

Verso il 2050 ... sulla strada del ritorno dalla “casa” al “piano”

1 – A margine del primo compleanno ...

Nei giorni scorsi la L.R. n. 14 del 2019 ha compiuto il suo primo compleanno. Nelle intenzioni del legislatore regionale, rese palesi dalla titolazione della legge, si tratta del testo che ci condurrà verso il Veneto del 2050 in materia di governo del territorio. Capita spesso, al di là degli auspici delle assemblee legislative, che una misura normativa venga identificata con nomi o acronimi ad effetto. Ne seppe qualcosa il Ministro delle Finanze Athos Valsecchi, il quale introdusse nel 1972 l'imposta sul valore aggiunto (l'I.V.A.), a lungo denominata Imposta Valsecchi Athos. Ma aneddoti a parte e ritornando all'attualità legislativa veneta, è di dominio generale - a dispetto del suo titolo - la denominazione della L.R. n. 14 del 2019 come “ultimo piano-casa” o “nuovo piano-casa” o “quarto piano-casa”. E' facile comprendere le ragioni dell'appellativo, dal momento che la legge abroga la L.R. n. 14 del 2009 ma ne regola ancora alcuni aspetti e – soprattutto – replica in parte le previsioni derogatorie che fecero la fortuna di quest'ultima. Negli ambienti regionali non si nasconde il fastidio per questo soprannome, considerato ingeneroso rispetto ai concetti di “riqualificazione” e di “rinaturalizzazione” enfatizzati nel nome “proprio” (ritraibile dal titolo della legge). Eppure il ricorso ai concetti di “piano” e di “casa” ci è di grande aiuto nel penetrare l'effettivo impianto della disciplina introdotta dalla L.R. n. 14 del 2019.

2 – Derogare per la “casa”.

La normativa modellata dalle leggi regionali sul cosiddetto “piano-casa” (L.R. n. 14 del 2009, L.R. n. 13 del 2011 e L.R. n. 32 del 2013 e ss. mm. ii.) era strutturata su una deroga molto incisiva della pianificazione. La deroga non era di carattere selettivo, limitata a tipologie circoscritte di strumenti. Possiamo dire che essa investisse la generalità della programmazione territoriale di riferimento regionale e infra-regionale, dato che riguardava “*le previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali, ivi compresi i piani ambientali dei parchi regionali*” (così al comma 1 dell'art. 2).

La strumentazione urbanistica, generale e attuativa, veniva sacrificata sull'altare dell'emergenza economica. Sia la circolare applicativa n. 4 del 29 settembre 2009, sia il Tar Veneto (anche se solo in alcune pronunce iniziali) sostenevano che “*la L.R. 14/2009 non è una legge urbanistica né edilizia – pur avendo contenuti che incidono significativamente sulla disciplina di queste materie – ma è, prima di tutto, una legge economico-finanziaria ... e che la ratio dell'intervento legislativo in esame è quella di incentivare, in una congiuntura*

economica altamente critica, il settore dell'edilizia attraverso la promozione degli interventi privati" (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 4 giugno 2010 n. 2385). In effetti, *"le disposizioni della presente legge di carattere straordinario prevalgono sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici contrastanti con esse"* (cfr. primo comma dell'art. 6).

Alle prescrizioni di piano si faceva eccezione sotto molteplici aspetti e la legge di interpretazione autentica si era premurata di precisare che le disposizioni emanate *"consentono di derogare ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali"* (cfr. il primo comma dell'art. 64 della L.R. n. 30 del 2016). In definitiva, nonostante la locuzione *"piano-casa"*, divenuta nel decennio 2009-2019 di utilizzo largamente comune, sembrasse alludere ad una regolazione, la normativa aveva messo in conflitto la pianificazione e l'edificazione, per cui la *"casa"* veniva ampliata a prescindere da quanto regolava il *"piano"*. Se quest'ultimo sostantivo pareva mettere in campo una programmazione degli interventi (per l'appunto, un *"piano"* per far costruire), sappiamo che – in realtà – il *"programma"* principale del legislatore era quello di eludere le maglie della strumentazione urbanistica.

3 – La crisi del *"piano"*.

Si è detto sopra dell'esigenza di politica legislativa di approntare risposte efficaci e tempestive agli esiti della crisi economica. Questo sentire ha indotto una rottura della stabilità tradizionale della pianificazione urbanistica che il legislatore aveva coltivato a lungo, statuendo una rigida gerarchia tra i livelli di pianificazione. Da tempo si era – ad esempio – eliminata la possibilità di P.U.A. in deroga (originariamente prevista dall'art. 52, u.c., della L.R. n. 61 del 1985) ma ora trovano ricorrente frequenza pratica plurimi istituti di deroga dello strumento urbanistico. Alcuni sono avallati dalla stessa disciplina statale, come nel caso delle disposizioni sull'accordo di programma (art. 34 del D.Lgs. n. 267 del 2000), sul permesso di costruire in deroga o convenzionato (artt. 14 e 28 *bis* del D.P.R. n. 380 del 2001) o sullo sportello unico per le attività produttive (D.P.R. n. 160 del 2010, *"tradotto"* in Veneto dalla L.R. n. 55 del 2012). La nostra Regione conosce poi norme apposite di analogo tenore (pensiamo alle intese ex artt. 6 e 7 della L.R. n. 11 del 2004 o agli accordi di programma di cui all'art. 32 della L.R. n. 35 del 2001). Così si è via via *"ufficializzata"* la crisi della pianificazione – reputata lenta, costosa, poco flessibile – e si è promosso quanto favoriva il superamento della stagnazione programmatoria, assecondando l'idea che le acque si possano smuovere solo concependo qualcosa di eccezionale o, comunque, di derogatorio. Emblematica in tal senso è la re-introduzione nella scorsa estate della facoltà di modifica del 10% del perimetro dei P.U.A. o anche del 15% di densità dei piani esecutivi di

iniziativa pubblica ad opera dell'art. 8 della L.R. n. 29 del 2019 (ora disciplinata al comma 8 *bis* dell'art. 20 della L.R. n. 11 del 2004).

4 – Prove “tecniche” di rimpatrio?

Rispetto a questo quadro la L.R. n. 14 del 2019 segna un punto singolare, nel senso che l'impostazione derogatoria non viene attivata con il modulo tracciato dalla legislazione precedente. Le deroghe sono fortemente mitigate, specialmente nelle modalità di loro concessione. Questo cambio di passo non ha la sostanza di una inversione di tendenza e, men che meno, di un rientro del costruire nella patria della pianificazione: rimangono ferme ampie possibilità di dispensare l'intervento dall'ordinario regime edilizio del fondo interessato.

Purtuttavia, le deroghe (o, meglio, parte di esse) vengono - per così dire - indirizzate “a sistema”, cioè tendenzialmente ricondotte ad un controllo politico-amministrativo nella cornice delle consuete competenze di settore. Infatti, in vari casi, peraltro alquanto significativi dal punto di vista sostanziale, lo scettro passa dall'Ufficio Tecnico comunale al pianificatore comunale. In definitiva, si replica il modello in vigore in materia di S.U.A.P. o di titoli in deroga o di permessi convenzionati (ecc.). La decisione viene cioè sottratta al funzionario responsabile e rimessa all'organo di governo.

Al consiglio comunale spetta - infatti - individuare i manufatti incongrui ai quali abbinare i crediti edilizi (art. 4, comma 2), assentire gli ampliamenti di attività produttive in misura superiore al 20% dell'esistente (ovvero a 1500 metri quadri: art. 6, comma 9), identificare i terreni in cui è possibile la ricostruzione degli edifici situati in aree di pericolosità idraulica (art. 9, comma 1), approvare lo strumento urbanistico attraverso il quale costruire in difformità al D.M. 1444 del 1968 (art. 11, comma 1), deliberare il convenzionamento per i permessi concernenti ampliamenti superiori ai 2000 mc. o con altezza superiore al 50 % dell'edificio originario (art. 11, comma 2), consentire la cessione di dotazioni territoriali inferiori ai minimi previsti (art. 11, comma 5).

Si assiste in tal modo ad un recupero della dimensione politico-territoriale: viene richiamato in causa il governo comunale a suo tempo considerato di ostacolo all'applicazione delle premialità (il pensiero corre alla nota *querelle* sulle deliberazioni consiliari di limitazione del “primo” piano-casa). Pur non enunciato tra gli obbiettivi elencati nell'art. 1 della legge, si arguisce per implicito l'intento del legislatore regionale di riportare parte della valutazione delle iniziative entro un vaglio di governo del territorio in senso stretto. D'altro canto, non poteva essere diversamente a fronte dell'altro obbiettivo da centrare entro il 2050, vale a dire il “consumo zero”, che la L.R. n. 14 del 2017 intende perseguire facendo leva su una concezione avanzata e speciale proprio della programmazione territoriale.

La strada verso il 2050 acquista, quindi, le sembianze di una via “del ritorno”, quantomeno embrionale. L’attenzione inizia a ri-spostarsi dalla “casa” al “piano”. Resta ovviamente irrisolto, sullo sfondo, il nodo di una pianificazione troppo complessa e dispendiosa. Si fa però spazio la consapevolezza che la soluzione finale non può essere l’estromissione dalla partita degli organi di governo. Andranno piuttosto fortemente snellite le procedure pianificatorie e radicalmente semplificate le prescrizioni di piano, non di rado preda di verbosità tautologiche e quasi fine a se stesse. Va – in altre parole - restituita alle Amministrazioni una capacità di governo effettiva ed efficace: questa può subito essere la meta di una prossima tappa da percorrere verso il 2050.

Enrico Gaz