

Appunti per il seminario sul libro dell'avvocato Stefano Bigolaro "Per prima cosa uccidiamo tutti gli avvocati" ¹

Padova, 8 novembre 2023

1. La gestione del territorio veneto

La dottrina e la giurisprudenza insegnano che in materia di leggi urbanistiche ed edilizie l'intenzione del legislatore contemplata dall'articolo 12 delle disposizioni preliminari al codice civile è quella di garantire l'ordine assetto del territorio. L'articolo 9 della Costituzione della Repubblica, recentemente introdotto, aggiunge e codifica la finalità dello sviluppo sostenibile, stabilendo che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni.

Se noi andiamo a leggere la legge urbanistica regionale del Veneto n. 11 del 2004 potremmo pensare che con una normativa così, il Veneto non possa che essere la Regione con il territorio più tutelato e più bello d'Italia.

I primi articoli della legge, infatti, potrebbero benissimo essere stati scritti dal presidente di Italia Nostra:

- L'articolo 1 parla di uso dei suoli secondo criteri di prevenzione e riduzione o di eliminazione dei rischi, di efficienza ambientale e di riqualificazione territoriale;
- L'articolo 2 parla di sviluppo sostenibile e durevole, di tutela delle identità storico- culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani, di tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica, di utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, di messa in sicurezza degli abitati e del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico;

¹ Il particolare titolo del libro dell'avvocato Stefano Bigolaro è tratto da un passo di un'opera di William Shakespeare: "The first thing we do, let's kill all the lawyers".

Ma il senso della frase non è quello che appare.

Nell'opera di Shakespeare, Enrico VI, è chi vuole impadronirsi con la violenza del potere a incitare all'omicidio di tutta la categoria degli avvocati come prima cosa da fare, in quanto gli avvocati sono (o, meglio, possono esserlo, se vogliono) un presidio di libertà e di tutela dei diritti delle persone contro la violenza e il sopruso dei potenti.

- L'articolo 3 stabilisce che governo del territorio si attua attraverso la pianificazione, urbanistica e territoriale del comune, della provincia e della Regione (questi piani ci sono e si chiamano PTRC, PTCP, PAT e PI);
- L'art. 4 prevede la VAS, al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile e durevole ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente;
- Altri articoli prevedono i piani paesaggistici;
- Il titolo V della legge è rubricato "Tutela ed edificabilità del territorio agricolo" e l'articolo 44 stabilisce nelle zone agricole sono consentiti esclusivamente interventi edilizi in funzione dell'attività agricola.

Se, però, andiamo a vedere cosa succede in concreto, troviamo una situazione diversa.

ISPRA ha presentato il 25/10/23 a Genova i dati relativi al consumo di suolo 2021/2022: il Veneto è al secondo posto in Italia, dopo la Lombardia, con un consumo di altri 739 ettari.

In quale modo si è arrivati a questi livelli di consumo di suolo? Un po' tramite la generosità degli strumenti urbanistici (che sono piani che alla fine poco e male pianificano) e un po' tramite una ampia legislazione di deroga, che consente in concreto di edificare dappertutto, preferibilmente in zona agricola, quasi tutto che quello che chi può vuole: permessi in deroga, piani attuativi in deroga, sportelli unici per le attività produttiva in deroga o in variante, varianti individuali al PAT e al P.I. e così via.

Qual è il risultato?

E' quello descritto nel libro del sociologo milanese Stefano Allevi, che insegna a Padova, "Dizionario del Nordest", edito da Ronzani, di cui condivido con voi alcuni passi.

Scrive Stefano Allevi: "Il Veneto, come noto, negli ultimi decenni ha costruito molto, troppo, e quel che è peggio, male: ciò che è un insulto alla sua storia, fatta di città e borghi equilibrati, meravigliosamente a misura d'uomo e capaci di elevarlo, universalmente ammirati e invidiati proprio per la loro misura e proporzione, e di case, ville, castelli, chiese, monasteri, individualmente belli anche perché armonicamente inseriti nel territorio. Quella storia, tuttavia, pare così dimenticata da appartenere ad altri... E così ogni paese ha la sua zona industriale, ogni zona industriale i suoi capannoni... e la terribile bruttezza, anzi, diremmo, inventando un neologismo, il processo di "bruttificazione" di un territorio che era curato, armonico, bellissimo anche nella sua povertà... questo disastro urbanistico e civile non può essere imputato ad altri. Esso è figlio del Veneto, della sua classe dirigente,

dei suoi appetiti, della sua cultura dominante, dunque della sua popolazione tutta...".

Quindi questi sono gli effetti sul territorio del modo in cui le amministrazioni esercitano i loro poteri in materia di edilizia e urbanistica.

E' rilevante segnalare che la situazione del territorio veneto descritta da Allevi, al contrario di quello che qualcuno potrebbe pensare, non è frutto degli abusi edilizi, ma è la diretta conseguenza della gestione di regolari piani urbanistici e di interventi edilizi eseguiti in forza di validi ed efficaci titoli edilizi.

2. Nota sugli abusi edilizi e i poteri repressivi

Per trattare questo tema mi servirebbero molte ore, ma siccome questo tempo non lo abbiamo, mi limito a esporre in modo sintetico un paio di idee.

In varie occasioni mi sono permesso di proporre l'abolizione della espressione linguistica "abuso edilizio", perché è ingannevole, fuorviante e, in quanto tale, dannosa: questo perché, indicando essa in senso ampio tutti gli interventi eseguiti negli ultimi 80 anni in assenza di titolo oppure in difformità da un titolo comprende una casistica talmente eterogenea ampia, varia e articolata, con gravità che su una scala da zero a dieci va, a seconda dei casi, da 0,1 a 10, passando per tutti i numeri intermedi, che non appare ragionevole dettare regole severissime e valide in modo indiscriminato per tutti i casi.

Invece è proprio quello che è successo: il DPR 380 del 2001, negli articoli 30 e seguenti, contiene una disciplina molto rigida sulla repressione degli abusi edilizi, ispirata alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che però, quando viene calata nei singoli casi concreti, diventa talmente repressiva da risultare spesso irragionevole.

Secondo me è il cuore del problema di questa normativa è l'idea che gli interventi edilizi eseguiti nel passato, addirittura a partire dalla legge urbanistica fondamentale del 1942 (ma secondo alcune sentenze anche da prima) debbano essere valutati applicando i concetti, le regole e gli istituti di oggi, anche se all'epoca erano ancora al di là dall'essere immaginati. Il risultato è che moltissimi interventi "abusivi" che hanno un impatto nullo o irrilevante sul territorio e che magari non erano in contrasto con la normativa urbanistica

dell'epoca in cui sono stati realizzati risultano non solo abusivi, ma anche insanabili, causando così una serie infinita di problemi ai loro proprietari attuali, che quasi mai sono responsabili degli abusi, perché o hanno ereditato gli edifici da qualche avo o che li hanno acquistati da qualcuno disinvolto e poco onesto. E questo rende spesso impossibile anche trasferire la proprietà dei beni.

Il risultato finale è che molto spesso i cittadini vivono la situazione come una persecuzione e se la prendono col Comune e col funzionario dell'ufficio tecnico che non è in grado di rilasciare sanatorie o che alla fine applica una sanzione pecuniaria che si chiama fiscalizzazione, che ha il vantaggio di esonerare l'interessato dalla demolizione dell'abuso, ma che spesso è fin troppo onerosa e in più, anche se pagata, non sana l'abuso e l'immobile resta abusivo.

Quindi, a mio parere, l'intera disciplina sanzionatoria avrebbe rimeditata a fondo ispirandosi a criteri di buon senso pratico, consentendo di sanare le difformità poco rilevanti sull'ordinato assetto del territorio e sul paesaggio e arrivando alla demolizione concreta ed effettiva (e non solo minacciata o promessa) delle opere abusive insanabili.

3. La responsabilità sociale dell'avvocato con riferimento alle scelte pubbliche sul territorio

In passato la possibilità per gli avvocati di incidere sulle scelte pubbliche sul territorio erano abbastanza limitata ai casi nei quali pochi legali esperti fungevano da consulenti degli enti pubblici oppure presentavano ricorsi al TAR per i privati insoddisfatti delle risposte della P.A.

Negli ultimi anni, forse perché nei cittadini è maturata la consapevolezza che è molto difficile commuovere il giudice amministrativo per aiutare il ricorrente a ottenere il bene della vita cui egli aspira, è aumentata in maniera vertiginosa la richiesta da parte dei privati e delle imprese all'avvocato amministrativista di fungere da intermediario con la pubblica amministrazione, per risolvere i problemi prima e senza ricevere una risposta negativa, mediante leciti accordi, che oggi sono anche previsti e disciplinati dalle leggi, così da evitare poi un contenzioso incerto e costoso. E in effetti posso dire, anche per personale esperienza professionale, che questa modalità molto spesso consente di ottenere buoni risultati in tempi ragionevoli, prevenendo i conflitti.

A mio personale giudizio, peraltro, sarebbe buona cosa se gli avvocati potessero fare molto più di questo, perché ritengo che gli avvocati abbiano sia la cultura sia la competenza tecnica per migliorare la gestione del territorio e prevenire la “bruttificazione” di cui parla il prof. Allevi nel passo che ho citato nel mio primo intervento.

Per spiegarmi meglio, vi propongo un breve passo di un grande della letteratura italiana, il mio conterraneo vicentino Guido Piovene, tratto dal suo libro “Viaggio in Italia”: *“La mia non è una osservazione ottimista”. E infatti la bellezza ereditata “decade d’anno in anno. Il paesaggio è imbruttito da costruzioni volgari e da nuove usanze [...] Più che d’un vero mutamento, si ha la visione di un’antica vita che si vanifica [...] La civiltà diventa endemica senza giungere più all’intelligenza e all’amore; gli abitanti assomigliano a ospiti occasionali; senza storia, su un fondale storico. Si devono a questo, ritengo, le brutture edilizie perpetrate per speculazione, ma soprattutto per mancanza di affetto”* (Guido Piovene, Viaggio in Italia, pp. 45-46).

Guido Piovene scriveva questo nel 1957: poi la situazione purtroppo è peggiorata: infatti dobbiamo prendere atto che alcune cose ormai sono state compromesse in modo irrimediabile.

Per esempio nel Comune di Montorso Vicentino c’è la grande villa da Porto, dove Luigi da Porto scrisse la storia di Giulietta e Romeo, che ha poi ispirato la tragedia di William Shakespeare famosa in tutto il mondo. L’originario contesto agricolo della Villa oggi risulta soffocato dalle concerie e dagli edifici della zona industriale e anche alcune strutture laterali della villa sono cadute e non sono più recuperabili. Uno dei più grandi storici dell’arte italiana, il prof. Renato Cevese, che fu mio insegnante al Liceo di Schio, scrisse amaramente che ormai lì non c’è più niente da tutelare.

A mio personale parere il problema è che ci sono molte persone che amano la bellezza del territorio, ma quando devono scegliere tra questa e il guadagno economico, molto spesso preferiscono il secondo. Però è su questo punto è la cultura che può fare la vera differenza, perché la cultura consente di capire l’importanza di quello che abbiamo ricevuto dalla natura ed ereditato dagli avi e di conseguenza anche quanto grave sia perderlo.

Ecco, mi rendo conto che la mia potrà apparire una affermazione romantica, ma a me piace pensare e credere che noi avvocati abbiamo la cultura adeguata per fare questa differenza.

Dario Meneguzzo – avvocato

Padova, 8 novembre 2023

Per www.italiaius.it