abbiano saturato le potenzialità edificatorie dei lotti su cui ricadano, ma devono essere concessi a tutti gli edifici esistenti, in deroga alle previsioni riguardanti gli indici di edificabilità previsti dal PI (quindi, viene fatta salva la possibilità di utilizzare l’eventuale indice residuo derivante dal PI contestualmente alla realizzazione dell’ampliamento Piano Casa, in quanto l’ampliamento è in deroga agli indici di PI); in caso contrario viene meno la funzione incentivante della L.R. 14/09.

Si osserva anche che la circolare regionale 1/2014 riporta, nel commento all’articolo 6, la seguente precisazione:

“Si deve inoltre tenere presente che la deroga agli strumenti urbanistici e ai 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.” A prima vista, la frase appare tautologica (si leggerebbe, cioè, sostanzialmente come fosse scritto: “se l’intervento è conforme, non è in deroga”...); si noti, però, che il soggetto non è la parola “ampliamento”, ma “l’intervento oggetto di richiesta”; il che significa che nel caso in cui, pur potendo realizzare un generico ampliamento nel rispetto delle norme urbanistiche, si abbia la necessità di richiederne la realizzazione in deroga (es. dalle distanze dai confini, magari al fine di non posizionarlo davanti al soggiorno, ma nel proseguimento degli allineamenti esistenti, anche se ciò comporta, appunto, il mancato rispetto delle distanze), ciò rientra nelle facoltà concesse dalla legge.

Il fatto è che la legge sul Piano Casa, per ragioni – condivisibili o meno nella sostanza, ma, soprattutto, nella modalità in cui è stata tradotta dalla legge, in particolare nell’ultima versione di cui alla LR. 32/2013- di rilancio dell’attività edilizia a seguito della crisi del 2007/2008, ha ritenuto di sovrapporsi, con una norma a carattere sostanzialmente integrativo delle norme urbanistiche comunali, alla potestà urbanistica dei Comuni, in parte – perciò - esautorandola. Fatta questa operazione, i tentativi di porre limitazioni interpretative al di fuori dei limiti nell’entità degli ampliamenti, delle condizioni applicative e dei casi di esclusione posti nel testo della L.R. 14/09 medesima, nonché di quelli posti dalle norme sovraordinate derivanti dai principi di legge nazionali, creano ulteriori sperequazioni e difficoltà applicative, e non vi è la possibilità che ne esca un quadro normativo coerente.

Peraltro, nemmeno può essere considerato coerente il richiamo ai principi della L.R.14/17, che non può costituire un elemento di valutazione della conformità degli interventi attuati ai sensi della L.R. 14/09, sia in quanto norma successiva, sia in quanto gli interventi del Piano Casa sono sempre consentiti, ai sensi dell’articolo 12, comma 1 g), dalla stessa L.R. 14/17.

In ultima analisi, si ripropone qui il problema della natura delle deroghe previste dalla L.R. 14/09, che non ha ancora trovato una definitiva soluzione: in sostanza, a che cosa si deroga ai fini della realizzazione degli ampliamenti? La legge dice semplicemente “in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici comunali, provinciali e regionali...”: il che significa: si deroga a tutte le norme di rango comunale, provinciale e regionale che ostacolano la realizzazione degli interventi di ampliamento; non si deroga, invece, alle norme che non ostacolano tale realizzazione (vedi, ad esempio, norme sul corretto inserimento degli edifici nel contesto ambientale, quali quelle che prevedono il rispetto di determinati caratteri tipologici- tipicamente presenti nelle zone agricole -, ecc., in quanto ben si può realizzare un medesimo intervento pur esprimendosi con diversi linguaggi architettonici e compositivi: in tali casi, il mancato rispetto della norma comunale non risponderebbe a reali esigenze, ma a semplici gusti estetici). Tale è, secondo me, il tenore letterale delle norme regionali sul Piano Casa, diversamente da quanto interpretato dai giudici del TAR. Anche seguire il principio generale che le deroghe non possono essere oggetto di interpretazione estensiva, nel caso del Pano Casa appare, a mio avviso, improprio, in quanto non si tratta di un legge che tratti uno specifico argomento e che preveda al suo interno alcune eccezioni al principio generale, ma di un’intera legge di natura derogatoria. A riprova, se si derogasse solamente alle volumetrie ammissibili- che sono definite nelle N.T.A. del P.I. a seconda delle zone di previsione- non servirebbe prevedere la deroga anche ai regolamenti edilizi, e, in pratica, nemmeno agli strumenti territoriali provinciali e regionali.

In conclusione, è possibile che considerazioni come quelle sopra illustrate - che a me, come ai tecnici del Comune di Mira o a quelli degli altri Comuni che applicano il Piano casa con criteri analoghi (che, secondo me, sono la maggioranza dei comuni veneti), sembrano di tutta evidenza- possano non trovare immediata corrispondenza nelle pronunce giurisprudenziali e nemmeno nelle opinioni di alcuni commentatori, ma ciò pare derivare soprattutto da una mancata conoscenza delle casistiche e delle tipologie di intervento che vengono richieste nella prassi, a seguito delle quali appare chiaro che un’applicazione perequata delle norme della L.R. 14/09 porta a considerare gli ampliamenti, comunque, come aggiuntivi rispetto alle potenzialità edificatorie consentite. Anche perché a tale conclusione porta una lettura logica della norma, che segua una interpretazione basata sulle finalità della legge, di natura principalmente economica (l’obiettivo dichiarato è il rilancio dell’attività edilizia): è chiaro che ogni limitazione alle deroghe e alle agevolazioni previste dalla legge sulla base di interpretazioni derivanti dai principi generali, che non tenga conto della particolare natura e finalità della L.R. 14/09 stessa, ne contraddice la sostanza e ne comporta la pratica disapplicazione e la conseguente inefficacia. Altro conto è valutare l’opportunità che una tale legge sia stata emanata, o se i possibili effetti nocivi sullo sviluppo urbanistico - edilizio non superino i benefici auspicati ma, finché è in vigore, va a mio avviso applicata nel senso sopra considerato.

Le problematiche sopra emerse, a mio avviso, evidenziano ulteriormente le contraddizioni presenti nell’attuale contesto normativo, all’interno del quale si delineano, grosso modo, due posizioni contrapposte: l’una che tende a salvaguardare le tradizionali competenze in materia urbanistica degli enti territoriali: l’altra che, partendo, sostanzialmente, da un giudizio di inadeguatezza al contesto economico e sociale attuale del tradizionale modo di “fare urbanistica”, tende ad proporre – quasi d’imperio- interventi legislativi di natura derogatoria a tale principio, vuoi al fine di agevolare l’esecuzione degli interventi di recupero degli edifici e delle aree degradate o, comunque, di agevolare lo sviluppo dell’attività edilizia (es. Piano Casa Veneto- L.R. 14/09 e ss.mm.ii., Decreto Sviluppo - art. 5, commi 9 e ss L.106/2011, ecc.), vuoi, ai fini del conseguimento di obiettivi salvaguardia generale, allo scopo di imporre un freno al consumo di suolo (L.R. 14/17), ecc.. Finché tali opposte tendenze non trovano adeguata composizione, continuerà a risultare difficile operare nella quotidiana attività edilizia all’interno di un quadro di adeguate - e necessarie - certezze.

Né troverà facilmente accoglienza la possibilità di operare valutazioni tecnico - discrezionali in campo applicativo che, magari, possono risultare eque dal punto di vista della gestione dell'attività edilizia, ma saranno sempre suscettibili di essere "demolite" da principi giuridici astratti, applicati sulla base di leggi formulate esclusivamente in forma di testo scritto, laddove in campo tecnico sarebbe opportuno operare in termini prestazionali, surrogati da esempi e casistiche (insomma, con qualche elemento in più di ispirazione ai criteri del diritto anglo-sassone).

Per www.italiaius.it

30/11/2017