



Associazione Veneta
degli Avvocati
Amministrativisti



PROVINCIA
DI TREVISO



CITTÀ di CASTELFRANCO VENETO



Centro Studi Amministrativi
della Marca Trevigiana

XXII - Convegno di Studio

Le semplificazioni alla pianificazione urbanistica ex L.R. 30.6.2021 n. 19: Veneto cantiere veloce

Venerdì 26 novembre 2021

piattaforma 

Coordinamento scientifico

**Studio Avv. Primo Michielan
di Mogliano Veneto (TV)**

Tel. 041.5936336 - Fax. 041.5901340
e-mail: info@studiomichielan.it

Segreteria Organizzativa

**Associazione Veneta Avvocati
Amministrativisti**

Tel. 049.8364454 - fax. 049.8776395
e-mail: info@comunitrevigiani.it

GIORGIONE

ATTI - XXII Convegno di Studio

**Le semplificazioni
alla pianificazione
urbanistica
ex L.R. 30.6.2021
n. 19: Veneto
cantiere veloce**

Venerdì 26 novembre 2021

SESSIONE UNICA**LUDOVICO MAZZAROLLI**

Commento iniziale del Presidente. pag. 5

■ SALUTI ISTITUZIONALI**STEFANO MARCON, MARIAROSA BARAZZA, ALESSANDRO CALEGARI** “ 5**■ APERTURA DEI LAVORI****PRIMO MICHIELAN**

Coordinatore Scientifico “ 7

LUDOVICO MAZZAROLLI

Riflessioni “ 13

■ RELAZIONI**PATRIZIA MARZARO**La nuova urbanistica semplificata nella recente legislazione veneta:
autonomia regionale e locale a confronto “ 17**MARINO BREGANZE**

Le varianti urbanistiche semplificate e la tutela dei beni culturali e paesaggistici “ 25

PAOLO URBANI / NICCOLÒ MILLEFIORILe semplificazioni alla pianificazione urbanistica ex L.R. 30.6.2021 n. 19:
Veneto cantiere veloce Mutamento d’uso urbanisticamente rilevante.
Art. 23-ter Tu 380/2001 “ 35**■ TAVOLA ROTONDA****BRUNO BAREL**

Introduzione “ 41

GIUSEPPE CAPPOCHINLe esperienze di pianificazione sostenibili dello spazio urbano
dalla città delle distanze alla città delle prossimità. “ 43**SALVINA SIST**Le difformità edilizie e tolleranze costruttive:
la nuova stagione della normativa regionale “ 49**FRANCO BOTTEON**I benefici della nuova C.I.L.A. semplificata (C.I.L.A.S.) e gli interventi edili
incentivati dal D.L. n. 77/2021 “ 53**MATTEO ACQUASALIENTE**

Lo stato legittimo semplificato degli immobili e bonus edilizi “ 59

MADDALENA FILIPPI

Relazione di sintesi “ 75

■ SESSIONE UNICA – Commento iniziale

Per correttezza, annuncio a tutti che è partita la registrazione della sessione; prego di tenerne conto. Non la faccio lunga in questo momento, riservandomi, semmai, di intervenire più tardi, prima delle relazioni. La mattinata è organizzata in maniera più snella possibile e si comporrà di due parti: la prima ospiterà le relazioni vere e proprie; la seconda, invece, una tavola rotonda, al fine di rendere più vivace questa sessione unica. Il Convegno è previsto che termini per l'ora di pranzo... o meglio, diciamo così in via cautelare e preventiva, «intorno» all'ora di pranzo.

Un ringraziamento collettivo a chi ha reso concretamente possibile l'avvenimento odierno che vede la presenza - per adesso - di quasi quattrocento persone. Sono colleghi che si prestano a questa meritoria attività: consentitemi di nominarli tutti: sono l'Avvocato Acquasaliente, l'Avvocato Piola, l'Avvocato Veronese, l'Avvocato Pavan e l'Avvocato Politeo. A loro, il mio «grazie» personale, ma anche quello di tutta l'organizzazione.

Passo la parola, per il primo tra i saluti, al Sindaco del Comune di Castelfranco, la Città che da tanti anni ci ospita, e dunque al Dottor Stefano Marcon - Sindaco, ma anche Presidente della Provincia di Treviso - che ringrazio.

Prego, Sindaco.

■ SALUTI ISTITUZIONALI

Grazie. Buongiorno a lei, buongiorno a tutti i presenti. Un saluto particolare al Presidente dell'Associazione e all'Avvocato Primo Michielan, che anche quest'anno, insomma, ci vede assieme virtualmente a Castelfranco Veneto. Speriamo di vederci, sì, il prossimo anno in presenza. Dovremmo trovare una location che possa ospitare numeri così importanti, ch e da un lato appunto la pandemia ci limita, ma ci ha anche consentito di ampliare la partecipazione a numeri che erano inimmaginabili, probabilmente, prima della pandemia. Quindi io, da Sindaco e da Presidente della Provincia, ho il piacere di poter essere qui tra voi oggi, per portare il saluto mio, quello dell'Assessore all'Urbanistica, Professor Pivotti, che   accanto a me in questo momento appunto di saluto, in un tema, quello delle semplificazioni, che   un tema importante e cruciale, soprattutto in un particolare momento storico come quello che stiamo vivendo.

Gli effetti della pandemia sull'intero sistema economico e produttivo hanno riproposto il tema, affrontato da anni con alterne vicende, della semplificazione amministrativa e dello snellimento delle procedure. Il PNRR rappresenta un'occasione storica per il nostro paese. Per raggiungere gli ambiziosi obiettivi contenuti nel Piano entro i termini perentori previsti dallo stesso, occorre avere un quadro normativo chiaro e semplificato, oltre al rafforzamento delle strutture degli enti locali. E su tutto gli enti locali oggi pagano dazio, rispetto agli organici. Siamo fortemente deficitari, soprattutto nella nostra regione; ma lo stesso valga per la provincia e sui comuni tutti.

Il successo delle politiche per il rilancio del paese presuppone, infatti, il superamento degli impedimenti burocratici alla rapida ed efficace attuazione delle iniziative programmate per la ripresa. La semplificazione oggi deve fondarsi su una logica di risultato. Quello che conta non sono le norme introdotte o eliminate, ma l'effettiva riduzione dei tempi e dei costi. Le leggi da sole non bastano, se non cambiano la vita dei cittadini.

L'agenda per la semplificazione, per la ripresa 2020/2023, predisposta dal Governo, in applicazione del primo Decreto "Semplificazione" dello scorso anno, rappresenta una buona base di partenza, in quanto intende implementare un programma di interventi di semplificazione, a seguito dell'emergenza epidemiologica, volta al perseguimento dei seguenti obiettivi: l'eliminazione sistematica dei vincoli burocratici alla ripresa, e la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure per le attivit  di impresa e per il cittadino. L'agenda prevede una serie di azioni di semplificazione condivise tra Governo, Regione ed Enti Locali. Per ciascuna di esse, sono individuati in modo puntuale obiettivi, scadenze e risultati attesi, e viene definito il cronoprogramma delle attivit . In tal modo, sar  possibile realizzare una verifica in tempo reale dello stato di avanzamento delle iniziative e del grado di raggiungimento degli obiettivi di ciascuna azione.

Tra gli obiettivi di intervento, oltre all'annoso tema della semplificazione del Codice dei Contratti, rientra certamente la materia edilizia oggetto del confronto di oggi. Interventi edili incentivati, attraverso i vari bonus fiscali, se da un lato hanno determinato un effetto positivo per il rilancio del settore, dall'altro hanno evidenziato una serie di criticit  normative ed organizzative su cui intervenire. In questa direzione non possiamo che salutare con favore l'entrata in vigore della Legge Regionale 19 del 30 giugno 2021 che, in virt  degli spazi attuativi concessi dal Testo Unico dell'Edilizia, ha dettato disposizioni molto innovative che, seppur

parzialmente, hanno trovato l'opposizione del Governo. Non mi soffermo certamente sugli aspetti giuridici che sono oggetto del confronto di oggi, ma si tratta certamente di un provvedimento che va nella direzione giusta, in un settore, come quello dell'edilizia e dell'urbanistica, dove la semplificazione è urgente, ad esempio nella regolamentazione delle difformità edilizie sanabili, o dei cambi di destinazione d'uso.

Sono certo che dal Seminario di Studio di oggi emergeranno nuovi ed interessanti spunti di riflessione e di proposta, anche per il legislatore, per intervenire, anche con eventuali correttivi ed integrazioni, sull'attuale normativa, nell'obiettivo comune di gestire al meglio il nostro territorio, coniugando sviluppo e sostenibilità, da leggere non più in contrapposizione, ma in stretta correlazione, per costruire il futuro della nostra Regione.

Io vi ringrazio tutti anticipatamente, per il contributo scientifico ed altamente qualificato che sarà offerto oggi. Gli impegni non mancano mai a chi fa amministrazione, e sono doppi per chi ha un doppio ruolo; quindi, non potrò fermarmi assieme a voi per la durata di tutta la stessa sessione. Ma vi ringrazio per essere ancora qui oggi, virtualmente, a Castelfranco Veneto, e vi aspetto il prossimo anno.

Buona giornata a tutti.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Grazie, Sindaco e «grazie» perché il Suo saluto - ma consentitemi di ringraziare anche l'Assessore Pivotti per la sua presenza - non è mai solo «formale». Ha introdotto il Convegno e ciò mi fa piacere, perché poi mi riaggancerò a quello che ci ha appena detto, facendo una micro osservazione, relativamente all'attività della Corte costituzionale.

Intanto, passo la parola alla Collega Mariarosa Barazza che è Presidente della Associazione dei Comuni della Marca Trevigiana. Prego, Avvocato.

Sono onorata di portare il saluto del Centro Studi Amministrativi in questo prestigioso convegno di studio organizzato dall'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti con la collaborazione del Comune di Castelfranco, della Provincia di Treviso e del nostro Centro Studi che è il braccio operativo dell'Associazione Comuni della Marca Trevigiana che presiedo.

Nel ringraziare l'Associazione degli Avvocati Amministrativisti per la scelta del tema di studio e l'altissimo profilo dei relatori, vorrei in questo mio intervento di saluto offrire alcuni brevi spunti di riflessione sullo strategico tema della semplificazione a partire dal punto di vista che ho acquisito nell'esperienza operativa degli Enti locali e nel confronto con amministratori e tecnici comunali, in particolare quelli del gruppo di lavoro edilizia e urbanistica del nostro centro studi.

Non si può non rilevare il proliferare a livello nazionale di regole in materia edilizia confuse e foriere di incertezze applicative: un quadro dove, peraltro, ci si confronta con norme ancorate ai principi oramai superati della legge urbanistica del 1942 e a standard definiti nel 1968 in un contesto urbanistico completamente mutato.

La Regione Veneto, per parte sua, ha saputo innovare, introducendo una struttura di piano comunale, suddiviso nelle due componenti strutturale e operativa, e importanti strumenti quali la perequazione e le compensazioni. Più di recente, facendo propri gli obiettivi indicati in sede europea, ha legiferato sul contenimento del consumo di suolo e la densificazione delle aree urbane consolidate, introducendo interessanti strumenti quali i crediti edilizi per la sottrazione dei volumi incongrui e la rinaturalizzazione del corrispondente territorio, o il riuso temporaneo degli immobili esistenti e dismessi.

Tuttavia, osservando dal basso, dalla parte degli uffici tecnici dei Comuni, degli operatori economici e dei professionisti, appare esservi per la stessa Regione il rischio di cadere in una produzione normativa fatta di disposizioni che si sovrappongono e si modificano, per alcune parti anche oggetto di impugnazione dal governo centrale, che troppo spesso più che agevolare e semplificare, introducono ulteriori elementi di incertezza, senza poi dire che sono spesso portatrici di ulteriori adempimenti. Vedo occhi di terrore o rassegnazione, più che di sollievo, quando sono in arrivo provvedimenti di semplificazione.

Sento poi in molte amministrazioni comunali crescere una sorta di insofferenza nell'affrontare un susseguirsi di varianti agli strumenti urbanistici (costose in termini di risorse economiche e umane), quando in parallelo vi sono disposizioni in materia edilizia derogatorie degli stessi. Penso al caricare i consigli comunali dell'approvazione di permessi convenzionati, dell'autorizzazione a intervenire prescindendo da piani attuativi, di varianti, più o meno semplificate, che impegnano di fatto gli stessi Enti ad avallare la deroga che la normativa regionale impone alle proprie previsioni urbanistiche, senza uno spazio reale di governo sul proprio territorio. Sarebbe auspicabile l'introduzione di un effettivo ambito di valutazione dei progetti secondo criteri di qualità e corretto inserimento nel contesto, e non solo per la sterile misura in volume e altezza delle deroghe. A breve giungerà in capo ai Comuni anche il necessario aggiornamento dei PAT e dei PI in seguito all'approvazione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento.

L'auspicio, guardando ai temi affrontati dal convegno odierno è che, consolidato il "quanto", l'esigenza di velocizzare il "quando" passi attraverso il "certo" e quindi la stabilità delle regole. Credo che per un imprenditore la certezza delle regole, la serenità nell'attuare un progetto, valga molto di più.

Ecco allora che un momento di approfondimento così alto, con temi assolutamente attuali, può concorrere a segnare qualche punto fermo a supporto all'attività dei comuni, auspicando che anche da qui possa partire un messaggio al livello regionale, affinché ci si avvii a ricucire in un unico e coerente disegno normativo quanto attiene al governo del territorio, restituendo ai Comuni il giusto spazio di partecipazione e confronto, oltre che di azione.

Buon ascolto e buon convegno a tutti.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Molte grazie anche per il suo saluto, gentile Collega. Ha perfettamente ragione: il nostro paese è specializzato nel riuscire a semplificare... complicando! Molti tra i presenti fanno l'avvocato amministrativista e l'ultimo esempio sul modo in cui anche il Legislatore statale ha ritenuto di «semplificare ... complicando» la legge n. 241 del 1990, l'abbiamo ancora tutti bene impresso nella mente, perché recente. Così non si deve fare. La legge regionale oggi in esame, secondo me, non ha il predetto difetto. Confido, quindi, possa servire a far migliorare le cose.

Non indugio oltre e passo la parola al prof. Calegari per i suoi saluti nella veste di Presidente della Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti. Prego, Alessandro.

Alessandro CALEGARI

Presidente Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti

Gentili ospiti, stimati colleghi, cari amici, è la prima occasione pubblica nella quale mi trovo a portare, da neo Presidente, i saluti dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, e sono lieto e onorato che ciò avvenga proprio a Castelfranco. Lo sono per almeno due motivi. Il primo è che questo Convegno, insieme a quello di Cortina d'Ampezzo, rappresenta uno dei due momenti in cui tradizionalmente la nostra "famiglia" si riunisce ogni anno. Parlo di "famiglia" perché tale veniva considerata dal nostro Presidente Onorario Ivone Cacciavillani, di recente scomparso, e perché tale è stata più volte descritta anche dal mio predecessore Stefano Bigolaro. In effetti, come in un ritrovo di famiglia, a Castelfranco ci si rivede, ci si confronta, si ascoltano le relazioni, si discute amabilmente all'arrivo, nella pausa caffè, durante il pranzo, nelle sortite tra una relazione e l'altra. Ci si scopre ogni anno più anziani, ma si vedono anche con piacere crescere le nuove generazioni e prendere il posto delle precedenti. A Castelfranco, poi, non intervengono solo i "parenti" più stretti, tra i quali annovero gli avvocati, i magistrati e i professori di giurisprudenza, ma anche i lontani "cugini", i "parenti acquisiti", che condividono le nostre stesse passioni per i temi legati all'uso e alla salvaguardia del territorio, dagli architetti ai geometri, dagli ingegneri agli urbanisti, dai geologi agli agronomi.

Quale occasione, dunque, più rassicurante e confortevole di una festosa riunione familiare, per porgere un saluto di benvenuto? Per il secondo anno si tratta, ahimè, di un video-saluto. Facciamo anche noi, di necessità, virtù. Ma vediamo il lato positivo: siamo qui, siamo tanti. Grazie alla tecnologia.

Per inciso, oggi inauguriamo anche la nuova piattaforma Zoom dell'Associazione. Siamo anche molti di più di quelli che la Sala Convegni dell'Hotel Fior, o la platea ed i palchi del magnifico Teatro Civico di Castelfranco, potrebbero mai contenere.

Il saluto è anche, prima di tutto, un ringraziamento per la città di Castelfranco Veneto, che ci ospita, il Centro Studi della Marca Trevigiana, che pubblica i nostri atti; per i relatori, che studiano per noi le ultime novità legislative e ce le illustrano; per la Presidente del T.A.R. Veneto, Maddalena Filippi, che ci onora con la sua presenza; per l'avvocato Primo Michielan, infaticabile organizzatore di questo convegno da ventuno edizioni; per quanti con lui e con noi collaborano per la buona riuscita dell'evento.

Faccio notare che quest'anno per la prima volta il Collega Primo Michielan non terrà la sua relazione. La decisione di contenere il convegno in mezza giornata è stata sua; e sua è stata anche la generosa decisione di lasciare spazio ai colleghi. Di ciò, lo ringrazio a nome di tutti. Con lui, per la prima volta credo non interverrà anche l'Avvocato Alberto Borella, che pure ho il piacere di salutare e ringraziare per le molte interessanti relazioni da lui tenute nelle precedenti edizioni.

Il secondo motivo per cui sono lieto di avere qui il mio battesimo da Presidente è legato alla dedica del Convegno ad uno dei miei maestri, il Professor Leopoldo Mazzaroli. La nostra Associazione vive anche del ricordo di queste speciali persone: Benvenuti, Schiller, Mazzaroli, Cacciavillani. Sono un po' come i nostri gioielli di "famiglia", quelli che tutti ci invidiano. Li citiamo spesso come esempi, ne tramandiamo gli insegnamenti.

Come dimenticare lo struggente ricordo del Professor Mazzaroli, che ci fece lo scorso anno Ivone Cacciavillani? Abbiamo la fortuna di averlo registrato, e casualmente alcune settimane

fa mi è capitato di rivederlo. Ho provato una grande tenerezza. Chi avrebbe mai pensato che quella sarebbe stata l'ultima uscita pubblica di Ivone ed il suo commiato da tutti noi?

Ma non voglio commuovere anche voi. Desidero, anzi, provocare il vostro sorriso, ricordando come il Professor Mazzarolli, con la sua sottile e proverbiale ironia, sapesse sdrammatizzare qualunque situazione e mettere a nudo con estremo garbo la vacuità di certi disposti legislativi, ciò che spesso egli faceva proprio qui, in occasione di questo Convegno, da lui per molti anni presieduto; in ciò – devo dire – egregiamente seguito dal figlio Ludovico, che pure saluto e ringrazio per avere accettato l'invito a presiedere l'odierna giornata.

Con lo stesso lucido disincanto, pur senza il raffinato humor del Maestro, anche noi ci troviamo spesso a commentare, proprio qui a Castelfranco, i modesti prodotti dell'annata legislativa appena trascorsa. Sono convinto però che non lo facciamo per amore di polemica, ma con spirito costruttivo. Come sono certo che faranno anche oggi gli ottimi relatori, illustrandoci il contenuto della Legge della Regione Veneto n. 19 del 2021. È curioso il fatto che essa rechi il titolo di "cantiere veloce", perché non mi sembra che al suo interno vi siano norme specificamente dedicate a rendere i cantieri più veloci. Sarà forse una questione di marketing; è il segno del cambiamento dei tempi. I prodotti legislativi devono innanzitutto creare appeal e generare like. Resta il fatto che a noi piace ritrovarci a questo appuntamento autunnale per commentare anche i contenuti, e non solo i titoli e le rubriche delle ultime novità legislative. E se l'anno prossimo potessimo tornare a farlo di persona, saremmo anche più contenti.

Con questo auspicio, voglio concludere il mio indirizzo di saluto ringraziando tutti i presenti e formulando voti di lunga vita e piena salute al Convegno e a chi da anni, con passione, lo organizza, perché si tratta, come avrete ormai capito, di un altro bene di "famiglia" che l'Associazione intende preservare e lasciare in eredità alle future generazioni.

Auguro a tutti voi, che siete oggi collegati dai vostri studi e dalle vostre case, buon lavoro e buon divertimento.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Grazie al prof. avv. Alessandro Calegari. Effettivamente, ha fatto un intervento che fa tenerezza per un verso e sorridere per un altro. Avendo citato il fatto che sono l'erede di chi ha presieduto questo Convegno per tanti anni, con la capacità di sdrammatizzare, mi è venuto da sorridere, perché penso alla faccia di Benvenuti, Schiller, Mazzarolli e Cacciavillani all'idea di essere definiti «gioielli di famiglia» ! Così, un ricordo di tutti e quattro: li accomuna nella loro raffinatezza, pure giuridica, ma anche nel senso dell'ironia che - tutti - li caratterizzava.

E ora, prima delle relazioni, la parola all'Avvocato Michielan, instancabile e infaticabile organizzatore e «coordinatore scientifico» del Convegno che anch'io ringrazio per la sua generosità, avendo egli ritenuto, quest'anno, di fare un passo indietro, a favore delle altre relazioni.

Avvocato Primo Michielan, a Te la parola.

■ COORDINATORE SCIENTIFICO

Grazie a tutti. Sono lieto, ovviamente, di ritornare su questo schermo per poter ricordare a noi, innanzitutto, amministrativisti, e poi in secondo luogo a tutti coloro i quali si sono numerosi, circa seicento, collegati con questo video, per ricordare la figura dell'Avvocato Ivone Cacciavillani come fondatore di questo Convegno, che si perpetua ormai da ventun anni.

Siamo in tanti, per continuare un percorso di studio ed aggiornamento formativo, che è stato ideato e fondato ancora nel lontano 1999 da Ivone Cacciavillani, mio maestro per un ventennio, che non posso non ricordare ad un anno circa dalla sua morte.

L'anno scorso, in apertura del XXI Convegno, così come ricordava già il Presidente della nostra Associazione Calegari, l'Avvocato con la "A" maiuscola Cacciavillani (così amava chiamarsi e così amavamo, anche noi, suoi discepoli, chiamarlo) apriva scherzosamente i lavori con una battuta dal tenore: *"Sono un vecchio, senza dubbio il più vecchio qua dentro, prossimo ai novanta, e me li tengo tutti con molto piacere"*.

Poi ricordava che lui ed il Prof. Leopoldo Mazzarolli, cui è dedicato il presente Convegno, avevano vissuto assieme la genesi del diritto amministrativo urbanistico della Regione Veneto, tanto che il Prof. Mazzarolli era stato nominato Direttore della rivista giuridica della Regione Veneto.

Non ho trovato migliori arole che illuminassero il ruolo del fondatore di questa ultraventennale serie di convegni, caratterizzati da indiscussa professionalità giuridica e tecnica insieme, se non quelle riportate nell'originario libro ormai antico, (con ben trentasei anni di storia) libro pubblicato da Cacciavillani, intitolato *"Le questioni di urbanistica veneta"*. Risale al 1985, anno di pubblicazione della prima legge regionale urbanistica n. 61/1985,

La sua prolusione era vergata dall'esimio Prof. Leopoldo Mazzarolli, che così ricordava: *"Degni di riconoscenza e di encomio sono coloro che, adoperandosi per mettere ordine nel groviglio della normativa urbanistica, aiutano il cittadino a comprendere che cosa gli è consentito e che cosa gli è inibito intraprendere, così da poter valersi ed anche difendersi dalle leggi, che numerose affliggono - eravamo nel 1985 - la disciplina urbanistica, per l'incapacità del legislatore di affrontare i problemi dell'assetto e dello sviluppo degli insediamenti umani, causando la compromissione della resistenza dei privati al dispiegarsi del potere politico, amministrativo"*. Frase eloquente che Mazzarolli ha dedicato ad un lavoro annoso, affrontato con tenacia da Cacciavillani, conclusivo di varie esperienze sul campo del diritto amministrativo regionale, che dava inizio a quella serie di convegni che costantemente venivano celebrati dalla Associazione Avvocati Amministrativisti.

Cacciavillani era alla continua ricerca di soluzioni di questioni pratiche, per quanto corredate da dottrina profonda e cultura, onde recuperare - questo è il punto mi pare più qualificante - la fiducia e sicurezza sulla legittimità del comportamento dei cittadini. Su questa scia si colloca il convegno odierno, per poter offrire uno strumento di lavoro a tutti gli intervenuti, quotidianamente costretti a cimentarsi con le tematiche dell'edilizia ed urbanistica, in vista di una ennesima riforma del Testo Unico dell'Edilizia, così come preannunciato dall'attuale Ministro Giannini, che nel frattempo ha costituito una commissione per risolvere le contraddittorietà in questa materia. Così abbiamo anche esponenti veneti che partecipano a questa Commissione; come pure è presente anche il Professor Urbani, che purtroppo quest'oggi

non ha potuto essere presente. Ma sarà egregiamente sostituito dal suo collaboratore Dottor Matteo Acquasaliente, dell'Università Carli Luiss di Roma.

Venendo al tema del convegno, ho voluto dedicarlo - e condividerlo con gli amici della Associazione - al processo di semplificazione della Regione Veneto, della sua normativa urbanistica, poiché l'obiettivo è quello di favorire il rilancio dell'economia e dell'edilizia, in particolare. Purtroppo ai primi di settembre 2021, l'Agenzia delle Entrate aveva accertato che l'operatività della piattaforma per la cessione dei crediti fiscali e degli sconti in fattura per 19,3 miliardi, erano sospetti di dubbio truffaldino. Erano emersi, sempre secondo l'Agenzia delle Entrate - così è stato pubblicato sul quotidiano "Il Sole 24 Ore" - addirittura 800 milioni di crediti inesistenti. Così mi è sorto il convincimento che occorresse mettere a sistema la semplificazione offerta dalla Regione Veneto, con la Legge n. 19/2021 qui da commentarsi, costituita da appena otto articoli, ma importanti per velocizzare e non incagliare ulteriormente le procedure urbanistico-edilizie.

Questo Convegno costituisce, pertanto, una offerta di strumento, concreto, per porre rimedio alla complicità e farraginosità dei vari procedimenti sul governo del territorio e, quindi, spegnere quella spia rossa del rischio frodi che, con operazioni raffinate di pochi operatori professionali o furbetti, si è accesa a discapito di tutti i cittadini, proprietari od utilizzatori di immobili, delle imprese che operano nel settore o dei concedenti comuni, tutti fiduciosi nella ripresa del settore dell'edilizia. Per questo, non posso che augurare buon lavoro a tutti, riconoscendo come utile e significativo questo Convegno, in cui molti sono i problemi che sorgono, ma oltretanto molteplici sono anche le soluzioni giuridiche, utili e veloci, ragionevolmente prospettabili, com'è avvenuto negli anni passati e così come avrebbe preteso l'Avvocato Cacciavillani che per me resta sempre l'Avvocato con la "A" maiuscola, almeno da ventidue anni, con il quale celebrare figurativamente questo evento culturale sulla disciplina urbanistica regionale del Veneto.

Grazie e buon lavoro a tutti.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

E grazie anche all'Avvocato Michielan che di Cacciavillani - come ha detto - è stato allievo. Che il suo ricordo sia commosso, è pienamente comprensibile. Una sola annotazione (ma è stato chiaramente un lapsus, tanto che non se ne è neanche accorto): al posto di Paolo Urbani, parlerà l'Avvocato Millefiori, l'Avv. Matteo Acquasaliente essendo uno dei nostri. Poco male.

Un commento. L'Avvocato Cacciavillani, Avvocato con la "A" maiuscola, giustissimo. Lo diceva anche pensando all'altro avvocato, che non aveva neanche bisogno di attributi, ma che stava a Torino dall'altra parte del Norditalia. Cacciavillani quindi diceva sì: "sono l'avvocato con la A maiuscola", ma subito aggiungendo "avvocato di campagna". E questo è il vero tratto che secondo me, oltre alla "A" maiuscola, caratterizzava Ivone.

Poi penso a questa unione di quattro persone, già menzionata da Calegari e poi ricordata da Michielan. Schiller è stato maestro mio; Mazzarolli senior è stato maestro di Breganze e di Calegari; Cacciavillani di Michielan e di altri, tanti altri che ci stanno seguendo e Benvenuti è stato maestro di Gigi e maestro di tantissimi.

Cosa univa queste quattro persone? Beh, le univa il nome di Enrico Guicciardi che, per chi studia il metodo dello studio del Diritto Amministrativo, vuol dire «rigore». E infatti, Primo ha ricordato la necessità, di cui Cacciavillani scriveva in quel libro del 1985, dell'ordine. E l'ordine è rigore! Di talché, il collegamento col maestro dei maestri si fa presto a fare.

Aggiungo che, siccome Alessandro Calegari mi ha costretto di recente a scrivere sul mio maestro Livio Paladin il quale, costituzionalista, studia e va in cattedra con un libro sulle regioni, perché argomento che per i costituzionalisti del Dopoguerra era nuovo, del pari il professor Mazzaroli senior studia e va in cattedra con un libro sui piani urbanistici, perché la frontiera del Diritto Amministrativo di quella generazione era l'urbanistica. Mi piace dire queste cose nel corso di un convegno com'è il nostro, in cui tutto si tiene. E continuare a cercare i fili per cui tutto si tiene, secondo me, è importantissimo.

Ora darò la parola subito ai nostri relatori, ma, prima, una chiosa, perché anche la legge regionale, su cui siamo chiamati oggi a discutere, datata 30 giugno 2019, sul "Veneto cantiere veloce", sulla "semplificazione" eccetera, naturalmente è già stata impugnata dal Governo. Il 31 agosto l'Avvocatura ha proposto ricorso (il 31 agosto perché noi siamo in vacanza, ma lì lavorano sempre) ex art. 127 Cost. per il Presidente del Consiglio, nei confronti di un articolo della nostra legge regionale, l'art. 7. La base è una delibera del Consiglio dei Ministri assunta il 5 agosto. Ci hanno messo un mese circa per predisporre un ricorso, nei confronti di un solo articolo: perché? Questo articolo è ritenuto «colpevole» dallo Stato per avere inserito l'art. 93 bis nella legge regionale Veneto n. 61 del 1985, dedicato a: «Stato legittimo dell'immobile – Tolleranze». Cosa invoca lo Stato? Invoca la pretesa violazione, soprattutto del 117, co. 3 Cost., che verte di potestà legislativa concorrente, e ciò in relazione all'art. 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 perché definisce un regime giuridico dello stato legittimo di un immobile, diverso da quello delineato dal legislatore nazionale.

A me vien da dire: «e beh!?!». E invece lo Stato dice: no, non puoi dirmi «e beh!?!», perché questo definire lo stato legittimo di un immobile in maniera diversa da quella del legislatore nazionale viola una «norma di principio», che il 117, co. 3, Cost. vuole riservata alla legislazione dello Stato. A me, da costituzionalista, fa sempre ridere l'auto-qualificazione. Che quella sia una norma di principio è tutto da vedere perché le norme di principio che dettano dettaglio non sono più norme di principio. La norma di principio è una «norma cornice» in cui la Regione ha da inserire il «suo» dettaglio. Ma se la norma di principio si fa dettaglio, qual è lo spazio che residua alla Regione?

E quindi questa autoqualificazione della legge dello Stato come norma di principio verrà proposta alla Corte che certo regionalista non è. E che certo regionalista la Corte non sia, lo mostra anche l'altro appunto che fa l'Avvocatura dello Stato, quasi irridendo la Regione Veneto, citando un precedente della Corte stessa, contenuto nella Sentenza n. 77 del 2021. Guarda caso, è una sentenza con cui la Corte ha colpito una legge regionale del Veneto.

Quindi, il ricorso statale è un ricorso di una banalità avvilente e si fonda su una auto-qualificazione della norma come «di principio», nonché su un precedente della Corte (che non è legislazione, a casa mia) che se l'è presa con un'altra legge regionale Veneto, dichiarandola praticamente tutta illegittima. Sono curioso di vedere come andrà a finire questa partita. Non mi soffermo sull'analisi, perché magari vorrà parlarne qualcuno degli interventori.

Ciò detto, cedo la parola alla Professoressa Patrizia Marzaro, Ordinario di Diritto Amministrativo nella Università di Padova, che ha come tema "La nuova urbanistica semplificata nella recente legislazione veneta: autonomia regionale e locale a confronto".

■ LA NUOVA URBANISTICA SEMPLIFICATA NELLA RECENTE LEGISLAZIONE VENETA: AUTONOMIA REGIONALE E LOCALE A CONFRONTO

Nel ringraziare tutti gli organizzatori, a partire dall'Avv. Primo Michielan, devo confessare che questa modalità telematica a cui siamo costretti non è in grado di cancellare quel senso di mancanza per il convegno in presenza, il cui spirito è stato tratteggiato così bene dal Presidente dell'Associazione Avvocati Amministrativisti del Veneto, Alessandro Calegari.

Io mi onoro di essere spesso parte di questo incontro; è un appuntamento di rito ormai, ma sempre piacevole, interessante, stimolante.

L'ultima volta ci siamo visti per parlare di Veneto 2050. Oggi torno con un compito un po' impegnativo, perché mi è stata assegnata in qualche modo la relazione di apertura, in cui io cercherò di dare una visione di insieme della situazione, a partire dalla Legge reg. n. 19 del 2021, "Veneto cantiere veloce". Può darsi che sia questo lo spirito che ha portato - attraverso una buona comunicazione - ad individuare questo complesso normativo. Devo dire che si tratta di un complesso normativo che però ha un respiro diverso rispetto ai precedenti interventi del legislatore veneto. È un po' lo spirito della maturità, nel senso del "dove siamo arrivati", "teniamo conto dei problemi che si sono verificati", "facciamo tesoro delle esperienze", "cerchiamo di completare, di cucire il quadro e di assicurare il migliore funzionamento possibile al sistema urbanistico edilizio veneto".

È anche una legge diversa, perché si allontana dalla stagione dei piani casa. E quindi anche da questo punto di vista, diciamo, ha un respiro diverso. Un respiro che cerca di dare certezze agli operatori, ai privati, alle imprese, agli amministratori. E questo è ciò che si percepisce al fondo, e molto bene, in tutta la legge che reca un complesso di disposizioni che cuciono e completano quanto è stato fatto negli anni scorsi, che rappresentano un affinamento delle esperienze e pongono al centro dell'attenzione problemi reali e non più eludibili, anche se sicuramente complicati da affrontare, prima ancora che da risolvere.

Se il mio compito - a partire da quello che ci siamo detti con l'Avvocato Michielan - è quello di dare una visione d'insieme su questa legge, questa visione necessita di una cornice che a mio avviso deve concentrarsi anzitutto sull'aspetto soggettivo, ovvero sugli enti cui è affidato il governo del territorio. Da un lato quindi va inquadrato il rapporto tra Regione e Comune all'interno del sistema della pianificazione, a partire dalle autonomie, quella regionale e quella del Comune, ma anche il rapporto tra potestà legislativa, concorrente della Regione in materia di governo del territorio, che trova nella disciplina della pianificazione urbanistica uno dei terreni, anzi, il terreno principe, e potestà legislativa esclusiva dello Stato quanto alle funzioni fondamentali del Comune, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, tra le quali rientra la pianificazione urbanistica.

Come si colloca il potere di pianificazione urbanistica comunale tra la potestà concorrente della Regione in materia di governo del territorio e quella esclusiva dello Stato sulla disciplina delle funzioni fondamentali del Comune? Che spazio rimane per l'autonomia del Comune?

Ma queste disposizioni vanno viste anche alla luce del riparto di competenze Stato - Regione, principi fondamentali e normativa di dettaglio in materia di governo del territorio, per ciò che riguarda la disciplina dei titoli abilitativi edilizi e del relativo regime sanzionatorio.

Questa è la cornice all'interno della quale io cercherò di sviluppare questa visione d'insieme, a partire da determinate coordinate, necessarie per la migliore comprensione delle questioni che possono sorgere da questo complesso normativo.

I problemi sono molti e molto interessanti, il tempo in questi casi è sempre ridotto, cercherò di impostare nel modo più chiaro e sintetico le questioni da trattare e vi ringrazio fin d'ora della pazienza.

Per quanto riguarda il primo punto, le autonomie - autonomia regionale ed autonomia comunale - è chiaro che, più ci si allontana dalla stagione dei piani casa, più assistiamo ad un processo di riposizionamento nella relazione Regione/Comune, all'interno del sistema della pianificazione. Non dobbiamo mai dimenticare che la stagione dei piani casa si fondava su un'intesa Stato/Regione e sul principio di temporaneità delle misure. Per cui siamo passati, ragionevolmente, alla fine, proprio da sentenze della Corte Costituzionale come la n. 46 del 2014, che - comprensibilmente visti i presupposti del Piano Casa - riteneva che "anche riconoscendo che il sistema della pianificazione assurga a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica, esso non potrebbe ritenersi così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale di prevedere interventi in deroga, quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti" o alla sentenza n. 160 del 2016, che sviluppa questa impostazione e, trattando dell'autonomia dei comuni, afferma che essa "non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale, a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali", a pronunce che, come si diceva, pian piano riposizionano il rapporto Regione - Comune in questa materia, aprendo ad una stagione diversa.

In particolare la sentenza n. 179 del 2019, su una legge della Regione Lombardia per il contenimento del consumo di suolo, che sostanzialmente paralizzava la potestà comunale di pianificazione, di variazione dello strumento urbanistico, per un tempo che era solo apparentemente determinato. È una sentenza - mi permettete di leggerne alcuni passaggi - secondo cui "la competenza concorrente abilita fisiologicamente la legislazione regionale ad intervenire nell'ambito di disciplina della pianificazione urbanistica"; ma rispetto al passato riannoda i fili, rispetto alla giurisprudenza sul piano casa, e riconosce il potere dei comuni di autodeterminarsi, in ordine nell'assetto e all'utilizzazione del proprio territorio, che non costituisce elargizione delle regioni. Recuperando una sentenza anteriore alla modifica del Titolo V del 2001 - la n. 378 del 2000 - essa richiama la necessità di uno scrutinio particolarmente rigoroso, laddove la normativa regionale non si limiti a conformare il potere di pianificazione, ma piuttosto comprima l'esercizio stesso della potestà pianificatoria; e poi apre ad un giudizio di proporzionalità, in cui in astratto riconosce legittimo l'intervento del legislatore regionale, perché era giustificato dalla finalità del contenimento del consumo di suolo, ma in concreto ritiene poi che la legge regionale, "precludendo ogni modifica al Documento di Piano, quantanche di carattere riduttivo, e perciò volta a contenere il consumo di suolo, finisca per paralizzare la potestà pianificatoria del Comune, al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo, ed anzi, in contraddizione con quest'ultimo".

Inizia dunque un riposizionamento che - a mio avviso - passa anche attraverso la sentenza della Corte n. 119 del 2020, che è una sentenza familiare, perché riguarda la legge di interpretazione autentica della Regione Veneto, sul caso di deroga alle distanze conosciuto come 'Comune di Altavilla Vicentina'.

E quella pronuncia è interessante anche perché se voi andate a vedere l'intestazione, vedete che il relatore è diverso rispetto all'estensore della pronuncia. Questo significa che in quel caso c'è stata una discussione interna alla Corte, che poi ha portato a prendere una posizione che si discosta rispetto al passato. Si è abbandonata, infatti, la prospettiva, che era quella in qualche

modo usuale in materia di distanze, del riparto di competenze tra potestà legislativa esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e potestà concorrente sul governo del territorio; e si configura in questo caso la possibile violazione, invece, proprio del parametro dell'autonomia comunale, quando, ad essere derogate dalla norma regionale, non erano le disposizioni statali sulle distanze, ma le norme integrative dei regolamenti locali. Ed anche qui è interessante vedere un punto: laddove si inquadra la questione nella dialettica tra istituzioni governata dal principio di sussidiarietà, la Corte va a valutare, nell'ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei comuni, quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale, e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione; quali compensazioni procedurali prevede; e fissa tutta una serie di limiti, inteso che il giudizio di proporzionalità - e anche qui si ricollega alla sentenza n. 179 sulla legge lombarda - deve svolgersi dapprima in astratto e poi in concreto. In questo modo, come sappiamo, si arriva a riconoscere la legittimità costituzionale della legge veneta di interpretazione autentica in materia di distanze, utilizzando il parametro della competenza concorrente per il governo del territorio.

Sicuramente, però, il passaggio più significativo è costituito dalla sentenza n. 202 del 2021, sempre su una legge della Regione Lombardia. Ed anche qui c'è un processo di riposizionamento in atto, nel rapporto tra poteri della Regione, in materia di disciplina della pianificazione urbanistica, ed autonomia comunale, a partire da una premessa usuale, per cui la previsione di incentivi per il recupero degli immobili dismessi può essere previsto anche in deroga agli strumenti urbanistici, in quanto sia riconducibile ad un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale.

Cerco di sintetizzare; in questo caso la Corte è arrivata a pronunciare l'illegittimità costituzionale della legge lombarda perché le modalità con cui questi incentivi sono stati previsti e la loro stessa entità determinano una compressione della funzione fondamentale dei comuni, in materia di pianificazione urbanistica, che si spingeva oltre la soglia della adeguatezza e della necessità. Poiché ai comuni non è attribuita alcuna possibilità di influire sulla applicazione delle misure incentivanti, poiché ad essi non è attribuita alcuna riserva di tutela, alcuna possibilità quindi di intervenire per rappresentare le specificità del proprio territorio e salvarle, ciò produce come effetto costituzionalmente intollerabile, in quanto in contrasto con il principio di proporzionalità, quello di estromettere tali enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio. Anche qui peraltro la Corte utilizza uno dei parametri che ricorrevano in senso invece favorevole alla legislazione regionale, nelle leggi sul piano casa; nessuna delle misure in discussione è soggetta ad un termine di efficacia. Essi si prestano, quindi, a comprimere in modo stabile il potere pianificatorio del Comune.

Sulla non temporaneità delle misure regionali, la Corte si sofferma in realtà anche nella sentenza precedente, quella sulle distanze, individuandola come un limite alla legislazione regionale. Così come inizia ad aprire su un aspetto diverso, che a mio avviso ritornerà nelle pronunce prossime, in materia di disciplina del potere di pianificazione, e cioè il fatto che la Regione sia arrivata a dettare una certa disciplina, al di fuori di qualsiasi procedura di accordo collaborativo. Ecco che la Corte, in questo processo di riposizionamento nella relazione tra le autonomie, apre a quella che si definisce "partecipazione procedurale", in applicazione del principio di sussidiarietà verticale: 'non escludo, tu Regione hai il potere di intervenire ma se incidi in qualche modo sull'autonomia dei comuni, i comuni devono prima essere coinvolti'.

Allora, se questo è il quadro delle relazioni tra le autonomie, dobbiamo dire che la legge della Regione Veneto n.19 del 2021, si colloca naturalmente, fisiologicamente, all'interno di questa relazione.

Mi limito solo ad alcuni passaggi.

L'art. 2, sulle disposizioni attuative dell'art. 23 del Testo Unico, sulla SCIA alternativa al permesso di costruire, dettaglia giustamente i requisiti per poter utilizzare questo strumento dando certezza agli operatori; ma ha l'attenzione anche di fare salva espressamente l'autonomia comunale, quanto all'esclusione della SCIA nelle Zone A.

Ed anche l'art. 10, che inserisce il comma 2-bis all'interno dell'art. 10 della Legge reg. n. 14 del 2019, dimostra giusto rispetto per l'autonomia comunale, per cui si riconosce la possibilità di effettuare gli interventi sugli edifici esistenti, di cui agli Articoli 6 e 7 della Legge n. 14, in presenza delle principali opere di urbanizzazione, ma previa deliberazione del Consiglio Comunale, che si esprime in ordine alla possibilità di prescindere dal piano attuativo richiesto. In questo modo, però, si è creato un problema di coordinamento con l'art.18-bis della Legge reg. n.11 del 2004, che probabilmente, però, non è di grande difficoltà risolvere, se noi consideriamo il comma 2-bis come una norma speciale, che si riferisce quindi solo agli interventi di cui agli articoli 6 e 7 della Legge regionale del 2019.

La cornice però non è completa, perché dobbiamo parlare di semplificazione e allora dobbiamo spostare l'attenzione sulla portata delle misure di semplificazione e sui relativi titoli abilitativi edilizi. Per le prime dobbiamo ricordare che la Consulta è ormai 'granitica' nel ricondurre la semplificazione e le misure procedurali conseguenti nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., affidati alla legislazione esclusiva dello Stato, rispetto ai quali alle Regioni è dato solo di incrementare, aumentare i livelli di semplificazione.

Ed anche in questo caso, se noi andiamo a vedere la legge regionale del 2021, le varianti semplificate si muovono in questo solco. Allo stesso modo, le cd. varianti dal basso, previste dall'art. 4 della Legge n. 19, varianti quindi che da un livello inferiore possono modificare il Piano degli Interventi; anche questi sono meccanismi di semplificazione, per favorire l'adeguamento dei piani alla DGR, emanata in attuazione dell'Art. 4 della Legge reg. n.14 del 2017, e sono meccanismi tipici proprio di una semplificazione incentivante.

La questione si fa più delicata invece quando affrontiamo il tema dei titoli abilitativi.

Qui la cornice costituzionale è solidissima. La cornice è quella che - con riguardo ai titoli abilitativi edilizi - individua nella definizione delle categorie degli interventi edilizi, a cui si collega il regime dei titoli abilitativi - richiamo solo due sentenze della Corte Costituzionale - la n. 231 del 2016 e la n. 68 del 2018 - un principio fondamentale della legislazione statale. È il Testo Unico dell'Edilizia a fornire in modo organico tutti questi principi, per ciò che riguarda la definizione degli interventi e poi il relativo regime, ma ciò si ripercuote anche sul relativo regime sanzionatorio di cui agli articoli 31 ss.TUED.

Mi limito a ricordare un passo di una pronuncia recente della Corte Costituzionale - la n. 233 del 2020 - secondo cui la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art.31 del Testo Unico, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale, che vincola la legislazione regionale di dettaglio, in materia di misure alternative alle demolizioni; «Il legislatore statale ha scelto, nel porre i principi fondamentali del governo del territorio, di sanzionare le violazioni più gravi della normativa urbanistica edilizia - facendo riferimento al citato art.31 - in ragione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico, imponendo la rimozione dell'opera».

Dopo però la Corte 'apre', ed estende l'ambito di individuazione dei principi, anche per le ipotesi di illeciti regolati dagli Articoli 33 e 34 del Testo Unico, per le quali a certe condizioni è previsto che la misura di ripristino sia sostituita da una sanzione pecuniaria: «In ogni caso, non è mai consentito il completamento dell'opera abusiva, con il quale gli effetti dell'illecito sarebbero portati ad ulteriore compimento». Poi naturalmente dobbiamo ricordare Corte Costituzionale n. 77 del 2021, che conosciamo perché annulla gli artt.1 e 2 della Legge reg.

n.50 del 2019, per violazione degli artt. 36 e 37 del Testo Unico dell'Edilizia, per violazione del principio della doppia conformità sul permesso di costruire in sanatoria.

Quindi, il corredo dei principi fondamentali, per ciò che riguarda i titoli abilitativi edilizi e gli abusi edilizi, è molto ampio ed articolato, come vedremo, sia pur sempre in modo molto succinto.

Allora, per quello che riguarda i titoli abilitativi, mi limito a fare riferimento alla disciplina del mutamento di destinazione d'uso, attraverso l'art. 42 bis inserito nella legge reg. n. 11 del 2004, che dà piena attuazione all'art.23 del Testo Unico dell'Edilizia, anche con una distinzione chiara ed importante tra regime abilitativo e regime degli oneri concessori. Questo era un punto su cui si crea molto spesso confusione, anche in giurisprudenza. Averlo costruito in questo modo, così chiaro, dà sicuramente certezze.

Il punto più delicato è costituito invece dall'art.7 della Legge n. 19 di cui stiamo trattando, che ha inserito l'art.93-bis della legge reg. n. 61 del 1985, sullo stato legittimo dell'immobile e tolleranze.

Quali i presupposti, sempre molto in sintesi? Deve trattarsi di variazioni non essenziali, anteriori al 30 gennaio 1977, e non deve configurarsi responsabilità da parte del proprietario, o di chi abbia la disponibilità del bene. In questo caso, il certificato di abitabilità o di agibilità sostanzialmente costituisce, ex lege, l'edificio come conforme a diritto. Invece per gli edifici realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione, in epoca anteriore al primo settembre '67, la prova dello stato legittimo verrà da adeguata documentazione.

Non voglio portare via troppo tempo, perché poi su questo tema ci sarà anche un'altra relazione. Mi limito a fare alcune considerazioni, a partire dal fatto che questa disposizione tocca un problema reale, effettivo, circoscritto nel tempo, nel senso che è limitato nel tempo e risalente anche nel tempo, ma comune a tutto il territorio nazionale. È un problema che tocca anche il giudice amministrativo, a volte, quando è chiamato a pronunciarsi sui provvedimenti sanzionatori dell'Amministrazione. Però, francamente, è molto difficile pensare che questa disposizione possa sopravvivere al ricorso proposto dal Governo, e alla precedente sentenza della Corte costituzionale, - la n. 77 del 2021 - per quanto in questo caso il parametro sia diverso. Non c'è più la doppia conformità, che peraltro non esisteva neanche per la norma precedente, perché non si faceva questione di doppia conformità; lì si faceva questione di una regolarizzazione, cioè della creazione di un nuovo titolo abilitativo in sanatoria.

In questo caso il parametro è costituito l'art.9-bis TUED, in funzione di norma interposta, "Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili", ma c'è da portare l'attenzione anche su di un altro aspetto. C'è una norma regionale, nel nostro ordinamento, che riproduce sostanzialmente la previsione sulla regolarizzazione con SCIA, che era stata voluta con la Legge 50 del 2019, ed è l'art.17-bis della Legge Emilia Romagna 23 del 2004. In realtà è una disposizione inserita nel 2013, che poi è stata modificata (ma non in questa parte) nel 2021, e che detta una disposizione simile. Diciamo che la differenza, formale e non sostanziale, è che la disposizione della Emilia Romagna opera in un modo un po' diverso, come se la disponibilità del potere sanzionatorio, del potere di individuare le sanzioni, stesse in capo alla Regione. E quindi è una disposizione che in qualche modo sembra restringere, sembra operare a monte la scelta che si fa a valle, sull'alternatività tra sanzione demolitoria e sanzione pecuniaria. È come se il legislatore regionale dicesse: siccome c'è questa alternatività, scegliamo noi l'alternativa. E quindi questi abusi sono sanzionati solo con una sanzione pecuniaria. In realtà, il principio fondamentale individuato dalla Corte Costituzionale non è alternatività piena; è sanzione demolitoria. Ma è solo se non sia possibile la demolizione con il pregiudizio per le parti conformi che si può procedere ad irrogare la sanzione pecuniaria.

Quindi, questa disposizione è una disposizione sicuramente in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale. Non è arrivata al giudizio della Corte, con

l'impugnazione diretta del Governo. È molto difficile che arrivi al giudizio della Corte in via incidentale, perché dal punto di vista sostanziale è una previsione che ha una sua ragionevolezza, laddove sia limitata nel tempo, e limitata rispetto alle normative speciali, ed è difficile che ci sia l'occasione in un giudizio in cui ne venga sollevata la questione di costituzionalità.

È evidente, comunque, che l'art.7 della legge veneta produce sostanzialmente una sanatoria ex lege e che i suoi presupposti sono lontani dall'art. 9 bis del testo Unico; ci sono però degli elementi su cui vale la pena di ragionare. A partire dal fatto che questo problema si pone nei fatti su tutto il territorio nazionale, e a un certo punto dovrà essere affrontato, anche perché non si può negare che si sia creato un affidamento nel passato, ingenerato dal certificato di abitabilità, quando veniva rilasciato sulla base del Testo Unico di Sanità, laddove l'art.221 era molto chiaro: "quando risulti che la costruzione sia stata eseguita in conformità del progetto approvato", e poi ci fossero anche tutta una serie di altri requisiti. Quindi, il problema ce lo si potrebbe porre, anche perché la disposizione attuale del testo Unico non è cambiata molto. Sappiamo che la giurisprudenza amministrativa respinge la tesi dell'affidamento sulla conformità urbanistica, ma anch'essa contiene poi ambiguità sulla funzione del certificato di abitabilità. Però per il passato, nel regime di una normativa diversa, in regime del Testo Unico di Sanità, questo problema si dovrebbe porre, tenendo conto anche del fatto che non si discute di variazioni essenziali rispetto al progetto approvato, ma di una situazione diversa, passibile di una sanzione pecuniaria rimessa alla discrezionalità del Comune. È vero che l'Adunanza Plenaria n. 9 del 2017 ha riaffermato l'irrilevanza del decorso del tempo e dell'assenza di responsabilità in capo al proprietario, anche ai soli fini motivazionali, ai fini della legittimità del provvedimento sanzionatorio; però si pronunciava sugli abusi di cui all'art.31 del Testo Unico dell'Edilizia.

E si potrebbe considerare anche un elemento nuovo, legato sempre alla giurisprudenza del Consiglio di Stato - che pure richiama l'Adunanza plenaria anche per le parziali difformità - nel senso che il Consiglio di Stato inizia a pronunciarsi applicando alle sanzioni per parziali difformità, la distinzione tra sanzioni in senso stretto, soggette alla Legge n.689 dell'81, e sanzioni in senso lato, quelle tipicamente ripristinatorie, demolitorie prima di tutto, soggette invece alla disciplina generale dell'azione amministrativa; e, alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, definisce la sanzione per le parziali difformità come avente una chiara funzione afflittiva, alla luce della giurisprudenza CEDU, tanto che in questo caso ha ritenuto la sanzione non trasmissibile agli eredi. Anche in questa ipotesi, quindi, rilevava il decorso del tempo e l'assenza di responsabilità (si vedano in proposito Consiglio di Stato, VI, n. 2098 del 2019, e poi sempre Consiglio di Stato, VI, n. 4424 del 2018, che ritiene legittima la sanzione solo se è rivolta nei confronti del proprietario).

Sappiamo invece che la Corte Costituzionale è costante nel pronunciarsi per l'illegittimità delle norme regionali in materia, per la violazione dei principi fondamentali ricavabili dal Testo unico dell'edilizia sopraricordati. Qui mi limito a ricordare, oltre alla sentenza n. 77 del 2021, la n. 70 del 2020, la n. 50 del 2017 e la n.101 del 2013. Ma sono solo alcune e possono essere definite espressione di una giurisprudenza costante.

In realtà, il problema quindi è un problema da affrontare tenendo conto di questi margini di differenziazione rispetto alle sanzioni tipicamente ripristinatorie, e su cui a mio avviso bisogna iniziare una riflessione. È chiaro però che è un problema che dovrebbe essere affrontato congiuntamente dalle regioni, assieme al legislatore statale, circoscrivendolo adeguatamente, individuando quindi in modo molto chiaro i limiti della fattispecie sanabile, ma è un problema che ormai va assolutamente affrontato, perché le situazioni ad esso riconducibili poi finiscono per costituire un boomerang anche per lo stesso legislatore statale, è uno di quei problemi che poi bloccano anche le politiche statali incentivanti, come quelle legate al PNRR.

Grazie per l'attenzione e scusate ancora per il tempo.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Grazie alla Professoressa Marzaro. Ha fatto quello che ci si aspettava da lei: il quadro generale di introduzione al Convegno, toccando i profili più interessanti, perché questo rapporto Stato, Regioni ed Enti Locali finisce sempre con l'andare a parare in Corte costituzionale, così che è quest'ultima a diventare il vero organo decisore dell'intero sistema, «alla faccia» della forma di governo parlamentare e del rapporto diretto cui la Relatrice accennava in chiusura, che dovrebbe sempre sussistere tra organo legislativo statale e organo legislativo regionale, senza interventi della Corte a disegnare il sistema. E che lo dica un costituzionalista ve la dice lunga su quello che penso di questi interventi della Corte costituzionale.

Passo la parola immediatamente al relatore successivo che è il Professor Marino Breganze e che ci intratterrà sulle varianti urbanistiche semplificate e sulla tutela dei beni culturali e paesaggistici.

Grazie, Marino. A te la parola.

■ LE VARIANTI URBANISTICHE SEMPLIFICATE E LA TUTELA DEI BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI

Sommario: Introduzione

1. Disposizioni attuative del testo unico dell'edilizia e di adeguamento allo stesso;
2. L'articolo 7 della L.R. 19/2021
3. Integrazione e modifiche di altre leggi regionali
4. Varianti urbanistiche semplificate e normativa di tutela dei beni culturali e paesaggistici

Introduzione

Ormai – come noto - non v'è legge, statale o regionale, ove non compaia, come finalità prima –in una, sempre più sovente, magari a sproposito, con il lemma oggi molto di moda: “resilienza”-, la semplificazione (vera o asserita): in tutti i campi del diritto.

Così è, dunque, anche in materia di governo del territorio. E l'ultima conferma veneta è data dalla legge regionale 30 giugno 2021, n. 19, contenente “semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del suolo”: tanto che la rubrica della legge si conclude con (l'auspicio?) “Veneto cantiere veloce”.

Tale finalità è precisata dall'articolo 1, in base al quale “la Regione del Veneto, al fine di agevolare la rigenerazione e l'efficientamento del patrimonio edilizio esistente nonché sostenere la ripresa economica e produttiva della Regione, in particolare del comparto edilizio, nel rispetto della normativa regionale sul contenimento del consumo del suolo, dell'autonomia degli enti locali ed avuto riguardo alla sostenibilità ambientale degli interventi, con la presente legge detta misure per la semplificazione dei procedimenti amministrativi urbanistici ed edilizi”.

Per raggiungere tali risultati, la legge regionale in parte dà attuazione (o dichiara di farlo) al testo unico dell'edilizia, il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in parte detta norme nuove, specialmente di integrazione o spiegazione di altre leggi regionali, anche recentissime.

1. DISPOSIZIONI ATTUATIVE DEL TESTO UNICO DELL'EDILIZIA O DI ADEGUAMENTO ALLO STESSO

A) L'articolo 23 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, al comma 1, lettera c), stabilisce che “in alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante segnalazione certificata di inizio attività... gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni planovolumetriche”.

Non sono previsti interventi regionali attuativi di tale disposizione: limitandosi – ma è cosa diversa- l'articolo 23 ad affermare che le Regioni possono individuare con legge “altri” interventi soggetti a SCIA.

Ebbene, l'articolo 2 della L.R. n. 19 del 2021 detta, invece, “Disposizioni attuative dell'articolo 23 del testo unico dell'edilizia” e specifica che, “in attuazione” dello

stesso, “si considerano (cioè: non “sono”, come richiede la norma statale) in diretta esecuzione” di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche, “gli interventi di nuova costruzione per i quali lo strumento urbanistico generale definisca tutti i seguenti parametri: a) volume o superficie coperta; b) altezza massima o numero dei piani; c) distanza minima dai confini; d) distanza minima dai fabbricati”.

Ma nulla vieta, a questo punto, che in futuro, altri interventi vengano dalla Regione “considerati” in diretta esecuzione.

- B) Con l’articolo 5, la L.R. n. 19 ha introdotto nella legge regionale n. 11 del 2004 l’articolo 42 bis (“Disciplina del mutamento della destinazione d’uso”). Ciò, come si legge nella Relazione al progetto di legge, “al fine di coordinare la legislazione regionale alle vigenti disposizioni contenute all’articolo 23-ter del TUE sul mutamento d’uso urbanisticamente rilevante”.

Ma più che di coordinamento si tratta, per lo più, di ricopiatura. Invero, il primo comma dell’articolo 5 stabilisce che “ai sensi dell’articolo 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001”, “costituisce mutamento rilevante della destinazione d’uso ogni forma di utilizzo degli immobili o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorchè non accompagnata dall’esecuzione di opere edilizie, purchè tale da comportare l’assegnazione dell’immobile o dell’unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; b) turistico-ricettiva; c) produttiva e direzionale; d) commerciale; e) rurale”. E giusta il secondo comma, “ai sensi dell’articolo 23-ter, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, la destinazione d’uso dell’immobile o dell’unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all’articolo 9-bis, comma 1-bis, del medesimo decreto”.

Dunque, più che di coordinamento, si deve parlare di inserzione totale, senza la benchè minima modifica, nella LR 19 di quanto già indicato dai primi 2 commi dell’articolo 23-ter del testo unico dell’edilizia: in base al terzo comma del quale era previsto che le Regioni “adeguano” la propria legislazione a tali principi.

Ciò che non viene ripreso di tale ultimo articolo è che “il mutamento della destinazione d’uso all’interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito”.

Nuovo, a livello regionale, è invece quanto disposto dai commi 3 e 4 dell’articolo 5.

Negli stessi si premette innanzitutto che è “fatto salvo quanto previsto dall’articolo 10, comma 1, lettera c)”, del Codice dell’edilizia: e, dunque, che sono subordinati a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che, “limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Ribadito - ovviamente - quanto sopra, si precisa che il mutamento di destinazione d’uso da una all’altra delle categorie di cui al comma 1, realizzato nel rispetto della disciplina dello strumento urbanistico è consentito, previo versamento del contributo relativo al costo di costruzione e della quota degli oneri di urbanizzazione eventualmente dovuti rispetto all’uso precedente, nonché a condizione che sia garantito il rispetto degli standard previsti dallo strumento urbanistico, salvo, “se il Comune lo consenta” (e la disposizione appare, per vero, aperta a troppa discrezionalità), la monetizzazione degli stessi per tre fattispecie.

- a) *Se connesso ad opere edilizie, è soggetto al titolo edilizio richiesto per le opere.*
- b) *Se realizzato senza opere edilizie, è soggetto alla SCIA “di cui all’articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001”. Va dunque ricordato che tale disposizione*

prevede espressamente la realizzabilità mediante segnalazione certificata di inizio attività delle varianti a permessi di costruire che –tra l’altro- “non alterano la sagoma dell’ edificio qualora sottoposto a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42” e “non configurano una variazione essenziale, a condizione che... siano attuate dopo l’acquisizione degli eventuali atti di assenso previsti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e delle altre normative di settore”.

Non solo. Più in generale, l’articolo 22 prevede, quasi con disposizione di chiusura, che la realizzazione di interventi subordinabili a SCIA che “riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica, paesaggistico-ambientale o dell’assetto idrogeologico”, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell’autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative e, “in particolare”, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

c) *Se realizzato senza opere edilizie, ma all’interno della stessa unità immobiliare e per una superficie lorda di pavimento fino a 250 mq. (il perché di tale indicazione quantitativa non è chiarito), è invece soggetto alla CILA “ai sensi dell’articolo 6 bis” del Codice dell’edilizia: che, per gli interventi assoggettabili a comunicazione di inizio lavori asseverata, stabilisce –tra l’altro- che sempre siano “fatte salve” le prescrizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.*

C) L’articolo 6 aggiunge un comma finale all’articolo 93 (“Sanzioni amministrative per interventi in parziale difformità e per ristrutturazioni abusive”) dell’ormai vetusta ed in parte abrogata legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 (“Norme per l’assetto e l’uso del territorio”: che non si comprende perché non vengano ricomprese nella legge regionale 11 del 2014), contenente – come si legge nella Relazione - “disposizioni in merito alle modalità per l’eliminazione degli abusi relativi ad interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire di cui all’articolo 34 del TUE”.

In sostanza, è ora stabilito che, “nei casi previsti” da tale articolo, “l’interessato può chiedere di eliminare le opere abusive mediante la loro demolizione” nel contesto di un intervento di ristrutturazione edilizia o di nuova costruzione.

Ciò, però, “a condizione che l’intervento sia conforme agli strumenti urbanistici ed eseguito entro un termine fissato dal Comune”. E ciò appare, francamente troppo generico e indicante un eccesso di discrezionalità: sicuramente minore nell’art. 34 del testo unico dell’edilizia (a cui la nuova disposizione fa pur esplicito riferimento), che almeno parla di un “termine congruo”.

D) “Al fine di agevolare e rendere omogeneo nei Comuni il calcolo” – oggettivamente complesso - “del contributo di costruzione” “di cui” al TUE (articoli da 16 a 19), l’articolo 11 stabilisce, infine, che la Giunta regionale predisponga una apposita applicazione informatica, che si confida atta a semplificare le cose.

2. L’ARTICOLO 7 DELLA LR 19/2021

Tutto quanto evidenziato nel punto 1 che precede, è collegato all’attuazione del TUE.

Lo è anche quanto disposto dall’art. 7: ma, per il suo rilievo, questo merita una trattazione autonoma.

Il comma 1 bis dell’articolo 9 bis del TU dell’edilizia, aggiunto dall’art. 10, comma 1, lettera d), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, così come convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. decreto semplificazioni) ha fissato il principio per cui “lo stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che

ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e del titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussiste un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia” .

E come si è ricordato nel paragrafo 1, lettera B, l'articolo 5, comma 2, della legge regionale n. 19 già una volta si era riferito a tale disposizione, precisando che la destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui, appunto, all'articolo 9 bis, comma 1 bis, del Testo unico dell'edilizia.

Orbene, con l'articolo 7 della legge regionale n. 19 del 2021, in vigore dal 3 luglio 2021, il Veneto ha ora stabilito, (inserendo l'articolo 93 bis nella legge regionale 27 giugno 1985, n. 61) al primo comma, che “in attuazione dell'articolo 9-bis, comma 1 bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge 10/1977, e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi”. E con il secondo comma ha stabilito che “lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previsti da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestato dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente”.

La legge regionale in oggetto, come poco sopra ricordato, è stata emanata, in relazione al suo articolo 7, “in attuazione” dell'articolo 9 bis, comma 1 bis, del Codice dell'edilizia.

Ma che le cose stessero davvero così è stato subito posto in dubbio. E, difatti, con Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2021, è stata decisa l'impugnazione avanti la Corte

Costituzionale della L.R. 19, in quanto dal Governo considerata “censurabile con riferimento alla disposizione contenuta nell'articolo 7 che...si pone in contrasto”-e non, dunque, “in attuazione”- “con la previsione di cui all'articolo 9 bis, comma 1 bis”, del TUE, “norma che costituisce principio fondamentale nella materia «governo del territorio» al cui rispetto le Regioni sono tenute ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione”.

Orbene, come noto, la Corte Costituzionale, in ordine a “semplificazioni”, già si era pronunciata quest'anno con riferimento a due leggi del 23 dicembre 2019 della Regione Veneto: la numero 50 e la numero 51.

Di quest'ultima -relativa al recupero dei sottotetti a fini abitativi- la Corte, con sentenza 31 marzo 2021, n. 54, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 3, laddove prevedeva genericamente come titolo abilitativo per il recupero dei sottotetti la “SCIA”: il che avrebbe potuto “facilmente indurre i destinatari del precetto a ritenere sufficiente la SCIA ordinaria” (di cui all'articolo 22 del TUE) “per tutti gli interventi in questione, compresi quelli soggetti a permesso di costruire o a SCIA alternativa” (di cui all'articolo 23 del TUE). E ciò avrebbe portato a “un esito contrastante con un principio fondamentale della materia «governo del territorio» stabilito dal T.U. edilizia”.

E quanto alla legge regionale n. 50 ("Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10", con cui venivano rese più semplici le regolarizzazioni di edifici con piccoli difformità), la Corte, con sentenza 21 aprile 2021, n. 77, ne ha dichiarato l'integrale incostituzionalità.

Ciò in quanto, consentendo "il mantenimento dell'immobile abusivo nella disponibilità del soggetto interessato senza alcun obbligo di ripristino dello status quo ante", ma prevenendo, "in relazione allo stesso, che il titolo originario, stabilito dal legislatore statale, sia sostituito dal nuovo titolo, conseguente alla presentazione della SCIA", il meccanismo di regolarizzazione degli abusi edilizi consentito dalla L.R. n. 50 introduceva "una nuova ipotesi di sanatoria", con "un perimetro applicativo più ampio di quello stabilito dalle norme statali di principio".

Ed in ogni caso la legge non rispettava il principio della doppia conformità di cui all'articolo 36 TU edilizia.

Ora, con la nuova impugnativa relativa all'articolo 7 della LR 19, il Governo ha evidenziato che l'articolo 9 bis, comma 1 bis, del DPR n. 380 del 2001 "ha inteso semplicemente chiarire che lo «stato legittimo dell'immobile» è quello corrispondente ai contenuti dei sottesi titoli abilitativi,

relativi non solo alla sua originaria edificazione, ma anche alle sue successive vicende trasformative". Non altro: "perché, se altrimenti inteso, come fatto dalla Regione Veneto", avrebbe surrettiziamente introdotto una sorta di sanatoria implicita per tutti i manufatti assistiti da (qualsivoglia) titolo abilitativo, seppure non riferito alla loro integrale consistenza e conformazione.

Pertanto -sostiene il Governo- l'articolo 7 della legge regionale, "definendo un diverso regime giuridico dello «stato legittimo» dell'immobile rispetto a quello delineato dal legislatore nazionale", si porrebbe "in contrasto con la disciplina di principio costituente il parametro interposto di cui all'articolo 9 bis, comma 1 bis, del DPR n. 380/2001, con conseguente violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia «governo del territorio»". Staremo a vedere, ma dati i precedenti...

3. INTEGRAZIONI E MODIFICHE DI ALTRE LEGGI REGIONALI

A) Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio).

a) Con l'articolo 5 della legge regionale 25 luglio 2019, n. 29, era stato inserito nella LR n. 11/2004 l'articolo 14 bis, relativo alle "varianti urbanistiche semplificate al piano di assetto del territorio comunale", "in deroga" alle disposizioni generali, di cui all'articolo 14, sul procedimento di formazione e varianti del PAT.

Ora, l'articolo 3 della LR n. 19/2021 ha sostituito l'art. 14 bis, anche se nella Relazione alla legge si afferma che con la stessa ci si limita a chiarire "le diverse fasi e tempistiche delle varianti semplificate" dalla disposizione disciplinate.

In realtà parte dell'articolo è uguale al precedente, ma parte è nuova e comporta ulteriori semplificazioni: e solo delle principali di queste, dunque, si farà cenno.

Nel testo precedente la deroga poteva, tra l'altro (comma 1), riguardare "le modifiche alle norme tecniche di attuazione che non incidono sul dimensionamento o sulle tutele di cui all'art. 13, comma 1, lettera b), del PAT". Orbene, tale disposizione stabiliva che il Piano di assetto del territorio "disciplina, attribuendo una specifica normativa di tutela, le invariante di natura...paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità

agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore". Ora, però, nella nuova versione, l'art. 14 bis si riferisce solo alle "modifiche alle norme tecniche", senza più riferimento alcuno ai beni culturali e paesaggistici: anche se poi il nuovo secondo comma prevede, (come faceva il secondo comma del precedente articolo 14 bis), che le varianti semplificate, però, "non possono incidere sulle scelte strategiche, sulle condizioni di sostenibilità e sulle tutele di cui all'articolo 13, comma 1, lettera b), e non possono comportare modifiche al dimensionamento del piano"!

E, quanto all'adeguamento cartografico del PAT, esso è limitato – nelle varianti semplificate – al "mero recepimento di prescrizioni dei piani urbanistico-territoriali" e non più anche di "provvedimenti costitutivi o modificativi di vincoli aventi efficacia territoriale".

Nuova è poi la possibilità di deroga al regime normale per "l'individuazione degli ambiti urbani di rigenerazione soggetti a programmi di rigenerazione urbana sostenibile" ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera a), della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14.

E quanto alla parte finale della procedura, mentre il 7° comma del "vecchio" articolo 14 bis stabiliva che "il consiglio comunale trasmette la variante, entro dieci giorni dalla sua approvazione, alla Provincia o alla Città metropolitana di Venezia, che nei quindici giorni dal suo ricevimento, verifica il ricorrere dei presupposti" relativi all'adeguamento cartografico (oggi non più), il nuovo testo prevede una possibilità di partecipazione che prima non sussisteva (e che non pare di semplificazione) e stabilisce che "entro otto giorni dall'adozione, la variante semplificata è depositata e resa pubblica presso la sede del Comune per quindici giorni consecutivi, decorsi i quali chiunque può formulare osservazioni entro i successivi quindici giorni. Dell'avvenuto deposito è data notizia con le modalità di cui all'articolo 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69...Il Comune può attuare ogni altra forma di pubblicità ritenuta opportuna. Nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, il consiglio comunale decide sulle stesse...e contestualmente approva la variante semplificata", che trasmette "ai soli fini conoscitivi", all'ente competente all'approvazione del PAT e la deposita presso la sede del Comune per la libera consultazione.

b) Quanto sopra per le varianti semplificate al PAT.

Ma l'articolo 4 prevede anche la possibilità di Piani urbanistici attuativi in deroga al Piano degli interventi.

Ciò grazie all'aggiunta del comma 8 ter all'articolo 20 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, stabilente che "nei Comuni che hanno adeguato il proprio strumento urbanistico ai sensi dell'articolo 13, comma 10, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14", i piani urbanistici attuativi possono prevedere varianti alle previsioni del piano degli interventi, purchè in coerenza ed attuazione con gli obiettivi e i criteri generali del PI. In tale caso, il piano urbanistico attuativo è adottato dal Consiglio comunale con le procedure "normali" previste dai commi 3,4,5, 6 e 8: ma non dai commi 4 bis (che stabilisce che i termini previsti dai commi 3 e 4 sono perentori) e 7 (in base al quale "per i programmi integrati può essere seguita la procedura dell'accordo di programma di cui all'articolo 7").

B) Modifiche ad altre leggi regionali

a) Con l'articolo 8 – per agevolare l'esecuzione di interventi relativi al c.d. Superbonus 110%, è stato inserito nella legge regionale 30 luglio 1996, n. 21 ("Nuove modalità di calcolo delle volumetrie edilizie, dei rapporti di copertura, delle altezze e delle distanze limitatamente ai casi di aumento degli spessori dei tamponamenti perimetrali e orizzontali, per il perseguimento di maggiori livelli di coibentazione termo acustica o di inerzia termica") l'articolo 2 bis, relativo agli "interventi di isolamento termico nelle parti degli edifici esistenti a confine con spazi pubblici".

Lo stesso prevede che "nel consentire l'eventuale occupazione" -che "non può superare lo spessore massimo di cm. 15"- "gratuita di suolo pubblico per la realizzazione di inter-

venti di isolamento termico delle superfici opache verticali di cui all'articolo 119, comma 1, lettera a), del D.L. n. 34 del 2020", convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, "l'autorità competente accerta non sia pregiudicata la rete di opere di urbanizzazione e, in particolare, siano assicurate la sicurezza della circolazione veicolare e pedonale nonché l'accessibilità e la percorribilità dello spazio pubblico".

- b) *Altra semplificazione è prevista dall'articolo 10 che, modificando l'articolo 10 della legge regionale n. 14 del 2019 "Veneto 2050", con l'introduzione del comma 2 bis consente di intervenire in via diretta con permesso di costruire o SCIA anche qualora l'intervento ricada in più ampi ambiti territoriali assoggettati a piano urbanistico attuativo dallo strumento urbanistico generale: e ciò se "in presenza delle principali opere di urbanizzazione e previa deliberazione del Consiglio comunale che si esprime in ordine alle possibilità di prescindere dal piano attuativo richiesto".*
- c) *La Legge Regionale 6 settembre 1991, n. 24, contenente "Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt", all'articolo 5 prevede un procedimento abbreviato per il rilascio delle autorizzazioni relative alle stesse. Si stabilisce, tra l'altro, che l'autorizzazione, "si intende rilasciata" qualora il dirigente dell'ufficio regionale del Genio civile ovvero il dirigente del dipartimento per i lavori pubblici, rispettivamente competenti ai sensi delle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 4, non si sia pronunciato entro sessanta giorni dal ricevimento della domanda o degli atti relativi. Ciò, però, "purché l'opera non ricada in zone soggette a vincolo ai sensi dell'art. 7 della legge 28 giugno 1939, n. 1497".*

Ebbene: il riferimento alla legge Bottai è dall'articolo 9 della legge n. 19 del 2021 ovviamente ora sostituito con quello "del Capo II, Parte Terza, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" e la norma della LR n. 24/1991 è stata modificata nel senso che l'opera non deve essere soggetta a vincolo ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio o - viene aggiunto - nel caso in cui il richiedente abbia già ottenuto la relativa autorizzazione paesaggistica (e con ciò, precisa Relazione, anche se era ovvio, "si chiarisce un passaggio relativo all'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica").

4. Varianti urbanistiche semplificate e normativa di tutela dei beni culturali e paesaggistici

Quando telefonicamente l'avvocato Primo Michielan mi chiese di tenere questa relazione, subito mi precisò che avrei dovuto trattare anche dell' "intreccio" (che in realtà, però, non v'è, dovendosi semmai parlare di disintreccio) delle varianti urbanistiche semplificate con la normativa di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Subito gli manifestai le mie perplessità. Ma di fronte al suo immediato "ti precetto", non potei che fare come Giuseppe Garibaldi a Bezzecca, allorquando, rispondendo al generale La Marmora, che, per incarico del Re Vittorio Emanuele II, visti gli accordi di armistizio, gli intimava di interrompere l'azione militare nella Valle di Ledro e di non avanzare verso Trento, il 9 agosto 1866 gli spedì un telegramma di risposta con la sola parola "obbedisco".

Cosa difficile anche per me non fare, dato che l'avv. Michielan è il dominus dei convegni di Castefranco ed è sempre stato con me cortesissimo, invitandomi più volte a presiederli od a prendere la parola nelle sue varie edizioni.

Qualche cenno sul punto si impone.

Bisogna ovviamente distinguere la tutela dei beni culturali e paesaggistici disciplinati dagli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale da quella prevista nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

- a) *Quanto alla prima, non v'è motivo di dubitare che le varianti semplificate agli strumenti di pianificazione, così come quelle normali, trattandosi per lo più di una modalità procedurale, se effettuate nel rispetto delle disposizioni statali e regionali, essendo consentita la deroga alla disciplina urbanistica dettata dalle leggi regionali (v. per tutte, Cassazione Penale, Sez. III, 11 maggio 2020, n. 14242), possono essere effettuate anche se nelle aree dalle stesse interessate vi siano beni culturali o paesaggistici, in ordine direttamente ai quali non si interviene.*

Il problema, invero, non è del come, ma della necessità di dare in ogni caso esecuzione alle molteplici disposizioni di piani urbanistici e, in primis, del Piano Territoriale di coordinamento.

Invero, il PTRC Veneto, entrato in vigore il 2 agosto 2020, come stabilisce l'articolo 67 delle sue Norme Tecniche, "riconosce il patrimonio storico e culturale, anche non oggetto di tutela ai sensi del ...Codice dei beni culturali e del paesaggio... quale elemento conformante il territorio ed il paesaggio, e quale componente identitaria delle comunità che vi insistono, promuovendone la conoscenza, la catalogazione, la salvaguardia e la valorizzazione in tutte le sue forme". Ed al riguardo, il Piano detta una quantità di disposizioni, anche molto dettagliate, su moltissime aree e beni di interesse culturale e paesaggistico, che vincola sotto il profilo urbanistico, dando precise statuizioni per l'adeguamento da parte degli enti locali, imponendo loro di provvedere alle necessarie varianti ai loro strumenti urbanistici (ma sul punto, si consenta il rinvio alla mia relazione al Convegno di Castelfranco dello scorso anno su "PTRC Veneto 2020 e valorizzazione del patrimonio culturale negli strumenti urbanistici degli enti locali").

- b) *Diversa sarà la situazione –se e quando verrà approvato anche in Veneto il piano paesaggistico –laddove negli ambiti territoriali in cui, ai sensi della LR 19/2021, si provvederà con varianti semplificate, se negli stessi saranno ricompresi aree o beni vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.*

Al momento, la legge n. 19, come poco sopra visto (e salvo qualche rinvio, ma solo indiretto, a disposizioni dello stesso: vedi supra sub 1 B) e 3 A e C)) si limita a menzionare il Codice solo all'articolo 9, ed esclusivamente con riferimento a norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt.

Ma se il PTRC del 2020 non avesse sostituito il Piano territoriale di coordinamento con valenza paesaggistica del 1992 (e lo stesso è a dirsi per quando sarà approvato il nuovo piano paesaggistico), la situazione sarebbe stata (e sarà) ben diversa.

L'ultimo comma dell'art. 145 del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, invero, stabilisce –dato che il piano paesaggistico è frutto di copianificazione Stato-Regione- che, laddove la Regione sia munita di piano paesaggistico, la stessa "disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo".

Anche per le varianti, dunque, pure se semplificate, dovrà esservi nel procedimento relativo, così come i piani che modificano, la partecipazione di un organo ministeriale: che, nel parere del capo dell'Ufficio legislativo del Ministero reso il 1 gennaio 2017, si individua nel Segretario Generale.

Ed in caso tali regole non venissero rispettate, l'adeguamento sarebbe illegittimo, il richiesto parere del Soprintendente sulle istanze di autorizzazione paesaggistica avrebbe natura vincolante e non solo obbligatoria (art. 146 Codice) e non potrebbero aversi le agevolazioni procedurali previste dal comma 4° dell'articolo 143 del Codice.

Questa, allo stato – ed in attesa dell'approvazione in un dies incertus an, incertus quando, incertus quomodo-, la situazione.

In altra occasione, conclusi il mio dire ricordando le parole con cui, nel 1490, Lorenzo il Magnifico terminò la sua celebre Canzona di Bacco: "di doman non c'è certezza".

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

E un «grazie» sentito anche al Professor Breganze. Mi piacerebbe poter dire tante cose sulla sua relazione, così densa e ricca. Ma mi limito a sottolineare, sperando non se ne abbia a male, ma che invece gradisca, che ha preso anche in questo dal suo maestro perché, di fronte al titolo che viene assegnato, si obbedisce, come ha ricordato amabilmente parlando del suo colloquio con l'Avvocato Michielan, però poi si deve arrivare al fulcro del problema trattato, giungendoci per strade tutte proprie, nel senso che dev'essere sempre il Relatore a decidere qual è la via da percorrere per affrontare il tema, a modo suo, la qual cosa è una ricchezza ulteriore.

Non vi rubo altro tempo, perché passo con molto piacere la parola ad un giovane Collega, l'Avvocato Millefiori il quale si è prestato a sostituire il suo maestro, il Professor Urbani, Ordinario di Diritto Amministrativo alla LUISS, che non è potuto intervenire ma che gli ha passato il compito che lui ha il merito di avere accettato. Ci parlerà della semplificazione della disciplina edilizia e le destinazioni d'uso rilevanti nella nuova Legge Regionale in discussione oggi. Grazie, Avvocato Millefiori.

A lei la parola.

■ LE SEMPLIFICAZIONI ALLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA EX L.R. 30.6.2021 N. 19: VENETO CANTIERE VELOCE MUTAMENTO D'USO URBANISTICAMENTE RILEVANTE. ART. 23-TER TU 380/2001

Sommario: 1. Destinazione d'uso - zonizzazione - N.T.A.: un nesso inscindibile
2. Le contraddizioni tra gli artt. 10, 23-ter e 32 del T.U.ED.
3. I limiti posti dalla Corte Costituzionale.
4. Le novità della Legge Veneto.

1. DESTINAZIONE D'USO - ZONIZZAZIONE - N.T.A.: UN NESSO INSCINDIBILE

La pianificazione urbanistica generale - nel definire la organizzazione spaziale dell'intero territorio comunale (ex art. 7 L. n. 1150/1942) - conforma il contenuto del diritto di proprietà immobiliare:

- assegnando alle singole porzioni di territorio interessate - diviso in zone omogenee variamente denominate: a) residenziale, b) produttiva, c) commerciale e direzionale, d) rurale ex D.M. n. 1444/1968 - una specifica classificazione/tipizzazione di zona;
- individuando la corrispondente disciplina attuativa (procedimentale e sostanziale) nelle relative N.T.A.;
- le quali, a loro volta, contengono la specificazione dei parametri edilizi e delle destinazioni d'uso degli immobili in rapporto agli standard urbanistici (spazi pubblici e strutture pubbliche o di interesse collettivo).

Il principio di conformità

L'ordinamento urbanistico risulta fondato sul principio di conformità: i titoli edilizi abilitativi sono rilasciati per tutti gli interventi sul territorio (sia privati che pubblici) "in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente" (art. 12 T.U.ED.).

Tanto sia per le nuove costruzioni che per gli interventi sugli edifici esistenti; ivi compresi quelli finalizzati alla modifica della destinazione d'uso.

Ne consegue che anche i mutamenti della destinazione d'uso (a loro volta, sia con opere che senza opere) restano soggetti al suddetto principio di conformità: in tanto sono ammissibili, in quanto la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina di zona.

Il **principio di conformità** comporta che:

- gli immobili devono essere progettualmente conformi alla disciplina di piano;
- una volta realizzati la loro struttura e la loro destinazione d'uso devono restare conformi al progetto approvato;
- le relative variazioni sono anch'esse soggette al principio di conformità e quindi devono essere anch'esse previamente assentite;
- in difetto, integrano abuso edilizio sanzionato dal T.U.ED. secondo la corrispondente gravità.

L'art. 31 prevede la più grave delle sanzioni (la demolizione), oltre che per le opere realizzate senza permesso di costruire o in difformità totale dal permesso di costruire, anche per le c.d. **variazioni essenziali**.

L'art. 32 ricomprende nella definizione di variazioni essenziali al progetto approvato «*il mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standard previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968*».

2. LE CONTRADDIZIONI TRA GLI ARTT. 10, 23-TER E 32 DEL T.U.ED.

<p align="center">Art. 32 Determinazione delle variazioni essenziali</p>	<p align="center">Art. 23-ter: Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante <i>(articolo introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera n), legge n. 164 del 2014)</i></p>
<p>1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:</p> <p>a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standard previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968.</p>	<p>1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale. <p>3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, <u>il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito.</u></p>

Il quadro delle contraddizioni tra l'art. 23-ter e l'art. 32 T.U.ED.

<p><u>Ai sensi dell'art. 32, co. 1, lett. a), il mutamento della destinazione d'uso (con o senza opere) implicante variazione degli standard previsti dal D.M. n. 1444/1968 comporta una variazione essenziale del titolo edilizio che è soggetta al regime del permesso di costruire.</u></p>	<p><u>Secondo l'art. 23-ter, co. 3, invece, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale tra quelle elencate nel precedente comma 1 è sempre consentito.</u></p>
--	---

Le contraddizioni tra le due norme nascono dal fatto che entrambe si riflettono sul regime abilitativo del medesimo istituto del mutamento di destinazione d'uso rinviando (però) a due distinti «elenchi» di categorie funzionali.

Categorie funzionali ai sensi del D.M. n. 1444/1968:	Categorie funzionali ai sensi dell'art. 23-ter T.U.ED.:
1 - residenziale (artt. 3 e 4);	a) residenziale (artt. 3 e 4);
2 - agricola (art. 4, co. 4);	a-bis) turistico-ricettiva;
3 - industriale e assimilabili (art. 5, co. 1, n. 1);	b) produttiva e direzionale;
4 - commerciale e direzionale (art. 5, co. 1, n. 2).	c) commerciale;
	d) rurale.

Ne deriva una **macroscopica incongruenza** (quantomeno parziale) perché il mutamento di destinazione d'uso:

- da produttiva (industriale/artigianale) → direzionale, o viceversa, sarebbe -ai sensi dell'art. 23-ter- urbanisticamente irrilevante [quindi in teoria «sempre consentito»], mentre -ai sensi dell'art. 32, co. 1, lett. a)- resta urbanisticamente rilevante, in quanto comportante variazione degli standard urbanistici ai sensi del citato D.M. 1444 del 1968 [quindi soggetto al regime del permesso di costruire];
- da commerciale → direzionale, o viceversa, sarebbe -ai sensi dell'art. 23-ter- urbanisticamente rilevante, restando invece -ai sensi dell'art. 32, co. 1, lett. a)- urbanisticamente irrilevante in quanto non comportante variazione degli standard urbanistici ai sensi del citato D.M. 1444 del 1968.

3. I LIMITI POSTI DALLA CORTE COSTITUZIONALE

▣ Il precedente specifico: Corte Cost. n. 73/1991

La Consulta aveva sancito la incostituzionalità della precedente disciplina regionale veneta perché in contrasto con i principi relativi al **riparto di competenze Regione-Comune** nel previgente sistema di cui all'art. 25, co. 4, della L. n. 47/1985;

Secondo il previgente sistema il Legislatore regionale avrebbe dovuto limitarsi a **stabilire criteri e modalità** cui i Comuni avrebbero poi dovuto attenersi nella regolamentazione dei mutamenti della destinazione d'uso e dei casi in cui questi fossero soggetti ad autorizzazione del Sindaco.

La legge regionale veneta fu censurata perché, assoggettando direttamente ad **autorizzazione tutti** i mutamenti di destinazione d'uso, si poneva in contrasto rispetto al principio fondamentale della legge statale che attribuiva ai Comuni un chiaro **potere di (autonoma) valutazione** in sede di pianificazione urbanistica.

▣ Gli attuali principi fondamentali della materia ed il riparto di competenze Stato-Regioni

Le **disposizioni che definiscono categorie di interventi** sono principi fondamentali della materia, perché è in conformità a queste che è disciplinato il **regime dei titoli abilitativi**, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali, sicché la definizione delle diverse categorie di intervento spetta allo Stato.

Lo spazio residuo in capo al legislatore regionale è quello di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, a condizione, però, che tale esemplificazione sia **«coerente»** (quindi non libera e/o autonoma) rispetto alle definizioni contenute nel Testo Unico dell'Edilizia. Cfr. Corte Cost. sentt. nn. 309 del 2011, 102 e 139 del 2013, 259 del 2014, 49 del 2016.

▄▄▄ Il «criterio della coerenza» nella giurisprudenza costituzionale

Corte Cost. n. 68/2018	<p>Illegittimità della disciplina regionale UMBRA che prevedeva:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ un autonomo elenco di <u>sole tre macro-categorie funzionali</u> (a- residenziale, b- produttiva e agricola, c- attività di servizi) a fronte delle cinque di cui all'art. 23-ter; ➤ il regime della Scia per i mutamenti all'interno della stessa categoria e il permesso di costruire per gli altri mutamenti; ➤ specifiche sanzioni connesse alla infrazione.
Corte Cost. n. 2/2021	<p>Legittimità delle norme TOSCANE che prevedono il regime del permesso di costruire/Scia alternativa per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili compresi nei centri storici.</p> <p>Illegittimità della disciplina regionale <u>nella parte in cui non prevedeva l'obbligo di iniziare i lavori decorsi trenta giorni dalla segnalazione come invece stabilito dall'art. 23, co. 1.</u></p>
Corte Cost. n. 124/2021	<p>Illegittimità costituzionale della legge regionale LIGURE nella (sola) parte in cui, discostandosi dalla normativa statale di principio, prevedeva la Scia ordinaria <u>anche per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili posti nei centri storici</u>.</p>

4. LE NOVITÀ DELLA LEGGE VENETO

<p>Art. 42 bis</p> <p>Disciplina del mutamento della destinazione d'uso</p> <p>Commi 1 e 2</p> <p>«1. <u>Ai sensi dell'articolo 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a) residenziale; b) turistico-ricettiva; c) produttiva e direzionale; d) commerciale; e) rurale. <p>2. <u>Ai sensi dell'articolo 23-ter, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, la destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, del medesimo decreto».</u></p>
--

I primi due commi della norma regionale ripropongono pedissequamente i corrispondenti primi due commi dell'art. 23-ter.

La **scelta** di impiegare lo stesso elenco di categorie funzionali ai fini della individuazione della rilevanza urbanistica o meno dei mutamenti di destinazione d'uso appare **corretta** perché si pone nel solco della sentenza della Corte costituzionale **n. 68 del 2018** e del **criterio di «coerenza»** nella stessa affermato.

L'introduzione di un nuovo ed autonomo elenco - attraverso l'accorpamento di più categorie funzionali previste dall'art. 23-ter - avrebbe, infatti, comportato l'esposizione della corrispondente disciplina normativa alle medesime censure di incostituzionalità della legge regionale UMBRA.

Art. 42-bis, comma 3

«Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, il mutamento di destinazione d'uso da una all'altra delle categorie di cui al comma 1, realizzato nel rispetto della disciplina dello strumento urbanistico:

- a) se commesso ad opere edilizie, è soggetto al titolo edilizio richiesto per le opere;*
- b) se realizzato senza opere edilizie è soggetto a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) di cui all'articolo 22 del decreto del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001;*
- c) se realizzato senza opere edilizie, all'interno della stessa unità immobiliare e per una superficie lorda di pavimento fino a 250 mq, è soggetto a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) ai sensi dell'articolo 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001».*

Il terzo comma costituisce il **concreto esercizio della delega** riconosciuta in favore del legislatore regionale dall'art. 10, co. 2, T.U.ED. e sembra meritevole di apprezzamento perché fa buon governo dei superiori principi dell'ordinamento di settore, come infatti si evince:

- ▮ dalla iniziale **clausola di salvezza** di quanto previsto **dall'art. 10, co. 1, lett. c)**, alla stregua della quale tutti mutamenti di destinazione d'uso - con o senza opere - di immobili compresi nelle zone omogenee A sono sempre soggetti al regime **permesso di costruire** (nel solco della sentenza della Corte Costituzionale n. 124 del 2021);
- ▮ dal richiamo espresso del **principio di conformità** (“...realizzato nel rispetto della disciplina dello strumento urbanistico”) che circoscrive i mutamenti assentibili ai soli interventi che comportino il passaggio ad una destinazione d'uso rientrante nel novero delle funzioni concretamente ammesse dalle N.T.A. di zona.

Art. 42-bis, comma 4

«Il mutamento della destinazione d'uso è consentito:

- a) **previo versamento del contributo** relativo al costo di costruzione e alla quota degli oneri di urbanizzazione eventualmente dovuti rispetto all'uso precedente;*
- b) a condizione che sia garantito il rispetto degli standard previsti dallo strumento urbanistico, salva la possibilità qualora non siano reperibili gli spazi per gli ulteriori eventuali standard necessari a seguito della diversa destinazione d'uso, e il Comune lo consenta, di prevederne la monetizzazione. I relativi proventi sono vincolati alla realizzazione dei medesimi standard su aree idonee esistenti nelle adiacenze immediate o su aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con il sistema di trasporto pubblico».*

Il quarto comma disciplina espressamente: sia il **profilo contributivo** del mutamento di destinazione d'uso che il relativo raccordo con il regime delle **variazioni essenziali incidenti sugli standard urbanistici** ex art. 32, co. 1, lett. a).

Infatti:

- ▣▶ relativamente al primo profilo, si prevede - a prescindere dal titolo abilitativo richiesto per l'intervento - il versamento della quota degli oneri di urbanizzazione **per la eventuale parte differenziale** dovuta rispetto all'uso precedente;
- ▣▶ relativamente al secondo, invece, il mutamento è ammesso solo **a condizione che sia garantito il rispetto degli standard** previsti dallo strumento urbanistico, salva la possibilità di monetizzazione eventualmente consentita dal Comune.

Viene quindi in considerazione - più che una normativa regionale meramente attuativa di quella statale - una disciplina opportunamente **esplicativa, integrativa ed anche correttiva** di quella sovraordinata che potrà costituire essa stessa un modello di riferimento per altre Regioni.

■ TAVOLA ROTONDA

Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI - PRESIDENTE

Professore ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Udine

Introduzione

La registrazione è ripartita per questa seconda parte di Convegno che vedrà come il prof. Bruno Barel nella qualità di «moderatore». Gli cedo la parola per la gestione dell'intera durata della Tavola Rotonda.

Grazie, Bruno. A te.

Prof. Avv. Bruno BAREL - MODERATORE

Professore Associato di Diritto dell'Unione Europea Università di Padova

Grazie. Buongiorno e buona salute a tutti. Sono molto lieto di condividere attivamente questa seconda parte della mattinata. E dopo le relazioni dell'Accademia, è adesso il momento delle voci del mondo professionale, pubblico e privato.

Direi che l'amico Primo Michielan ha preparato questa tavola da par suo, perché è una tavola rotonda che beneficia di chef qualificati, per un menù raffinato. Il dosaggio direi che è stato perfetto! Se notate, abbiamo avuto due tecnici e due giuristi, due di area privata e due di area pubblica. Un parterre di eccezione, chef davvero stellati, come si usa dire: l'ex Presidente Nazionale degli Architetti, Urbanisti, Pianificatori e Paesaggisti, Pino Cappochin; il vertice dell'urbanistica regionale, l'Architetto Salvina Sist; un dirigente pubblico, come Franco Botteon, che ha una non comune e preziosa esperienza, sia a livello di province (Treviso, Padova), sia di ufficio legale regionale, oltre ad essere autore di molti saggi scientifici. C'è poi un collega, un collega del Libero Foro, che mi permetterei, per l'amicizia che ci lega, di definire "un cane da tartufi", perché è così bravo a cercare perle giuridiche disseminate dovunque, e a consentirci di beneficiarne su "Italiaius", che cura assieme all'amico Avvocato Dario Meneghuzzo. E quindi tutte persone che hanno una grande esperienza, ma anche una grande passione.

C'è un neo, se posso osare, nella tavola apparecchiata da Primo Michielan, perlomeno a prima vista, ed è la violazione del principio di uguaglianza di genere. Ha invitato tre uomini e una donna. Ma non bisogna mai sottovalutare Primo Michielan, perché in realtà è più sottile di quanto non appaia. Ed in effetti noterete che ha dedicato il gran finale, la relazione di sintesi dopo la tavola rotonda, nientepocodimeno che alla Presidentessa del TAR, Maddalena Filippi, una donna, e donna speciale. Potremmo quindi dire che alla fine dei conti siamo tre a tre! Ed abbiamo ripristinato la simmetria anche su questo piano.

Detto degli chef, una parola sul menu. Quattro percorsi di semplificazione, nella pianificazione sul piano delle regolarizzazioni e delle tolleranze costruttive, sul terreno dei titoli o quasi titoli edilizi, ed ancora sul terreno delicato dello stato legittimo del bene. Mi permetterei di dire, un po' scherzando, che sono quattro tentativi regionali di semplificare la normativa statale.

Cominciamo dalla relazione di Pino Cappochin, *“Le esperienze di pianificazione sostenibili dello spazio urbano: dalla città delle distanze alla città delle prossimità”*. Ora, qualche cenno su questa relazione, che sembra usare concetti a noi familiari (distanze, prossimità, vicinitas), ma poi aggiunge parole misteriose. Scopriamo che esiste una pianificazione sostenibile. Noi conosciamo bene lo sviluppo sostenibile. Siamo giunti anche alla economia circolare. Ora scopriamo che anche la pianificazione può meritare questo attributo, in attesa che diventi anche pianificazione forse circolare. E poi è accattivante il riferimento non alla città costruita, ma allo spazio urbano. Questo fa pensare ai vuoti urbani, al valore dei vuoti urbani, ma anche agli spazi nei quali vengono tessute relazioni comunitarie.

Molte domande ci facciamo su questo tema: la città delle distanze è quella del D.M. 1444/1968, o è la città del distanziamento sociale? Esiste la città dei servizi ad un quarto d’ora? La città della cultura diffusa nei quartieri? E che cos’è la città della prossimità? Una città più compatta, più verticale, più strutturalmente funzionalmente efficiente? Una città nella quale si vive meglio, in cui i singoli sono comunità e costruiscono relazioni?

Ultima domanda che mi pongo e vi pongo: ma tutto questo si può pianificare, o è meglio usare prima la parola “programmare”? O forse dobbiamo usare prima la parola “ripensare”? E chi sono gli esperti di questo nuovo pensiero? Sono gli urbanisti militanti, o forse anche antropologi e sociologi, persone di cultura ed economisti, botanici e paesaggisti? Forse la rigenerazione urbana è un tema più grande di quelli dell’urbanistica. Forse è un fenomeno sociale e culturale, e poi anche economico, ed infine anche progettuale. Forse siamo di fronte ad una sfida che mette in gioco tutte le professionalità. E per questo, questo tavolo interdisciplinare mi sembra quantomai felice. Allora ringrazio molto l’Architetto Pino Cappochin per la sua disponibilità, e gli lascio volentieri la parola, pregandolo di restare nel range, tra quindici minuti optimum e venti massimo. Grazie, Pino.

■ **LE ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE SOSTENIBILI DELLO SPAZIO URBANO: DALLA CITTÀ DELLE DISTANZE ALLA CITTÀ DELLE PROSSIMITÀ**

Buongiorno a tutti.

Ringrazio l'Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti per l'invito a partecipare al Convegno.

Un grazie particolare all'avv. Primo Michielan per il coordinamento impeccabile del Convegno e per l'assistenza fornita ai relatori.

Il tema affidatomi "LE ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE SOSTENIBILE DELLO SPAZIO URBANO - DALLA CITTÀ DELLE DISTANZE ALLA CITTÀ DELLE PROSSIMITÀ" è un tema in grande evoluzione a livello internazionale, ma, purtroppo, ancora marginale nell'agenda politica nazionale e di riflesso regionale.

La pandemia generata dal COVID-19 ha messo a nudo la fragile struttura sociale, economica e spaziale delle nostre città, amplificando le preesistenti diseguaglianze che le attraversano.

È di questi giorni la ripartenza in Commissione Ambiente e Territorio del Senato dell'esame del disegno di legge sulla rigenerazione urbana e cioè del nuovo aggiornamento del testo di congiunzione dei molti disegni di legge in materia.

Proprio oggi pomeriggio alle ore 16.00 scadono i termini per la presentazione di proposte di emendamento.

Un tema di rilevante importanza strategica quale quello della rigenerazione urbana non può essere affrontato senza chiedersi, preliminarmente:

IN QUALE CITTÀ VOGLIAMO VIVERE NEL POST PANDEMIA?

Due riteniamo siano le opzioni principali:

La prima è il ritorno alla situazione precedente alla crisi e cioè continuare a vivere nelle "CITTÀ DELLE DISTANZE", sistemi urbani ecologicamente insostenibili e generatori di diseguaglianze, costruiti attorno ad una idea di efficienza basata sulla specializzazione territoriale e sulla economia di scala, seppur consapevoli che questa specializzazione territoriale delle attività e dei servizi ha generato e continua a generare un continuo spostamento delle persone e delle merci tra una zona specializzata e l'altra.

Per molti decenni il pensiero dominante è stato che questa mobilità e il conseguente traffico, inquinamento, danni alla salute e sradicamento territoriale dei cittadini, fossero sacrifici da accettare in nome del generale progresso, del bene di tutti e della salute economica del sistema.

La seconda opzione è quella delle "CITTÀ DELLE PROSSIMITÀ", policentriche e resilienti, con un più adeguato metabolismo funzionale di tutte le funzioni, con una maggiore vicinanza delle persone ai luoghi della produzione e dei servizi.

Vista con gli occhi di oggi, cioè con le esperienze nel frattempo maturate, non ultima quella della pandemia, con la sensibilità ambientale e sociale che nel frattempo è evoluta, con le nuove opportunità che la tecnica ha reso disponibili, la risposta parrebbe semplice e cioè: l'intero apparato su cui era strutturata la "CITTÀ DELLE DISTANZE" non è più sostenibile,

a partire dalla suddivisione in zone territoriali omogenee di cui al D.M. 1444/1968; non solo oggi si riconosce che le sopracitate diseconomie sono arrivate a livelli insostenibili, ma anche che le ragioni che portavano a quel tipo di specializzazioni e a quel tipo di grandi aggregazioni monofunzionali non sono più attuali.

Va inoltre considerato che oggi si sono create le condizioni tecnologiche che rendono possibile rigenerare i grandi centri monofunzionali, distribuire attività e servizi nel territorio e ricombinare localmente diverse funzioni, generando un insieme di nuove forme di prossimità differenziate.

Tornando alla domanda iniziale **IN QUALE CITTÀ VOGLIAMO VIVERE?**

Salvador Rueda, l'ideatore delle "SUPERILLES" a Barcellona, cioè dei super blocchi comprendenti 9 isolati (3x3), sul cui perimetro si snoda il traffico urbano principale, con la conseguente trasformazione delle strade interne in spazi pubblici ad uso misto e condiviso e Carlos Moreno, l'ideatore della "CITTÀ DEL QUARTO D'ORA", che ho incontrato lo scorso mese di ottobre rispettivamente a Barcellona e a Parigi, non hanno dubbi.

Dopo molti anni di studi approfonditi scientificamente con piattaforme e modelli matematici, con percorsi diversi ma con obiettivi convergenti, la loro risposta è: "LA CITTÀ DELLE PROSSIMITÀ", concetto fatto proprio oltre che dalle Sindache di Barcellona, Ada Colau, e di Parigi, Anne Hidalgo, anche dalle principali associazioni internazionali di città quali "C40 CITIES"- la rete di un centinaio di grandi città del mondo, costituitasi dopo gli accordi di Parigi del 2015 e "UN-HABITAT", il cui rapporto pubblicato lo scorso 30 marzo, sintetizza quattro priorità chiave e cioè:

- ripensare la forma e la funzione della città;
- affrontare la povertà e le disuguaglianze;
- ricostruire una economia urbana;
- rendere più chiare la legislazione urbana e la governance.

Dal "RAPPORTO" emerge che tra i fattori che più hanno inciso negativamente, favorendo la diffusione della pandemia, vanno annoverati la distruzione degli habitat naturali, l'insufficiente dotazione di spazi e infrastrutture verdi, le disuguaglianze sociali e le condizioni di povertà ed emarginazione di parte delle popolazioni urbane, la carenza e la difficoltà di accesso ai servizi e alle strutture di supporto, l'inquinamento urbano ed il pendolarismo indotto dalle distanze intercorrenti tra la residenza ed i luoghi di lavoro e di studio.

Dall'indagine condotta a scala mondiale da UN-HABITAT emergono alcune raccomandazioni strategiche quali:

- la necessità di un governo unitario del territorio che, riducendo il consumo di suolo, consenta la formazione di infrastrutture verdi e blu, di cinture verdi periurbane, che favorisca una maggiore equità territoriale e che rafforzi i mezzi di produzione locale per le forniture essenziali, con particolare attenzione per l'agricoltura urbana e periurbana per consentire la formazione di filiere corte di approvvigionamento alimentare;
- a livello di città, l'indicazione di fondo è che l'organismo urbano venga formalmente e funzionalmente riorganizzato secondo uno schema policentrico, potenziando il ruolo e la parziale autosufficienza dei quartieri e dei rioni secondo il modello denominato come la "città dei 15 minuti"; dunque, quartieri e rioni a densità compatta, nei quali siano presenti tutte le funzioni essenziali che caratterizzano la qualità della vita urbana;
- a livello degli edifici, una revisione dei regolamenti urbanistici ed edilizi, volta a favorire standard più adeguati alle nuove esigenze sanitarie e lavorative (telelavoro, didattica a distanza, attività fisica ...) relativi sia agli alloggi che agli spazi condominiali.

Regolamenti che dovranno riguardare anche gli edifici di uso collettivo, dagli ospedali, alle case di riposo per anziani, agli uffici, alle fabbriche, agli esercizi commerciali.

Diventato molto popolare, il principio della “CITTÀ DEL QUARTO D’ORA” si è rapidamente diffuso in tutto il mondo, aprendo il dibattito sulla città in cui vogliamo vivere in tempi di crisi pandemica e ancor più, successivamente, al termine della crisi.

L’obiettivo è semplificare l’accesso alle sei funzioni sociali urbane essenziali: alloggio, lavoro, rifornimenti, istruzione, salute e tempo libero.

Per soddisfare le esigenze e le aspettative dei loro abitanti, gli spazi urbani di tutto il mondo affrontano 5 sfide: AMBIENTALE, SOCIALE, ECONOMICA, CULTURALE, DI RESILIENZA.

In sostanza, non si tratta più di sviluppare la città, ma di sviluppare la vita urbana; si tratta di realizzare una trasformazione di spazi ancora fortemente mono funzionali in città policentrica incentrata su quattro principi guida:

- l’ECOLOGIA: per una città circolare, verde e sostenibile;
- la VICINANZA: per vivere a ridotta distanza dalle altre attività;
- la SOLIDARIETÀ: per creare legami tra le persone;
- la PARTECIPAZIONE: per coinvolgere attivamente i cittadini nella trasformazione dei loro quartieri.

I modelli delle “SUPERILLES”, delle “CITTÀ DEI 15 MINUTI” e, più in generale, delle “CITTÀ DELLE PROSSIMITÀ” possono offrire fondamentali indicazioni utili per promuovere anche in Italia un nuovo modello di città e di agglomerati urbani.

Un modello italiano non più strutturato sulle grandi distanze generate dalla rigida separazione e zonizzazione delle funzioni, bensì, per quanto possibile, sull’integrazione delle stesse, favorendo la formazione di unità urbane dotate di un elevato grado di complessità, nelle quali gli abitanti, spostandosi a piedi o in bicicletta possano raggiungere con percorsi brevi (max. 15 minuti) i luoghi dello studio, del lavoro, della cultura, del commercio, dell’assistenza sanitaria, del tempo libero, nonché connettersi alle reti dei servizi territoriali e dei trasporti collettivi.

Un modello di città policentrica, in ogni caso pensata come un organismo unitario, ma nella quale, le cellule, ovvero le unità urbane che la compongono, pur differenziate nella forma, dotate di una propria identità e caratterizzate dal prevalere di alcune funzioni specializzate, contengano al proprio interno gli elementi essenziali (DNA) di ciò che distingue la qualità, la ricchezza di contenuti e di relazioni del vivere in città.

Quartieri finalizzati alla formazione di comunità aperte, fondate su di un progetto partecipato e condiviso di rigenerazione ambientale ed ecologica, di inclusione sociale, anche attraverso l’assistenza agli anziani.

Relativamente a questo tema, il programma delle Superilles di Barcellona interviene anche su alcuni servizi sociali, primo fra tutti quello dell’assistenza a domicilio degli anziani, generata dalla necessità di affrontare in modo nuovo il problema dell’invecchiamento della popolazione in città.

L’obiettivo è di rafforzare i servizi domiciliari con la territorializzazione dei servizi di assistenza domiciliare, attraverso una riorganizzazione degli operatori e del loro lavoro a livello di quartiere, creando un servizio sociale di prossimità.

Relativamente a tutti questi temi la risposta del nuovo testo del DDL RIGENERAZIONE va, purtroppo, solo marginalmente in questa direzione.

È certamente positiva “la promozione dell’armonizzazione, anche temporale, dei programmi di rigenerazione urbana con le politiche ad essa correlate, tra le quali le politiche della mobilità sostenibile, le politiche scolastiche e sociali, le politiche della sicurezza urbana, le politiche ambientali” di cui all’articolo 2, comma 3, lettera c) del DDL.

Queste politiche però, anziché azioni settoriali da armonizzare, dovrebbero rappresentare la sintesi trasversale di una riflessione interdisciplinare, coordinata, a monte del progetto complesso della città di domani. Una città più intelligente, più efficiente e più fluida, che rifletta la capacità di connettere tutti gli spazi, al fine di anticipare esigenze e cambiamenti nella consapevolezza che solo una città che mette il cittadino al centro delle sue preoccupazioni è in grado di affrontare le sue sfide.

Particolare importanza riveste anche l’introduzione degli incentivi economici e fiscali di cui all’art. 11.

Va quindi dato atto che il DDL contiene scelte innovative e migliorative rispetto all’attuale legislazione in materia, in una logica, però, di visione ancora ancorata al passato, alla “CITTÀ DELLE DISTANZE” e che tiene conto solo parzialmente e, comunque, in una logica settoriale, dei principi guida prima richiamati che, al contrario, sono in fase di concreta attuazione in diverse realtà internazionali.

In sostanza questo DDL paga gli anni di ritardo con cui la rigenerazione urbana in Italia è entrata nel dibattito pubblico, rispetto ad altri Paesi.

Lo testimonia, tra gli altri, in modo evidente, l’articolo 7- “disciplina degli interventi privati di rigenerazione urbana” e l’art. 2, comma 1, lettera b che definisce rigenerazione urbana anche azioni puntuali di trasformazione edilizia di singoli edifici, che, ai sensi dell’art. 3, comma 1, lettera d) del DPR 380/2001 dovrebbero definirsi “ristrutturazione edilizia”, mentre la rigenerazione urbana, come correttamente definita dall’art. 7 della Legge regionale veneta 14/2017, dovrebbe riguardare interventi di ben altra natura e consistenza, e proprio a questi interventi dovrebbe essere esclusivamente dedicato il fondo nazionale per la rigenerazione urbana.

È fino ad oggi mancata, e anche in questo DDL continua a mancare, una strategia nazionale di città come ecosistema, come testimoniato anche dall’entità del fondo nazionale per la rigenerazione urbana (art. 10) - 50 milioni per 2022, 100 milioni per il 2023 e 2024, 300 milioni dal 2025 al 2036, decisamente irrisoria. Già l’entità prevista dal DDL 1131 - Ferrazzi, pari a 500 milioni annui per 20 anni era inadeguata, se rapportata alla necessità di affrontare qui ed ora una complessità urbana che nessuno avrebbe potuto immaginare prima della pandemia.

Questo fondo, nettamente fuori scala, che comunque dovrebbe essere dedicato esclusivamente alla vera rigenerazione urbana, conferma che anche questo governo, purtroppo, non ha intenzione di investire in una seria politica per le città del prossimo futuro.

Le città sono eccezionali laboratori di idee a cielo aperto, cambiano sempre ed ovunque e questa è una delle loro caratteristiche principali in quanto devono costantemente adattarsi ai cambiamenti, resi indispensabili dal susseguirsi delle sfide che devono affrontare.

Secondo Carlos Moreno, ignorare o fingere di ignorare che, in ogni caso, i prossimi anni daranno luogo a trasformazioni ancora più profonde che cambieranno i nostri stili di vita modificando radicalmente il metabolismo delle nostre città per attenuare gli effetti dei cambiamenti climatici, è demagogia o incoscienza.

È quindi auspicabile che la città delle prossimità diventi urgentemente, senza ulteriori indugi, un obiettivo prioritario dell’agenda politica nazionale e regionale, partendo dal presupposto che la pandemia ha riaperto la discussione sul futuro delle città, ha prodotto cambiamenti comportamentali a una scala e di una profondità tali, che prima di essa sarebbero stati inimmaginabili.

Tra questi, uno dei più evidenti è lo spostamento del baricentro delle attività produttive e di consumo verso la dimensione digitale, con tutte le implicazioni che ciò comporta in termini di mobilità quotidiana, di socialità e di uso dei servizi.

Ma non è la pandemia che ci impone di rigenerare le città ponendo le persone al centro del progetto, essa è solo un acceleratore. È l'insostenibilità del modello di sviluppo predatorio delle città delle distanze che ci impone la responsabilità di progettare per rigenerare e non per continuare a consumare.

A fronte di tali fenomeni, una urgente legiferazione per la promozione della "CITTÀ DELLE PROSSIMITÀ" potrebbe e dovrebbe rappresentare la migliore soluzione per la società post pandemica, perché è nelle città delle prossimità e alla loro scala che si può vivere meglio, vivere insieme, con l'istruzione, la cultura, l'economia, l'inclusione sociale, la democrazia partecipativa, la resilienza, le transizioni energetiche e digitali: una città dove il tempo torna ad esistere, utile e creativo.

Commento del Moderatore Prof. Avv. Bruno BAREL

Direi perfetto. Ma non ringrazio solo per questo, che è già una cortesia a tutti i colleghi. Ringrazio anche per i contenuti, che ci hanno in qualche modo aperto un panorama più ampio, di quello trattato sul piano della esegesi delle modifiche di dettaglio. E mi piace sottolineare che l'esperienza romana non ha cambiato Pino Cappochin, che definirei in due modi: un urbanista europeo, ma anche un giovane rivoluzionario curioso, perché ha questa continua passione di comprendere il nuovo ed accettare la sfida, di tradurlo in azione. Ci ha posto tanti temi, ne sottolineo due.

Primo: per fare ciò che ci ha prospettato, per affrontare questa sfida della modernità, disponiamo di strumenti giuridici adeguati, semmai da ritoccare e affinare, oppure abbiamo bisogno di nuovi strumenti giuridici per un mondo nuovo? Questa è una grande sfida per i giuristi, e sarà difficile trovare la via per una soluzione. Anche perché è faticoso abbandonare certezze consolidate e rassicuranti. Ma forse è il momento di domandarsi se non sia necessario passare dai dettagli alla sostanza, per esempio domandarsi se un decreto del '68, che è stato prezioso negli anni dell'espansione, ci dia ancora strumenti adeguati per la rigenerazione urbana.

Ma l'altra osservazione riguarda proprio questa legge in gestazione, che anch'io conosco e trovo molto importante. C'è stata anche una proposta di riscrittura dell'Articolo 7, che sarà all'esame del Senato, perché questo piano prevede una grande azione pubblica, a tutti i livelli. I comuni sono chiamati ad individuare le aree da rigenerare; e non va sottaciuto che prevede misure di sostegno anche fiscali per queste aree. C'è scritto che non si pagherà l'IMU, la TARI; che le imposte di registro saranno duecento euro a tassa fissa, in queste aree. Quindi c'è la consapevolezza della complessità, e si impegna anche a cascata la Pubblica Amministrazione. Ma l'Articolo 7 dà un ruolo ai privati, che quindi, se hanno idee, possono anche proporle alle amministrazioni. Però qui nasce la sfida. La sfida di cui parlava Pino Cappochin è: non parliamo più di riqualificazione edilizia; parliamo di rigenerazione di una parte di città dove gli interventi rispondono ad un interesse generale, perché riguardano la parte di un organismo vivente, e non la proprietà privata di un singolo.

Quindi un modo diverso di concepire la città, ma anche un modo diverso forse di fissare le regole, forse più ambientali e legate alle energie rinnovabili, che non legate al metro cubo. E non a caso la normativa recente ci obbliga ad avere attenzione a temi che non erano abituati a considerare parte del diritto dell'urbanistica in senso ampio. E in questo entrano in gioco le competenze. Mi piace ricordare qui ai più giovani che tanti anni fa alcuni appassionati di questa materia, e lungimiranti, come Dionisio Vianello e Giorgio Franceschetti, nel Piano Regolatore di Cortina, per la elaborazione del piano inserirono nel team tecnico un antropologo nepalese! Sembrava una curiosità all'epoca, no? Ma in realtà la cosa era semplicemente in anticipo sui tempi. Probabilmente capiterà che anche i nuovi piani saranno frutto di un team interdisciplinare, che si interrogherà e che userà nuovi strumenti.

Ma non mi posso soffermare (anche se lo farei molto volentieri), perché tolgo tempo all'Architetto Salvina Sist, Direttore della Pianificazione Territoriale del Veneto, che è chiamata a trattare il tema de "Le difformità edilizie e tolleranze costruttive: la nuova stagione della normativa regionale". Mi permetto di fare solo due battute su questo tema, per dire che questo tema in qualche modo è provocatorio, perché introduce nel diritto urbanistico una parola non solo inconsueta, ma per molti estranea a questo ambito e propria, invece, della cultura delle fedi religiose, dello studio della società: tolleranza. Questa parola, così diffusa nella cultura generale, era stata rimossa dal diritto urbanistico. Non è il regno della tolleranza; è il regno della geometria e della aritmetica. È il mondo del centimetro lineare, quadrato e cubo.

Io potrei raccontare varie storielle, raccolte nella mia esperienza professionale, sul summum ius, summa iniuria, sui processi fatti per due centimetri di altezza interna inferiore a due metri e settanta, o di uno sporto su Corso Italia a Cortina che per due centimetri di tavolame ha generato un processo ad undici persone. Ma vi risparmio queste tristezze, perché vorrei riassumerle tutte in una battuta: il mondo del diritto sembra un mondo di marziani che non conosce un diritto fondamentale, che è il diritto di sbagliare. È un diritto umanissimo. Io nel mio catalogo lo inserisco fra i diritti fondamentali, ma nel mondo del diritto non si può sbagliare. È il regno della intolleranza, dove il centimetro fa il reato. Allora, che improvvisamente si affronti questo tema e si riconduca il diritto al comune buonsenso, mi pare un grande momento di liberazione. Naturalmente, questo tema porta con sé la "in" o "tolleranza" per le modalità costruttive del passato, perché – diciamoci le cose con grande franchezza – stiamo processando gli errori dei nonni, dei padri, delle madri, dei progettisti defunti, dei funzionari comunali scomparsi. In assenza di tolleranza anche per il passato, tutto ricade nella parola pesantissima "abuso edilizio". E nel momento in cui parliamo di bonus (edilizi, tributari...), improvvisamente facciamo i conti con la storia remota degli edifici e le persone che hanno avuto rapporti con quegli edifici. Per costruire il futuro, stiamo processando il passato. Ma quel che è peggio, all'insegna della imprescrittibilità delle sanzioni amministrative. E il terrore prende chi affronta il tema della sanatoria. La sanatoria è limitatissima, altrimenti siamo nel regno della sanzione. Ma quel che è peggio, la sanzione non come regolarizzazione, ma come immissione in un limbo perenne, l'ignominia per sempre del fabbricato che ha qualche abuso edilizio, fatto dal nonno, dal bisnonno. Cosa pensa di fare in tutto questo la Regione? Cosa sta provando a fare, secondo me coraggiosamente?

La parola all'Architetto Salvina Sist. Grazie.

■ LE DIFFORMITÀ EDILIZIE E TOLLERANZE COSTRUTTIVE: LA NUOVA STAGIONE DELLA NORMATIVA REGIONALE

Ringrazio per l'invito l'Associazione che per la seconda volta mi ha voluto qui come relatrice.

Come lo scorso anno rappresento in questo consesso la Direzione Pianificazione Territoriale Regionale e per questo ho chiesto di relazionare in merito all'oggetto non tanto per rielaborare un percorso normativo (ahimè fino ad ora sfortunato), ma per cogliere da questa autorevole platea più che un giudizio, quasi sempre negativo, uno spunto o degli elementi validi e legittimi a supportare normative (regionali) che tendono solo e soltanto a risolvere i problemi urbanistici dei nostri cittadini. Ogni qualvolta la normativa regionale si è evoluta verso una maggiore coscienza della situazione attuale, ha sempre ricevuto perlopiù commenti non favorevoli.

Sicuramente fare una norma che copra e risolva le molte sfaccettature dei mille problemi che i nostri tecnici, i nostri utenti, le nostre amministrazioni locali incontrano nell'affrontare l'attività edilizio-urbanistica, non è lavoro così agevole, anche considerando l'evoluzione continua e mai coerente della normativa nazionale in materia edilizia. Come stanno dicendo i nostri amministratori regionali nei vari convegni su tutto il territorio esplicitando i temi della L.R. 19/2021, questa, come tutte le altre, poteva certamente essere fatta meglio. Ma il lavoro finora fatto, ha prodotto il meglio rispetto alle esigenze, riflessioni, sollecitazioni e rispetto della normativa statale. Anche se qualsiasi iniziativa di miglioramento del nostro territorio può sempre essere messa in campo.

Ma venendo al tema affidatomi, vorrei innanzitutto fare un breve excursus:

L.R. 14/2017 ➡ la Regione del Veneto, in mancanza di disposizioni a livello statale, è stata tra le prime Regioni a legiferare in materia di contenimento del consumo di suolo, ponendo in essere una normativa innovativa che, oltre a mirare ad una progressiva riduzione dell'uso del suolo per finalità insediative e infrastrutturali, promuove nel contempo azioni volte alla riqualificazione edilizia, ambientale e urbana e alla rigenerazione sostenibile.

L.R. 14/2019 ➡ dopo la controversa stagione dei vari "piani casa", il Legislatore Veneto ha cercato non solo di tradurre in regime ordinario le disposizioni dei suddetti piani casa che meglio di altre hanno permesso di venir incontro alle esigenze dei cittadini e degli operatori di settore, ma anche, in piena coerenza con la finalità del contenimento del consumo di suolo, a promuovere operazioni di rinaturalizzazione del suolo occupato da manufatti incongrui, mediante la loro demolizione e il riconoscimento di specifici crediti edilizi da rinaturalizzazione.

L.R. 51/2019 ➡ sempre coerentemente con la primaria finalità della riduzione del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, il Legislatore regionale, partendo dalle disposizioni vigenti fin dai primi anni '90, ha emanato apposita disciplina in ordine al recupero dei sottotetti ai fini abitativi, rivedendo ed implementando alcune scelte operate dalla precedente normativa alla luce delle citate leggi regionali nn. 14/2017 e 14/2019. La legge regionale n. 51/2019 è stata impugnata dallo Stato, tuttavia, la Corte costituzionale ha riconosciuto fondata la sola questione sollevata con riferimento al titolo edilizio richiesto, SCIA, e dichiarato la illegittimità dell'inciso che vi fa riferimento. La legge, pertanto, ad eccezione di tale previsione, è pienamente valida e applicabile.

L.R. 50/2019 ➡ prendendo spunto da analoghe disposizioni emanate dalla Regione Emilia Romagna, il Legislatore regionale ha cercato di fornire ai Comuni uno strumento di governo del territorio utile per definire numerose situazioni edilizie, ancora irrisolte, caratterizzate da un abusivismo minore e risalenti a prima del 1977, salvaguardando, nel contempo, l'affidamento maturato dai soggetti privati alla conservazione, libera circolazione e trasformazione edilizia dei suddetti edifici. La Legge Regionale n. 50/2019 prevedeva, previo pagamento di una sanzione pecuniaria, la mera regolarizzazione amministrativa di alcune circoscrisse tipologie di opere espressamente individuate, facendo salvi "gli effetti civili e penali dell'illecito". Non si trattava né di interventi realizzati in assenza o in totale difformità dal titolo edilizio, né di variazioni essenziali, ma di opere consistenti in modeste e parziali difformità "dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati", per le quali, dunque, sussisteva un titolo edilizio abilitativo o il certificato di abitabilità o agibilità.

Il Governo ha impugnato, innanzi alla Corte Costituzionale, gli articoli 1 e 2 della legge regionale per contrasto con gli articoli 31, 33, 34, 36 e 37 del DPR n. 380/2001.

Con sentenza n. 77/2021, la Corte ha accolto il ricorso e annullato l'intera legge per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento, in particolare, alla violazione del principio fondamentale della materia "governo del territorio", consistente nella verifica della cosiddetta "doppia conformità" di cui all'articolo 36 del DPR n. 380/2001.

L.R. 19/2021 ➡ Con la legge regionale n. 19/2021 c.d. "Cantiere Veloce", il Legislatore regionale ha inteso agevolare la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente nonché sostenere la ripresa economica e produttiva della Regione, in particolare del comparto edilizio. Peraltro, nell'illustrazione in aula della proposta normativa, è stato sottolineato come tale finalità comporti l'esigenza di snellire ed accelerare alcuni procedimenti urbanistici ed edilizi, riducendo oneri ed adempimenti.

In particolare, l'articolo 7 della legge regionale n. 19/2021 - che ha inserito nella Legge Regionale n. 617/1985 l'articolo 93 bis "Stato legittimo - tolleranze" - si pone come obiettivo di semplificare gli interventi nel settore edilizio, facilitando l'applicazione delle misure statali di sostegno adottate per fronteggiare la crisi del comparto edilizio (quali il Superbonus 110% e il c.d. "bonus facciate) e, conseguentemente, favorire rigenerazione ed efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente.

Tale norma, purtroppo, è stata anch'essa impugnata innanzi la Corte costituzionale per contrasto della definizione dello "stato legittimo" rispetto a quello delineato dal Legislatore nazionale con l'articolo 9 bis, comma 1 bis del DPR n. 380/2001 e conseguente violazione dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione. Il ricorso è attualmente pendente

In sintesi, negli ultimi tempi l'attenzione del Legislatore regionale si è particolarmente concentrata sul recupero del patrimonio edilizio esistente, impedito il più delle volte da modeste difformità dall'assentito e, purtroppo solo in parte risolto, dall'accertamento di conformità (art. 36 e 37 del DPR 380/2001) che allo stato attuale prevede la "doppia conformità" alla normativa urbanistico-edilizia, sia nel momento della realizzazione che della presentazione dell'istanza, la cui assenza nella maggioranza dei casi, impedisce di fatto la regolarizzazione.

Tali difformità, se presenti, pongono gli edifici esistenti in una sorta di "limbo" di incertezza. È proprio per tale motivo che l'applicazione del Bonus 110% in particolare e tutte le altre normative sia statali che regionali (come la L.R. 14/2019), hanno rilevato l'insuccesso di base nel momento in cui (e questo con una percentuale altissima), moltissimi manufatti esistenti, indipendentemente dalla destinazione d'uso, hanno piccole e/o diverse difformità insanabili. Non è sufficiente l'applicazione del nuovo strumento della CILAS, perché comunque prevede una responsabilità da parte del committente e del professionista che, a causa dei "controlli a campione" che ogni ente locale deve fare nel rispetto della normativa sull'anticorruzione,

potrebbe venire verificata e denunciata.

La Regione ha, pertanto, più volte tentato di dare risposta a questa difficoltà con norme che consentano di evitare i blocchi e gli arresti procedurali che conseguono alla presenza di modeste difformità dall'assentito, talvolta risalenti nel tempo e riconducibili alla (allora) minore attenzione al processo edilizio derivante anche da un quadro giuridico che non conosceva le attuali distinzioni introdotte da normative successive.

Ci si deve, inoltre, interrogare se risulti rispondente all'interesse pubblico e ragionevole demolire un manufatto che all'indomani potrebbe essere ricostruito tale e quale in ossequio alla normativa vigente. In effetti, in questa prospettiva, il necessario "ripristino" appare ancora più ingiusto, se si considera che viene demolito e/o ripristinato un intervento, la cui pianificazione sopravvenuta ha già valutato come "conforme" alla tutela del territorio, anche sotto il profilo del dimensionamento e della sua "sostenibilità".

Mi permetto di aggiungere, che risolvere definitivamente la questione della doppia conformità, attraverso una dimostrazione, oltre che tecnica anche cartografica e scientifica dell'esistente, non è prodromico ad una sanatoria su tutto il territorio. Infatti edifici (in tutto o in parte abusivi) realizzati in certi ambiti, come quello di pericolosità idraulica o geologica, NON POSSONO ESSERE SANATI per ovvi motivi di sicurezza e gli edifici (in tutto o in parte abusivi) in aree di rispetto ai sensi dell'art. 142 del D.Lgs 42/2004 sono comunque soggetti al parere da parte della Soprintendenza.

Quindi in attesa (infinita), che lo Stato chiarisca i termini attuali o elimini completamente il vecchio concetto di "DOPPIA CONFORMITÀ" ogni Regione ha l'obbligo (morale) di trovare una soluzione.

A maggior ragione considerando che, finita la stagione di tutti i superbonus possibili, si percorrerà ordinariamente la strada della riqualificazione edilizia ed urbanistica come attività alternativa al contenimento del consumo di suolo.

Stiamo monitorando con attenzione e volontà il percorso ad ostacoli dell'art. 7 e sarà interesse, visto ciò che ho appena detto, e volontà dell'Amministrazione Regionale, sostenere e "difendere" la legittimità dell'articolo, il cui obiettivo finale è, come sopra detto, perseguire, nello stesso tempo, finalità di interesse pubblico, di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento dei privati.

Commento del Moderatore Prof. Avv. Bruno BAREL

DGrazie all'Architetto Sist, che in pochissimo tempo ci ha riassunto non solo il passato, ma anche ha dato uno sguardo alle prospettive del futuro della legislazione regionale. Richiamerei l'attenzione su una parola che ha usato, quella di "stagioni della legislazione regionale". E in effetti bisogna dare atto che, nel vuoto eccessivamente lungo della normativa statale, riempito da frammenti normativi sparsi, la Regione ha cercato di fare la propria parte, soprattutto in una stagione di crisi economica tremenda, con i Piani casa, ed oggi con misure di semplificazione. Come dire, se ognuno facesse la propria parte, non sarebbe necessario un intervento di supplenza. Nel vuoto, la Regione Veneto ha provato ad utilizzare strumenti di nuova concezione. E bisogna anche dare atto che molti sono stati anticipatori, perché la stagione dei piani casa ha avuto un seguito nazionale, ed anche altri interventi (penso solo ai cambi d'uso temporanei per il recupero dei capannoni abbandonati) sono stati ripresi pari pari poi, in ritardo, dalla legislazione statale. Quindi in qualche modo il Veneto è stato un laboratorio normativo.

Il tema da ultimo toccato mi pare centrale. Qui forse va affrontato prima o poi il nodo sulla distinzione fra sanatoria e sanzione. Si divide il mondo, in modo manicheo, tra l'area della sanzione, mitizzando il principio della doppia conformità, e l'area dell'illecito, affidata alle sanzioni. Ma la questione comincia qui: e dopo l'irrogazione della sanzione, la sanzione non si prescrive mai? Colpisce i figli ed i nipoti? Che situazione giuridica determina la sanzione? Non osiamo chiamarla "regolarizzazione"; non è sanatoria. Ma quando l'antigiuridicità viene meno, secondo le regole statali, qual è la condizione dei beni? Il limbo perenne o la reimmissione nella circolazione giuridico-economica dei beni? Questo mi pare che sia un tema cruciale che la Regione non può affrontare, ha detto la Corte Costituzionale, ma che da qualche parte dovrà essere affrontato.

Una battuta soltanto. Un tema che l'Architetto non ha toccato, ma so esserle caro, ed è il tema dell'informatizzazione di questo mondo, dove siamo all'Anno Zero. Qua credo che sia una grande sfida anche questa, che potrebbe essere - quella sì - una vera semplificazione.

Ma devo lasciare la parola al prossimo Chef di questa tavola, che è l'Avvocato Franco Botteon, il quale affronterà il tema: "I benefici della nuova C.I.L.A. semplificata (C.I.L.A.S.) e gli interventi edilizi incentivati dal Decreto Legge n. 77/2021". Su questo tema vorrei solo fare due battute, per dire che mi pare brutale, ma non sempre ben capito. Cosa intendo dire? Lo Stato avoca a sé la disciplina dei titoli edilizi, e ci sta, perché si tratta di fissare la linea di confine fra le libertà di iniziativa economica e di esercizio della proprietà sui propri beni, e l'area invece del controllo pubblico. Quindi, stabilire quando il Cittadino esce dall'area della propria libertà ed entra nell'area presidiata dal controllo nell'interesse pubblico, è molto importante. Ma ad un certo punto è scattata la parola "semplificazione". Io mi aspettavo che cominciasse un'analisi dei procedimenti amministrativi non più utili, superati. Mi aspettavo che ci fosse un accorpamento e una riduzione della molteplicità dei centri di controllo. Mi aspettavo una sintesi fra i vari interessi pubblici specifici, contrapposti, in conflitto e spesso belligeranti fra loro. Penso che la Presidente del TAR sorrida quando vede innanzi a sé non privato contro pubblico, ma pubblico contro pubblico! Dovremmo fare una statistica del numero di cause in cui si contrappongono enti pubblici: tutti a presidiare i loro micro-interessi settoriali!

Dicevo, mi aspettavo questo. Ed invece esce dal cilindro la soluzione di semplificazione: il ribaltamento dei ruoli, la surrogazione al funzionario pubblico del professionista privato. Ed il progettista si trova a svolgere un servizio pubblico, naturalmente sotto la cappa incombente della responsabilità penale da autocertificazione. Come se non bastasse poi, il mito della tutela dei terzi aggiunge controllo a controllo. Pensate, oggi l'esito della semplificazione è di avere tre controlli: quello del professionista; quello posteriore, del Comune sul professionista; e infine quello del vicino sul Comune. Abbiamo triplicato i livelli di controllo; ma ciascuno deve misurarsi con un mondo imperscrutabile, fatto di regole giuridiche stratificate e non armonizzate. Un esempio è proprio questo, cioè la semplificazione si è tradotta nell'abbandono della mitica licenza edilizia, della mitica concessione edilizia; ci ha portati al permesso di costruire e poi ad una selva oscura di DIA, super DIA, SCIA, CILA, CILAS, ciascuno con presupposti disciplina ed effetti. Una specie di titolo non titolo, un titolo mascherato, che ci complica la vita forse più di prima.

E allora l'ultima novità io la chiamo "la semplificazione coi paraocchi", perché? Perché, detto in modo molto prosaico, ho l'impressione che l'ultima arrivata, la CILAS, sia un tributo pagato al mondo della Finanza, che ha il principio che i soldi sono sacri e gli scambi finanziari devono essere sicuri. Allora, il tributo pagato alla Finanza consiste sostanzialmente nel dire: non vedo e non sento tutto quello che accade fuori di questo piccolo perimetro delle opere finanziate dallo Stato. Il privato non deve dirsi se c'è un piano superiore o un piano inferiore al piano su cui interviene. L'oggetto dell'intervento, sospeso nel vuoto cosmico, non deve vedere, e spera che anche il funzionario ragioni così, non veda; però nessuna norma lo autorizza a non vedere. E quindi quello che il privato è libero dal descrivere poi ritorna in capo all'ente pubblico, che non è libero di controllare a metà.

È così, o mi dà parole rassicuranti l'Avvocato Franco Botteon? Lo spero proprio.

La parola a te. La parola all'Architetto Salvina Sist. Grazie.

■ I BENEFICI DELLA NUOVA C.I.L.A. SEMPLIFICATA (C.I.L.A.S.) E GLI INTERVENTI EDILI INCENTIVATI DAL D.L. N. 77/2021

Grazie. Beh, è compito come sempre stimolante ma altamente impegnativo quello che Bruno ci affida “in diretta”.

Allora, io sinceramente direi che lo sforzo che si legge nel legislatore di questa estate da ultimo, ma anche di questi due anni di produzione normativa che hanno intercettato pure il fenomeno straordinario della pandemia, sia quello di offrire al cittadino ed anche alle amministrazioni comunali (sarebbe straordinariamente eccitante pensare che gli istituti, anche minuti, come quello di cui stiamo andando a parlare respirino la stessa aria che ci ha fatto assaporare l'Architetto Cappochin, come strumenti per arrivare a quelle immagini di città, che non sono collocate su altri pianeti ma sono realtà e tradizioni anche urbanistiche non molto lontane dalle nostre), strumenti di soluzione dei problemi, riducendo il più possibile gli ostacoli all'attuazione di interventi che hanno una importante funzione, non esclusivamente edilizia ma anche di transizione ecologica, e cioè interventi di risparmio e riqualificazione energetica che devono essere rivolti al più gran numero di soggetti perché abbiano un'effettiva efficacia ambientale e un impatto positivo sul territorio.

Io direi, ecco, che questo è lo sforzo che leggo: fare in modo che gli interventi siano attuati, soprassedendo, almeno provvisoriamente e nell'immediato, da possibili, ordinarie problematiche giuridiche. Dobbiamo semmai verificare se lo strumento offerto è coerente con l'obiettivo perseguito.

Lo sforzo, quindi, è quello che prospettavi tu, e cioè quello di dare sia all'operatore dal lato della Amministrazione, sia all'operatore proponente, proprietario e tecnico, degli strumenti che consentano di superare alcune rigidità “tradizionali”, legate, ad esempio, alla sanatoria, consistenti in particolare alla necessità o meno di una previa regolarizzazione definitiva di determinati abusi prima di procedere con gli interventi di riqualificazione energetica, dovendosi optare, a mio avviso, per l'attribuzione al legislatore “straordinario”, della volontà di “spianare la strada” in via contingente con strumenti che consentano di valorizzare le eccezionali risorse che, in termini di risparmio fiscale, il Governo ha messo sul piatto.

In tale scenario, come si inserisce la CILAS di cui parla l'articolo 119 nel testo definitivo?

Diciamo subito che è importante decriptare il nome (CILAS) in particolare spiegare che la “S” finale di CILAS vuol dire “superbonus” e non “semplificata”, a sottolinearne l'assoluta specialità e specificità come titolo abilitativo. Nel testo originario dell'articolo 119 del Decreto Legge 34/2020 dell'anno scorso, la CILAS non c'era e si faceva evidentemente riferimento ai titoli abilitativi ordinari. La CILAS creata dal decreto 77, è, a mio avviso, strettamente legata e conseguente ad un condizionamento, diciamo, più che normativo, giurisprudenziale, estremamente saldo. Mi riferisco al fatto che la Cassazione penale è assolutamente salda nell'affermare che solo interventi di manutenzione ordinaria, quindi quegli interventi finalizzati a consentire la prosecuzione dell'uso di un immobile, in particolare abitativo, possono essere messi in atto su un edificio o su parti di edificio che presentino abusi edilizi mentre tutti gli altri interventi, che si possono qualificare come interventi di categoria superiore rispetto al mantenimento puro e semplice dell'uso di un immobile, risentono della stessa illegittimità del substrato fisico su cui intervengono. Non c'è titolo che li legittimi, anche se questi inter-

venti successivi siano regolarmente abilitati nelle forme richieste dal tipo e dalla dimensione dell'intervento.

Anche, peraltro, la giurisprudenza amministrativa è orientata in tal senso.

Una rassegna approfondita ed ampia delle pronunce della giurisprudenza sul tema si rinviene nell'articolo pubblicato su Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 6, 2020, autori Alessandra Fabri, Erica Ada Taraschi, dal titolo *“Gli interventi edilizi successivi su un manufatto abusivo nella giurisprudenza del giudice amministrativo e del giudice penale”*.

Ed effettivamente, quando il legislatore ha messo sul piatto quelle straordinarie risorse per interventi che incidono su un patrimonio edilizio esistente (il Superbonus non vale per le nuove costruzioni), è emersa immediatamente l'esigenza di risolvere il problema della possibilità di intervenire rapidissimamente, perché gli incentivi hanno una portata temporale anche relativamente contenuta, superando o non risentendo nell'immediato di quell'ostacolo che poteva mettere in dubbio la possibilità di conservare l'agevolazione di fronte ad una Agenzia delle Entrate che si fosse ritenuta abilitata ad andare a vedere se l'edificio su cui si innestava l'intervento di riqualificazione energetica era privo di abusi e se l'intervento stesso oggetto del trattamento fiscale agevolato era illegittimo per la descritta “illegittimità derivata” dalle preesistenze totalmente o parzialmente abusive, anche riguardanti parti di edifici estranei all'intervento energetico (es. ampliamenti abusivi di garage condominiali del tutto estranei allo spazio di installazione di impianti fotovoltaici e di modifica dell'isolamento esterno dell'edificio collettivo).

La legittimità dell'intervento “finanziato” poteva essere, per l'appunto, negata sulla base di questo indirizzo giurisprudenziale, per il quale, come detto, non è (ordinariamente) possibile intervenire legittimamente, neanche con un titolo attuale, su edifici abusivi o anche con solo alcune parti abusive, pure se non comunicanti con l'intervento da attuare.

Ecco, che questa sia un po' l'origine della soluzione normativa che si è tradotta nella modifica dell'Articolo 119 del D.L. 34/2020, in particolare dell'introduzione del Comma 13-ter nell'Articolo 119, risulta dal fatto che la CILAS con la “S” di “Superbonus”, appare con il D.L. 77/21, già nella versione del decreto, poi affinato in sede di conversione.

Fino a quel momento (decreto 77/21), il legislatore del D.L. 34/20 non si era posto il problema della legittimazione dell'intervento edilizio su edifici con abusi. Aveva regolato le attività incentivate, considerando la esigenza di definire i presupposti dell'incentivo secondo le regole della normativa agevolativa fiscale, non ponendosi problematiche specificamente edilizie. Aveva già disseminato, in particolare nel comma 3 dell'Articolo 119 del D.L. 34, riferimenti alle categorie edilizie, fissando per esempio proprio nel Comma 3, fin dall'origine, e quindi fin dal testo dell'anno scorso, il limite della ristrutturazione edilizia, come prevista, come regolata, dall'Articolo 3, comma 1, Lettera d) del dpr. 380. Ma non aveva disciplinato specificamente il titolo in base al quale i lavori edilizi vengono messi in atto a fini di conseguimento dell'incentivo del “superbonus”.

La soluzione, concepita con il Decreto Legge 77/21, è stata quella di immaginare una CILA-S a cui viene aggiunta una “S” finale, che nel titolo anche dell'intervento che mi è stato affidato viene tradotta come “semplificazione” ma che in realtà va tradotta giuridicamente, come risulta anche dal modello che è stato anche apprezzabilmente approvato dalla Conferenza unificata del 4.8.2021 e che è reperibile in internet, come “Superbonus”, termine legittimato, a sua volta, anche in relazione -a proposito di complicazioni esagerate- al contenuto che deve avere il cartello di cantiere, come risulta dal comma 14 bis dell'articolo 119, che recita: *“Per gli interventi di cui al presente articolo, nel cartello esposto presso il cantiere, in un luogo ben visibile e accessibile, deve essere indicata anche la seguente dicitura: ‘Accesso agli incentivi statali previsti dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, **superbonus 110 per cento** per interventi di efficienza energetica o interventi antisismici’ ”*.

In quel contesto (modelli approvati dalla Conferenza Unificata) il “legislatore” ha preteso che si parli proprio di CILA per “Superbonus” e specificamente di “C.I.L.A.-Superbonus”.

Si tratta di una Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata, e questo implica un ruolo importante - come è stato già detto - dei tecnici, e di supplenza proprio, rispetto alla esigenza di controllo della regolarità degli interventi, sia nella parte presupposta, e quindi nella materialità fisica dell’edificio su cui si interviene, sia sulla conformità dell’intervento alla normativa edilizia vigente, nel momento in cui viene posta in essere, in funzione del beneficio. E’ una CILA che trova una sua disciplina di base nell’Articolo 6 bis del 380, che si occupa in generale di questo tipo di titolo legittimante, riferendolo soprattutto ad interventi di manutenzione straordinaria, che sono caratterizzati in quell’ottica, nell’ottica edilizia del dpr. 380, dalla necessità della limitazione degli interventi alle parti non strutturali.

La novità del D.L. 77/21 è che, rispetto alla CILA “di base”, la CILA-S attua l’operazione del superamento del problema dell’ostacolo costituito da una illegittimità preesistente. Non solo, la CILAS allarga l’ambito di applicabilità della CILA quale definito dalla norma generale dell’Articolo 6 bis del dpr. 380.

Sotto il primo profilo, il legislatore del D.L. 77/21 rende, in estrema sintesi, la CILA-S “impermeabile” alle preesistenze e alle eventuali pregresse irregolarità edilizie. Il comma 13-ter, introdotto dal D.L. 77, prevede che “La presentazione della CILA non richiede l’attestazione dello stato legittimo di cui all’ articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Per gli interventi di cui al presente comma, la decadenza del beneficio fiscale previsto dall’articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 opera esclusivamente nei seguenti casi:

- a) mancata presentazione della CILA;
- b) interventi realizzati in difformità dalla CILA;
- c) assenza dell’attestazione dei dati di cui al secondo periodo;
- d) non corrispondenza al vero delle attestazioni ai sensi del comma 14”.

Come si vede, i vizi della CILA-S sono solo intrinseci alla stessa (ed eventualmente alla sua mancanza), non rileva lo stato generale dell’immobile.

Precisa, del resto, il comma 13 quater: “Fermo restando quanto previsto al comma 13-ter, resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell’immobile oggetto di intervento”.

In sostanza: **avanti tutta** con i lavori di riqualificazione energetica rientranti nel cerchio del “superbonus 110 per cento”, legittimati con la presentazione della CILA-S come da modello nazionale; la (il)legittimità dell’immobile su cui tali interventi è oggetto di una valutazione sicuramente “impregiudicata” ma tale da non precludere l’intrapresa delle opere per il superbonus; una strada parallela (quella della “impregiudicata” valutazione della legittimità dell’immobile) che sembra che il legislatore voglia comunque rinviare a tempi più “sereni” e comunque successivi, dovendo le opere di riqualificazione procedere comunque.

Sotto il secondo profilo, il comma 13 ter (introdotto, come detto, dal D.L. 77/21), nel prevedere, ex novo, la CILA-S come titolo legittimante tutti gli interventi suscettibili di “superbonus”, allarga il campo di applicazione della CILA quale definito dall’art. 6 bis del dpr. 380 estendendolo anche agli interventi incidenti sulle parti “strutturali” e i “prospetti”, diversamente da quanto accade con la CILA ordinaria.

Tuttavia, la CILA-S non può legittimare le demolizioni e ricostruzioni. Si tratta di soluzione, a nostro modesto avviso, tutt’altro che comprensibile, per le complicazioni che comporta. La CILA-S non arriva a coprire tutto il cerchio degli interventi ammessi a superbonus, cosicché si crea uno iato tra CILA-Superbonus e interventi ammessi a superbonus, i quali ultimi includono anche opere soggette a SCIA o permesso di costruire.

Gli interventi ammessi a superbonus, infatti, sono individuati, come cerchio massimo, dal secondo periodo del comma 3 dell'art. 119, che parla della demolizione, infatti, include anche gli interventi di demolizione e ricostruzione che costituiscano ristrutturazione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), dpr. 380/01, che di certo, non sono legittimabili con mera CILA ma che sono suscettibili di superbonus, in base al comma 3, secondo periodo, dell'art. 119, D.L. 34/20, che recita: *“Nel rispetto dei suddetti requisiti minimi, sono ammessi all'agevolazione, nei limiti stabiliti per gli interventi di cui ai citati commi 1 e 2, anche gli interventi di demolizione e ricostruzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”*.

L'unico intervento non ammesso a superbonus e quindi a CILA-S è quello di “nuova costruzione”.

Senonché, se è vero che con una CILA-S si può legittimare sia agli effetti edilizi, sia agli effetti fiscali del superbonus, interventi più impattanti di quelli ammessi a CILA ex art. 6 bis dpr 380/01, è noto che il fatto che la demolizione e ricostruzione non possa integrare nuova costruzione per essere ammessa al beneficio fiscale pone un vincolo estremamente limitativo rispetto all'applicazione del beneficio stesso.

Ci si riferisce al caso di demolizione e ricostruzione in zona di vincolo paesaggistico o di centro storico o assimilate, assoggettate al regime della nuova costruzione se comportanti modifica di sagoma e/o prospetti e/o sedime e/o caratteristiche planivolumetriche e tipologiche o incrementi di volumetria, come risulta dall'ultimo periodo della lett. d), dell'art. 3, comma 1, del dpr. 380/01: *“Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice, nonche', fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia **soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria**”*.

Il Comma 13-ter è quindi importante interessante perché, a proposito di semplificazione, per cui quella “S” finale può essere anche polisemica ed avere anche una portata di “semplificazione”, in realtà la CILA, per il Superbonus, consente di evitare la SCIA e anche il permesso di costruire, perché consente anche la legittimazione di interventi di ristrutturazione. Ma lascia comunque uno spazio tra il cerchio che delimita gli interventi beneficiari di Superbonus (i quali arrivano alla ristrutturazione anche pesante e quindi vanno ben oltre la manutenzione straordinaria oggetto della “normale” CILA) e che è individuato come più ampio per l'individuazione dell'area del riconoscimento del Superbonus ed arriva, ripeto, fino alla ristrutturazione anche pesante, laddove non ci siano i vincoli, vincoli paesaggistici e di centro storico; ma non va oltre, come strumento di legittimazione dell'intervento edilizio, la ristrutturazione senza demolizione e ricostruzione, e quindi semplicemente con mantenimento integrale, salve le demolizioni parziali, dell'edificio. La volontà, non espressa - a mio avviso - in maniera netta, ma desumibile in maniera chiara, del legislatore di superare quell'ostacolo appunto di cui si parlava nell'introduzione, cioè quello della affermazione della compatibilità e della legittimità di questi interventi di riqualificazione degli edifici, anche in presenza di abusi, da un lato è sottolineata dal fatto che rimane ferma la possibilità del controllo da parte della Amministrazione sulla esistenza di abusi. Ma questo deve intendersi come riferito - e questo è un superamento importante di quella giurisprudenza di cui si parlava - alle parti strutturali su cui gli interventi incentivati con i Superbonus sono intervenuti. E questa

è la previsione del Comma 13-quater, comma molto importante anche questo. Dall'altro lato, sempre nel Comma 13-ter, ci si limita a regolare non tanto la sanzione per l'aspetto edilizio, in relazione alla ipotesi di difformità dell'intervento eseguito, rispetto alla CILAS presentata, ma ci si occupa della perdita della agevolazione. E questa viene riferita ai soli... Il legislatore sottolinea evidentemente la tassatività delle ipotesi, proprio per assecondare il più possibile la percorribilità fiscale davanti alla Amministrazione delle Entrate. E questa ci dice che l'agevolazione fiscale è negata se ci siano difformità della CILAS, se non è presentata la CILA, se ci sono asseverazioni, dichiarazioni false nella CILA.

Quindi, dal punto di vista edilizio - la disciplina rimane quella del 380, che sanziona solo con mille euro eventuali abusi, rispetto alla CILAS presentata - quello a cui va incontro il contribuente che mette in atto l'intervento è semmai la perdita rilevante dell'incentivo. Ma è evidente la volontà del legislatore di favorire il più possibile la praticabilità e la concedibilità dell'intervento.

Io vi pongo solo un'ultima questione. Proprio il fatto che comunque c'è un'area che rimane non coperta dalla CILAS, nel senso che ci sono interventi edilizi che producono l'effetto di dar luogo all'incentivo, ma che non sono legittimabili dal punto di vista edilizio, ed anche quindi fiscale, con la CILAS, e che devono essere sottoposti agli ordinari titoli, quali il permesso di costruire o la SCIA, proprio perché la CILAS arriva, dice il Comma 13-ter, a tutti gli interventi che non comportano demolizione e ricostruzione, deve intendersi integrale, posto che una ristrutturazione quasi sempre comporta demolizioni. Ecco, il problema che si pone è il rapporto tra la qualificazione che il Comune, in atti espressi (supponiamo che per una ristrutturazione sia rilasciato il permesso di costruire), eventualmente con ampliamento, qual è la vincolatività che la qualificazione che il Comune dà all'intervento proposto ed approvato, rispetto alle valutazioni che deve fare l'Agenzia delle Entrate. Negli interpellanti che si leggono, e che sono molto numerosi, che provengono dalla Amministrazione Fiscale, ci vedo un atteggiamento, mi pare, ecco, estremamente rispettoso della autonomia e della specializzazione comunale, nella qualificazione degli interventi. Si dice che spetta ai comuni qualificare come ristrutturazione, oppure come nuovo intervento. È chiaro che se viene qualificato, nel permesso di costruire, come nuovo intervento, un'operazione che si vuole mettere in essere, non c'era margine per presentare la richiesta di contributo. Ma laddove ci sia scritto "ristrutturazione", l'Agenzia delle Entrate, generosamente, attualmente dice: rispettiamo quello che c'è scritto. Hanno cinque anni per farlo, dice l'Articolo 121; vediamo cosa può succedere. Mi permetto anche di segnalare che in realtà, a mio avviso, ci sono anche motivi giuridici per ritenere che l'Agenzia delle Entrate, di fronte a qualificazioni contenute nei provvedimenti amministrativi, comunali, che parlano di interventi ammissibili al contributo, deve prenderne atto, salvo impugnare. Per cui direi che c'è una norma, che è l'Articolo 7, del processo tributario, il D.P.R. del '92, che dice che le commissioni tributarie possono disapplicare i regolamenti o gli atti amministrativi generali, o - meglio - gli atti generali, laddove in contrasto con norme di legge. Ma in primo luogo, ecco, questa norma attribuisce il potere di disapplicazione solo alle commissioni tributarie, e non alla Agenzia delle Entrate. In secondo luogo, limita la possibilità della disapplicazione agli atti generali e ai regolamenti. E quindi il singolo provvedimento edilizio, a mio avviso, è vincolante. Quindi deve tenerne conto, eventualmente impugnandolo.

Direi quindi che comunque, ecco, è uno strumento importante, anche se non risolve tutti i problemi del rapporto con gli abusi, ma guarda sufficientemente in avanti, dando anche avvio ad una prassi per cui, appunto, l'abusività preesistente non ostacola l'evoluzione del mondo.

Commento del Moderatore Prof. Avv. Bruno BAREL

Grazie molte all'Avvocato Franco Botteon, che ci ha spiegato molte cose, una del tutto pertinente, perché ha spiegato che questa CILA non ha una "S" che sta per "semplificazione"; ha una "S" che sta per "Superbonus". Sto già pensando alla CILA "R.U.", "rigenerazione urbana". Chissà se avremo un'altra CILA per ogni tipo di intervento! Ma abbiamo capito che non c'entra con la semplificazione.

Non posso fermarmi sul suo intervento se non per dire che, se prima ero terrorizzato per la disapplicazione dei provvedimenti amministrativi da parte del giudice penale, il quale sta considerandoli inesistenti, anche di fronte a profili di illegittimità di cui dovrebbe occuparsi la Dottoressa Filippi, ora aggiungo terrore a terrore, di fronte all'idea che anche il Giudice tributario possa comportarsi allo stesso modo. L'avvocato Franco Botteon ci incoraggia dicendo: lo farà solo per atti generali. In ogni caso, l'idea che la vera sanzione non sarà più la sanzione pecuniaria comunale ma potrà essere la perdita di un contributo di centinaia di migliaia di euro, ci induce tutti ad una prudenza ancora maggiore.

Introduco infine l'ultimo chef, Matteo Acquasaliente, Avvocato del Foro di Vicenza, che ci parlerà di stato legittimo semplificato degli immobili e bonus edilizi.

Mi pare che siamo decisamente entrati nell'epoca del buonismo. Dopo i bonus edilizi, siamo arrivati ai bonus fiscali. Non resta che attendere il PNRR per risolvere tutti i problemi del mondo in cinque anni. Timeo danaos et dona ferentes: tutti questi doni qualcuno li dovrà pur pagare, prima o poi, perché nulla si crea e nulla si distrugge in natura. È un dilagare di bonus. Ora, la semplificazione si spinge a rimettere in discussione uno status. È un po' imbarazzante che il termine "status" sia ora riferito non ad una persona ma ad un edificio. La ricostruzione dello status giuridico di un edificio è sfida spesso ardua, per motivi oggettivi e/o soggettivi. Chi esplora gli archivi dei comuni ha continue sorprese, di tutti i generi. Si è provato a fare appello alla tolleranza, a valorizzare le tracce cartacee dissepellite dalle profondità degli scaffali comunali, fingendo di credere che nel passato il rigore formale prevalessesse sull'approssimazione del... buon senso.

Di qui siamo arrivati ad una disciplina dello stato legittimo (legittimo, quasi legittimo, da considerare legittimo). Beh, lo stato dell'arte ce lo spiega l'amico avvocato Matteo Acquasaliente, che ringrazio, dandogli la parola.

■ LO STATO LEGITTIMO SEMPLIFICATO DEGLI IMMOBILI E BONUS EDILIZI

“E quando tutto è semplice si commettono meno errori.

La parte più dispendiosa di una costruzione è rappresentata dagli errori”

Ken Follett, I Pilastri della terra, 1989

PREMESSA

Lo stock immobiliare censito negli archivi del catasto italiano, al 31 dicembre 2020, è di oltre 74,9 milioni di immobili ¹, di cui circa 64,5 milioni dotati di una rendita catastale ².

Gran parte di questi immobili presentano alcune difformità edilizie più o meno rilevanti.

Dal 2019, tuttavia, si è registrata per il secondo anno consecutivo una flessione dell'indice di abusivismo edilizio, che si attesta sulla proporzione nazionale di 17,7 costruzioni illegali ogni 100 autorizzate, contro le 19,9 del 2017 ³. Nonostante ciò, solo il 32% delle ordinanze di demolizione viene eseguita dai Comuni ⁴.

Per quanto concerne il consumo del suolo nel 2020 ⁵, a livello nazionale la Regione Veneto ha consumato l'11,87% del territorio, secondo solo alla Lombardia; a livello di Regione Veneto, invece, la provincia di Vicenza ha registrato l'incremento annuale di cementificazione maggiore, mentre il Comune di Padova ha segnato l'aumento della superficie artificiale più considerevole.

In questo panorama alquanto peculiare, la pandemia da Covid-19 ha innescato una crisi economico-finanziaria-sociale senza precedenti, che è stata affrontata dallo Stato italiano con oltre 180 miliardi in termini di indebitamento netto reperiti attraverso diversi scostamenti di bilancio ⁶, ma che, anche grazie ai fondi del P.N.R.R.⁷, dovrebbe innescare una ripresa generale dell'economia italiana nel periodo 2022-2024 ⁸, come chiarito dalla nota di aggiornamento al Def ⁹.

A livello edilizio, per far fronte alla crisi del “settore delle costruzioni”, primario volano dell'economia nazionale, sono state introdotte svariate misure di stimolo, *in primis* il cd. superbonus 110%¹⁰.

LO STATO LEGITTIMO SEMPLIFICATO A LIVELLO STATALE

Il Governo ed il Parlamento hanno assunto svariate iniziative per rilanciare il comparto edilizio e per affrontare l'irrisolto problema dell'abusivismo edilizio.

Come noto, l'art. 10, c. 2 del D.L. 76/2020 conv. con modificazioni nella l. n. 120/2020 (cd. decreto semplificazioni), ha aggiunto il c. 1 bis dell'art. 9 bis del d.P.R. n. 380/2001 (T.U. edilizia), prevedendo lo stato legittimo semplificato degli immobili.

La norma recita: *“Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in*

un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia".

Il primo periodo dell'articolo ancora lo stato legittimo a ciò che è "stabilito" dal titolo abilitante originario o da quello *medio tempore* ottenuto (*rectius*: dal titolo edilizio *scripto sensu* inteso e dalle tavole progettuali dallo stesso richiamate *per relationem*), ricordando agli operatori del settore che il titolo edilizio legittima esclusivamente la porzione dell'immobile indicata chiaramente nella pratica edilizia, e non quelle parti dell'edificato che, pur segnalate graficamente, non costituiscono l'oggetto specifico dell'istanza edilizia, pena l'introduzione di una "sanatoria implicita" ¹¹.

Il secondo periodo, invece, concerne gli immobili per i quali non vi era l'obbligo di acquisire un titolo edilizio.

Sul punto, giova ricordare quanto segue.

Per comprendere se vi fosse la necessità di premunirsi di un titolo edilizio, occorre scandagliare le normative statali e quelle comunali alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale.

Agli arbori della normativa urbanistico-edilizia, gli artt. 86 ¹² e 93 ¹³ della l. 25.06.1885 n. 2359 richiedevano di individuare il centro abitato all'interno del piano regolatore e di ottenere un "consenso" per costruire all'interno dell'aggregato urbano ¹⁴. Analoghe disposizioni si rinvenivano negli artt. 109 ¹⁵ e 111 ¹⁶ del R.D. 12.02.1911 n. 297 e nella Circolare del Ministero dei LL.PP. ¹⁷ del 1913.

Negli anni trenta, l'art. 4¹⁸, c. 1 e c. 4 del R. D.L. 25.03.1935 n. 640 e l'art. 6 ¹⁹ del R.D.L. 22.11.1937 n. 2105 introducevano l'autorizzazione del Podestà per le nuove costruzioni, ma solo in zona sismica.

È solo con l'avvento dell'art. 31²⁰ della l. 17.08.1942 n. 1150 (cd. legge Urbanistica fondamentale) che è stata richiesta la "licenza" per le nuove costruzioni ricadenti nei centri abitati e/o nelle zone di espansione, poi estesa a tutto il territorio comunale dalla l. 06.08.1967 n. 765 ²¹ (cd. legge Ponte).

Con precipuo riferimento alla delimitazione del centro abitato, l'art. 41²² *quinques* della L. 17.08.1942 n. 1150 attribuiva al Consiglio comunale il compito di individuare tale perimetro che, peraltro, corrispondeva ad una "situazione di fatto".²³

Ciò posto, per quanto concerne i regolamenti edilizi che imponevano a tutto o a parte del territorio comunale (*rectius*: centro abitato) di munirsi di titolo abilitante, rispettivamente, *ante* 1967 o *ante* 1942, in passato la giurisprudenza ²⁴ tendeva a negare loro valore giuridico, stante la contrarietà alla disciplina statale surriferita.

Ora, la giurisprudenza maggioritaria ²⁵ sembra considerare vincolanti anche tali regolamenti edilizi comunali, frutto di una potestà legislativa di secondo livello.

Applicando queste coordinate ermeneutiche all'esegesi del testo di legge ora in vigore, lo stato legittimo semplificato dell'immobile è "desumibile" da alcuni indizi probanti ²⁶ che spetta al privato fornire all'Amministrazione e che sono indicati solo in via esemplificativa dalla norma di legge in commento (*i.e.* informazioni catastali di primo impianto, riprese fotografiche, estratti cartografici, documenti d'archivio, altri atti pubblici o privati, dichiarazioni sostitutive di atto notorio, ortofoto).

Sul punto, è importante notare la diversità di terminologia usata dal legislatore: nel primo periodo, lo stato legittimo "è stabilito" dal titolo, ovvero è quello risultante (*rectius*: che dovrebbe risultare) in modo certo, oggettivo e vincolato dallo stesso ²⁷; nel secondo, "è desum-

ibile” dalle informazioni che si riescono a raccogliere, ovvero è frutto di un’attività di valutazione dal contenuto fortemente discrezionale.²⁸

Infine, l’ultimo periodo della norma estende le presunzioni *iuris tantum* indicate dal secondo alinea anche all’ipotesi di smarrimento del titolo edilizio²⁹.

In tutte e tre le ipotesi, però, spetta all’ente valutare con adeguatezza, ragionevolezza e proporzionalità quanto fornito dal privato, evitando un approccio ingiustificatamente rigido e/o cavilloso allorquando vengono esaminati dati progettuali risalenti nel tempo che, per loro natura, “non sono idonei a rappresentare in modo preciso la consistenza dell’edificio autorizzato”³⁰, ovvero qualora l’istante abbia prodotto “tutto quanto in suo potere (ad impossibilia nemo tenetur) per dimostrare l’erroneità delle risultanze catastali”^{31 32}.

LO STATO LEGITTIMO SEMPLIFICATO A LIVELLO REGIONALE

Anche la Regione Veneto ha inserito una disciplina di dettaglio sullo stato legittimo semplificato, con l’obiettivo di dare attuazione ai principi ispiratori contenuti nell’art. 9 *bis*, c. 1 *bis* del d.P.R. n. 380/2001 con riferimento alla materia di legislazione concorrente afferente al “governo del territorio” (C. Cost. 41/2017).

L’art. 7 della l.r. Veneto n. 19/2021 (cd. Veneto cantiere veloce) ha aggiunto l’art. 93 *bis* rubricato “Stato legittimo dell’immobile - Tolleranze” nella L.R. Veneto n. 61/1985 disponendo che:

“1. In attuazione dell’articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge 10/1977 e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l’assetto dell’immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l’efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi.

2. Lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall’assetto dell’edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l’eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente”.

Il primo comma considera legittimi *ex lege* gli immobili in proprietà o disponibilità di soggetti terzi rispetto agli autori delle variazioni non essenziali che, peraltro, devono essere state realizzate prima dell’entrata in vigore della legge cd. Bucalossi (30.01.1977) e devono riferirsi ad immobili dotati di abitabilità o agibilità.

Ricorrendo tali presupposti, lo stato legittimo “coincide” con l’assetto dell’immobile risultante dai titoli *de quibus*, fermo restando i titoli edilizi successivamente rilasciati.

Il secondo comma, invece, specifica che se l’immobile è stato realizzato antecedente alla data di entrata in vigore della legge cd. Ponte (01.09.1967) e si trova al di fuori del centro abitato e/o alle zone di espansione, lo stato legittimo “è attestato” dall’assetto dell’edificio esistente, purché adeguatamente documentato dal privato ed a prescindere dagli eventuali titoli edilizi emanati dall’ente.

La norma regionale è alquanto peculiare perché, al primo capoverso, introduce un’efficacia “salvifica” al certificato di agibilità - che, di regola, esplica i suoi effetti solo in ambito igienico-sanitario, nonostante parte della giurisprudenza attribuisca una valenza urbanistico-edilizia a tale attestazione³³ - ed un’efficacia “esimente” alla personalità dell’autore della variazione non essenziale; al secondo capoverso, essa legittima l’immobile come attualmente esistente nella sua conformazione fisica, ignorando gli eventuali titoli edilizi *medio tempore* rilasciati e, soprattutto, il contenuto dei possibili regolamenti edilizi comunali *ante* 1967.

E ancora, data la *ratio legis* sottesa alla previsione *de qua*³⁴, appare ragionevole ipotizzare che la presenza di eventuali vincoli di matrice statale (*i.e.* paesaggistico, forestale, idraulico, stradale, cimiteriale etc.) pre-esistenti o susseguenti alla realizzazione dell'immobile siano assolutamente ininfluenti ai fini dell'applicazione della norma che, difatti, nulla dice in merito. *Mutatis mutandis*, lo stesso dicasi con riferimento alle normative comunali sulla distanza tra le costruzioni e/o dai confini, ovvero a quella statale sulla distanza di dieci metri tra pareti finestrate, *ex art.* 9 del d.m. n. 1444/1968, che parimenti dovrebbero essere ininfluenti per l'applicazione della disposizione.

Infatti, fermo restando l'ipotetico ottenimento di un nulla osta o di una presa d'atto cd. postume per quanto concerne l'assenza *ab origine* del parere favorevole dell'ente preposto alla tutela del vincolo, nonché l'esperimento di un'azione di accertamento dell'usucapione dei diritti soggettivi disponibili, la legge regionale in esame sembra prescindere *in toto* da tali accertamenti tecnico-giuridici, richiedendo unicamente o che le variazioni edilizie, come desunte dal combinato disposto dell'art. 32³⁵ del d.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 92³⁶ della L.R. Veneto n. 61/1985, non siano essenziali³⁷, siano state realizzate da un soggetto terzo e si riferiscano ad un immobile dotato di abitabilità/agibilità (cfr. primo comma); o che l'immobile sia stato costruito *ante* 1967, fuori dal centro abitato e/o dalle zone di espansione e ci sia prova di ciò (cfr. secondo comma), nulla di più.

Forse, anche per tale ragione, con ricorso RG 49/2021 pubblicato sul B.U.R.V. n. 131 del 01.10.2021³⁸ il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi alla C. Cost. questo articolo, lamentando un conflitto di attribuzioni in capo alla Regione con riferimento alla disposizione statale contenuta nell'art. 9 *bis*, c. 1 *bis* del d.P.R. n. 380/2001 - che, come visto *supra*, prescinde da ogni riferimento all'agibilità/abitabilità per desumere lo stato legittimo dell'immobile -, nonché una possibile disparità di trattamento relativamente alle altre normative regionali - dato che la norma in discussione introduce un *unicum* a livello nazionale-.

La proposizione di tale impugnazione statale richiede un atteggiamento alquanto cauto e prudente nell'applicazione della norma che, in attesa della pronuncia della Corte, è comunque e doverosamente applicabile da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Infatti, non appare corretto equiparare questa previsione normativa alla previgente l.r. Veneto n. 50/2019 (cd. mini-condono regionale) che, lo si ricorda, richiedeva la presentazione di una S.C.I.A. edilizia per sanare le difformità *ante* 1977. In quel caso, se la S.C.I.A. non era stata inibita dal Comune in via ordinaria nel termine di trenta giorni, *ex art.* 23 del d.P.R. n. 380/2001, ovvero in autotutela nel termine dei diciotto mesi, *ex art.* 21 *nonies* della l. n. 241/1990, ora annuale, i suoi effetti giuridici si sono consolidati in modo definitivo, nonostante la sentenza di incostituzionalità n. 77/2021 *medio tempore* sopraggiunta, trattandosi di un rapporto ormai esaurito (C. Cost. n. 68/2021).

Tale sillogismo giuridico, però, non può essere esteso nell'interpretazione e nell'applicazione dell'art. 7 della l. Veneto cantiere veloce.

La disposizione in commento, come visto, introduce una sanatoria *ex lege* che non richiede né la presentazione di una pratica edilizia, né un'attestazione da parte dell'istante, come previsto dall'art. 34 *bis* del d.P.R. n. 380/2001 sulle cd. tolleranze di cantiere.

Se così è, si possono cristallizzare gli effetti giuridici della norma in un titolo edilizio che sopravviva alla probabile pronuncia di incostituzionalità della previsione?

Alcuni professionisti, per tentare di ovviare gli effetti caducanti e retroattivi della pronuncia di incostituzionalità, cercano di premunirsi di un titolo edilizio depositando presso l'ente una pratica edilizia di sanatoria per alcune opere realizzate dopo il 1977, ovvero provvedendo ad una ristrutturazione generale dell'immobile, eventualmente anche con demo-ricostruzione. In ambedue i casi, essi attestano che il fabbricato oggetto dei lavori è legittimo in virtù della suindicata legge regionale.

Tuttavia, a livello strettamente giuridico, i titoli edilizi che il Comune rilascerà non dovrebbero essere in grado di produrre alcun effetto “protettivo” nei confronti della possibile sentenza di incostituzionalità perché, da un lato, essi non hanno ad oggetto specifico le opere abusive originarie – che, difatti, vengono legittimate *ex lege* e non in virtù di un titolo edilizio pregresso o attuale – e, soprattutto, venendo meno la legge, l’immobile originario tornerà ad essere abusivo nella sua totalità, in quanto non più sanato per opera diretta della legge. In tale ipotesi, fermo restando la remota possibilità dell’annullamento in autotutela del titolo rilasciato che, a rigori, si scontrerebbe con l’affidamento qualificato ingenerato nell’istante e, spesso, con l’assenza di un pubblico interesse, l’ente potrebbe però inibire gli ulteriori interventi di manutenzione, ristrutturazione o ampliamento che il richiedente potrebbe richiedere perché, a rigori, essi concernerebbero un immobile ancora abusivo.

BONUS EDILIZI

Lo stato legittimo semplificato dell’immobile è una tematica strettamente connessa ad un altro argomento di estrema attualità, il cd. superbonus 110% che, alla data del 31.10.2021, ha già determinato 11 miliardi di detrazioni fiscali e, alla data del 30.09.2021, ben 19,3 miliardi di cessioni di crediti d’imposta e sconti in fattura, ma anche 800 milioni di evasione fiscale³⁹ che il D.L. n. 157 del 11.11.2021 (G.U. 269/2021) tenta di arginare sia con l’estensione del visto di conformità e congruità delle spese sia col rafforzamento dei controlli preventivi e dell’Agenzia delle Entrate⁴⁰.

Come noto, tale bonus eleva al 110% l’aliquota di detrazione delle spese sostenute per specifici interventi in ambito di efficienza energetica ed antisismica, o per l’installazione di impianti fotovoltaici o delle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici, introducendo la possibilità, al posto della fruizione diretta della detrazione, di optare per un contributo anticipato sotto forma di sconto praticato dai fornitori dei beni o servizi o, in alternativa, per la cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante.

Sotto l’aspetto edilizio, l’art. 119, c. 13 *ter* del D.L. n. 34/2020 conv. con modificazioni nella l. n. 77/2020 (cd. decreto rilancio), più volte emendato dal Governo, contiene una disciplina di favore sullo stato legittimo dell’immobile, stabilendo che: *“Gli interventi di cui al presente articolo, anche qualora riguardino le parti strutturali degli edifici o i prospetti, con esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA). Nella CILA sono attestati gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell’immobile oggetto d’intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero è attestato che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967. La presentazione della CILA non richiede l’attestazione dello stato legittimo di cui all’ articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Per gli interventi di cui al presente comma, la decadenza del beneficio fiscale previsto dall’articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 opera esclusivamente nei seguenti casi:*

- a) mancata presentazione della CILA;
- b) interventi realizzati in difformità dalla CILA;
- c) assenza dell’attestazione dei dati di cui al secondo periodo;
- d) non corrispondenza al vero delle attestazioni ai sensi del comma 14”.

La norma, in presenza di un intervento di ristrutturazione edilizia che non prevede la demolizione e ricostruzione del fabbricato (*rectius*: manutenzione straordinaria), richiede di presentare una C.I.L.A. Superbonus⁴¹ indicando esclusivamente che la costruzione è stata realizzata *ante* 1967, ovvero è stata autorizzata da un titolo abilitante o è stata sanata/condonata/fiscalizzata. In

tali circostanze, non è più necessario attestare lo stato legittimo dell'immobile, ex art. 9 bis, c. 1 bis, d.P.R. n. 380/2001, come richiesto dagli artt. 49⁴² e 50⁴³ del d.P.R. n. 380/2001 per poter usufruire delle agevolazioni fiscali, ferme restando le possibili sanzioni penali connesse al reato di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380/2001^{44 45}, qualora si intervenisse su di un immobile in tutto o in parte abusivo.

La peculiarità di tale normativa è dirompente: allo stato attuale, per poter usufruire del cd. superbonus 110%, non è più necessario né comprovare la conformità urbanistico-edilizia dell'immobile oggetto d'intervento, né dimostrare di aver preventivamente sanato/condonato/fiscalizzato l'immobile.

L'art. 119, c. 13-*quater*, tuttavia, fa salva ed impregiudicata "ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento" da parte della Pubblica Amministrazione.

Ciò significa che, se da un lato, l'Agenzia delle Entrate non dovrebbe procedere alla revoca dell'incentivo fiscale anche se l'intervento di efficientamento energetico e/o antisismico venisse realizzato su di un immobile in tutto o in parte abusivo, il Comune potrebbe (*rectius*: dovrebbe) comunque attivarsi per reprimere l'abuso, giungendo finanche ad ordinare la demolizione dell'opera abusiva, anche comprensiva dei lavori connessi al cd. superbonus 110% *medio tempore* eseguiti, qualora la difformità edilizia riscontrata non fosse sanabile, ex art. 36 del d.P.R. n. 380/2001, o fiscalizzabile, ex art. 34 del d.P.R. n. 380/2001.

Giova ricordare che tale normativa "speciale" sullo stato legittimo dell'immobile concerne esclusivamente gli interventi di cd. superbonus 110% di manutenzione straordinaria che vengono realizzati tramite C.I.L.A.S., non gli interventi di cd. superbonus 110% che prevedono interventi di demo-ricostruzione soggetti a S.C.I.A. o PdC, né gli altri bonus edilizi: essi, infatti, richiedono la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile per non incorrere in decadenze e/o controlli da parte dell'Agenzia delle Entrate, ex art. 49 e 50 del d.P.R. n. 380/2001.

Per completezza espositiva si sottolinea la recente sentenza della Cassazione civile, sez. II, 20.04.2021, n. 10371, secondo cui tutti i condomini, anche quelli proprietari dei magazzini e/o interrati, dovrebbero partecipare alle spese connesse al cappotto termico e/o agli altri interventi di efficientamento energetico/sismico, ai sensi dell'art. 1123 c.c.

Benchè la Suprema Corte citi, in via incidentale, anche la normativa attinente al cd. superbonus 110%, non sembra che tale conclusione possa attagliarsi al caso in esame.

Infatti, l'art. 119, c. 9 bis⁴⁶ del cd. decreto rilancio prevede, da un lato, che le deliberazioni assembleari *de quibus* siano approvate a maggioranza degli intervenuti e che tali soggetti debbano rappresentare un terzo del valore dell'edificio per essere valide; dall'altro lato, che la spesa per i lavori edili venga suddivisa tra tutti i condomini solo con il loro parere favorevole, pena l'invalidità della deliberazione condominiale.

Di conseguenza, con precipuo riferimento al cd. superbonus 110%, si riscontra una normativa speciale e derogatoria rispetto al codice civile ed agli approdi della giurisprudenza di legittimità: le spese necessarie per l'esecuzione degli interventi di efficientamento energetico o sismico saranno ripartite tra i soli condomini che avranno espresso voto favorevole in assemblea.

In aggiunta, dal punto di vista paesaggistico, la Circolare del Ministero della Cultura - Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio n. 4 del 04.03.2021, integrando quella n. 42 del 21.07.2017, sembrava aver chiarito che gli interventi relativi al cappotto termico dovevano essere estromessi dall'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica, rientrando nell'esclusione prevista dalla voce A.2⁴⁷ dell'allegato A del d.P.R. n. 31/2017, allorquando l'incremento di spessore fosse pressoché insignificante o minimale, ovvero non alterasse l'aspetto esteriore anche in termini di finiture.

La recente Circolare del Ministero della Cultura – Soprintendenza archeologia, belle arti paesaggio per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza datata 15.11.2021 prot. 30660, però, ha ulteriormente specificato che gli interventi di isolamento termico non rientrano affatto nella voce A.2, bensì nella voce B.3⁴⁸ dell'allegato B del d.P.R. n. 31/2017, ovvero sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata.

Quindi, si consiglia cautela prima di ritenere non necessaria l'autorizzazione paesaggistica con riferimento agli immobili *de quibus*.

Infine, nella seduta del Consiglio dei Ministri del 28.10.2021⁴⁹, il Governo ha approvato la bozza del testo di legge di bilancio 2022 che, da quanto consta, con riferimento alla proroga cd. superbonus 110% dovrebbe concernere:

- villette ed edifici unifamiliari: fino al 30.06.2022;
- villette ed edifici unifamiliari: fino al 31.12.2022 se la CILA è stata depositata entro il 30.09.2021 o se la pratica di demo-ricostruzione è stata avviata entro il 30.09.2021; ovvero se si tratta di prima casa d'abitazione ed il richiedente ha un ISEE inferiore ai 25.000,00 Euro;
- edifici plurifamiliari/condomini: fino al 31.12.2022;
- edifici plurifamiliari/condomini: fino al 31.12.2023 con detrazione del 110% per le spese sostenute sino al 31.12.2023, del 70% per quelle sostenute sino al 31.12.2024 e del 65% per quelle sostenute sino al 31.12.2025;
- interventi eseguiti da persone fisiche su edifici composti da 2 a 4 unità immobiliari, anche se posseduti in via esclusiva o in comproprietà: fino al 31.12.2022 se al 30.06.2023 si è raggiunto almeno il 60% dei lavori, altrimenti fino al 30.06.2022;
- IACP e cooperative: fino al 31.12.2023 se al 30.06.2023 si è raggiunto almeno il 60% dei lavori, altrimenti fino al 30.06.2023.

Con precipuo riferimento agli altri bonus, il Governo sembra voler estendere il bonus facciate sino al 2022 ed i bonus ristrutturazione, ecobonus e sismabonus sino al 31.12.2024, nonché ampliare la cessione del credito e lo sconto in fattura a tutti i bonus edilizi.

Ovviamente, per avere certezza di ciò, occorrerà attendere la pubblicazione della legge in Gazzetta ufficiale dopo l'approvazione del Parlamento.

CONCLUSIONI

Riassumendo quanto esposto, dinnanzi ad un quadro socio-economico di assoluta novità nel panorama globale e nazionale, sia lo Stato italiano sia la Regione Veneto hanno cercato di stimolare, seppur con metodi e forme diversificate, lo "sblocco" del settore edile, introducendo alcune forme di semplificazione normativa sullo stato legittimo degli immobili, che consentano di effettuare interventi edilizi di rinnovamento del vetusto patrimonio esistente con indubbe ripercussioni positive anche sugli altri comparti dell'economia.

Trattasi di uno sforzo lodevole che, soprattutto ad opera del legislatore statale, avrebbe necessitato di maggior coraggio e di una reale presa di posizione rispetto ad una problematica che non risulta più procrastinabile e che richiede una risposta pronta e, soprattutto, realista: l'abusivismo edilizio.

Se da un lato, soprattutto nelle Regioni del Nord Italia, le difformità edilizie si sostanziano, nella maggioranza dei casi, in parziali difformità che meriterebbero un trattamento "benevolo" data la loro esistenza pluridecennale ed il loro scarso impatto sul territorio, in

altre Regioni d'Italia, soprattutto al Sud, spiace constatare come sussistano interi quartieri costruiti in assenza di titolo.

Appare chiaro che legittimare in modo lineare tutte queste situazioni non può essere una soluzione condivisa, soprattutto se tali opere costruttive si pongono in insanabile contrasto con altri valori costituzionalmente garantiti, come la tutela del paesaggio e la salvaguardia dei beni culturali per citarne alcuni, *ex art. 9 Cost.*

Il legislatore statale, forse, avrebbe dovuto scandagliare con maggiore scrupolo e capacità di analisi le molteplici ipotesi di difformità edilizie esistenti sul territorio nazionale, giungendo a modulare, a seconda delle fattispecie concrete ravvisate, alcune forme di sanatoria a titolo gratuito, che finalmente permetterebbero di rendere questi immobili competitivi da un punto di vista energetico e/o sismico, favorendo al contempo importanti interventi di ristrutturazione edilizia.

A modesto avviso di chi scrive, infatti, occorre avere il coraggio di superare le antiche logiche "protezionistiche" legate alla parola "condono edilizio"⁵⁰ e porsi in un'ottica concreta dinanzi a questa patologia edilizia che, come visto nelle premesse, coinvolge gran parte del panorama italiano e che è diventata ormai endemica.

Occorre avere il coraggio e la serietà di fissare un nuovo "punto zero" per l'attività edilizia, sanando con legge dello Stato - e non delle singole Regioni - tutto ciò che è stato realizzato prima di una certa data e che non impatta gravemente sul territorio, ristrutturando tutto ciò che merita di essere salvaguardato con il riconoscimento di apprezzabili agevolazioni fiscali e, infine, demolendo tutto ciò che si pone in insanabile contrasto con la legge, anche ricorrendo ai poteri sostitutivi attribuiti al Prefetto ai sensi dell'art. 41 del d.P.R. n. 380/2001⁵¹, come interpretati dal Ministero⁵² e dalla giurisprudenza amministrativa⁵³.

*"Per qualcuno costruire è una nobile arte, una ragione di vita.
Io sostengo che anche distruggere è un'arte che richiede un notevole talento"*

Ken Follett, I Pilastri della terra, 1989

Commento del Moderatore Prof. Avv. Bruno BAREL

Grazie, Avvocato Matteo Acquasaliente. Tre volte grazie, perché sei stato davvero un gentiluomo, verso tutti e in particolare la Presidente Filippi, con un intervento stringato quanto ricchissimo di spunti, di dati e di argomenti, e anche pieno di entusiasmo e di visione del futuro.

Con questo brillante intervento si conclude questa Tavola Rotonda, alla quale hanno dato contributi preziosi l'Architetto Salvina Sist, l'Architetto Pino Cappochin, il collega Franco Botteon, assieme appunto a Matteo Acquasaliente.

Mi sembra che le voci del mondo delle professioni al servizio degli enti pubblici e al servizio del mercato abbia arricchito la parte iniziale del Convegno di spunti interessanti, tanto che mi piacerebbe adesso aprire una seconda parte del Convegno. Invece, devo restituire la parola al Professore Ludovico Mazzaroli, che ringrazio, insieme agli altri amici, in particolare a Primo Michielan, per avermi lasciato condividere - ed un po' scherzare - qualche pensiero in ordine sparso in reazione alle tante suggestioni venute dagli interlocutori.

Il Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Grazie mille al Professor Barel per tutti i suoi interventori nella Tavola Rotonda. Io ... una parola, «una», ma in senso lato. La prima osservazione è uno «scherzo» sulla CILAS. Aver raggiunto la "S" finale la rende plurale per gli anglosassoni il che, quindi, per forza di cose, porta a «complicazione».

La seconda è su un'osservazione del Professor Barel sulla natura della sanzione. Eh, ma la sanzione sono soldi! Come diremmo qua da noi, xe schèi! E quindi, finché non raschiano il fondo del barile, alle sanzioni non rinunceranno.

La terza è sull'intervento del collega Acquasaliente. Purtroppo, mi tocca togliergli un'illusione, perché la retroattività delle sentenze di accoglimento, qualora dovesse intervenire, certamente travolge un titolo rilasciato dal Comune, sulla base di una legge dichiarata incostituzionale, perché non chiuderebbe il rapporto. La mia speranza è che la Corte si renda conto che non si può semplificare senza cambiare e semplificare è un valore tanto quanto gli altri, cui si sta facendo appello continuamente.

Finisco, per lasciare la parola alle conclusioni del Presidente del TAR, la Dottoressa Maddalena Filippi, la quale può parlare quanto vuole. Prego, Presidente.

Note

1. www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233848/Il+Sistema+Catastale+2021++pubblicat+set2021.pdf/b4e3de16-ad6d-2814-d77d-b0c846e7ee70
2. www1.finanze.gov.it/finanze3/immobili/contenuti/immobili_2019.pdf
3. www.istat.it/it/files//2021/03/BES_2020.pdf
4. www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/06/Abbattilabusso-2021.pdf
5. www.snambiente.it/2021/07/14/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2021/
6. www.mef.gov.it/focus/COVID-19.-Tutte-le-misure-a-sostegno-della-sanita-e-delleconomia/
7. www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf
8. www.mef.gov.it/inevidenza/Approvata-la-NADEF-2021-lo-scenario-di-crescita-delleconomia-italiana/
9. www.dt.mef.gov.it/it/pubblicazioni/aggiornamento_NADEF/
10. www.agenziaentrate.gov.it/portale/superbonus-110%25
11. La sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 31.05.2021, n. 1358 prevede: “- tale disposizione non può interpretarsi se non nel senso che lo «stato legittimo dell’immobile» è quello riveniente dal «titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa», nonché, se a questo siano susseguiti ulteriori titoli abilitativi, dal titolo «che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali»;
- con l’innovazione introdotta dall’art. 10, comma 1, lett. d, n. 2, del D.L. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), conv. in l. n. 120/2020, il legislatore ha inteso semplicemente chiarire che lo «stato legittimo dell’immobile» è quello corrispondente ai contenuti dei sottonomi titoli abilitativi, relativi non solo alla sua originaria edificazione, ma anche alle sue successive vicende trasformative;
- non altro; perché, se altro il legislatore avesse inteso stabilire, e cioè se avesse ricollegato portata totalmente abilitante al titolo «che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o unità immobiliare», a prescindere dal relativo oggetto – come assunto da parte ricorrente, allorché dalla legittimazione edilizia (giusta PdC prot. n. 2774/2012) del frazionamento dell’unità abitativa ubicata in Cava de’ Tirreni, via M. Della Corte, n. 2, e censita in catasto al foglio 16, particella 1131, sub 23, viene inferita, per sineddoche, anche la legittimazione edilizia della controversa chiusura verandata del terrazzo (giammai contemplata dal PdC prot. n. 2774/2012) –, avrebbe abbandonato il principio ordinamentale basilico di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, operante nel campo processuale, ma ragionevolmente esportabile anche nel campo dei procedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati e, soprattutto, avrebbe surrettiziamente introdotto una sorta di sanatoria implicita per tutti i manufatti assistiti da (qualsivoglia) titolo abilitativo, seppure non riferibile alla loro integrale consistenza e conformazione”.
12. L’art. 86 della l. n. 25.06.1885 n. 2359 recita: “I Comuni, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell’abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, per raggiungere l’intento”.
13. L’art. 93 della l. n. 25.06.1885 n. 2359 recita: “I Comuni nei quali sia dimostrata la attuale necessità di estendere l’abitato, potranno adottare un piano regolatore di ampliamento in cui siano tracciate le norme da osservarsi nella edificazione di nuovi edifici, a fine di provvedere alla salubrità dell’abitato, ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione”.
14. L’art. 35 delle Istruzioni ministeriali del 20.06.1886 recita: “Dovrà essere richiesto all’autorità comunale il consenso per costruzioni nuove, ricostruzioni, riadattamenti di edifici e per qualunque lavoro interessante la fognatura domestica o la provvigione d’acqua”.
15. L’art. 109 del R.D. 12.02.1911 n. 297 recita: “I Comuni, con regolamenti di polizia urbana, stabiliscono norme: ... 3° per la nettezza dell’abitato e dei cortili interni delle case; circa il modo e il tempo di costruire, mantenere e spurgare i luoghi e depositi immondi”.
16. L’art. 111 del R.D. 12.02.1911 n. 297 recita: “Sono materie dei regolamenti edilizi le norme concernenti: 2° la determinazione del perimetro dell’abitato a cui si devono intendere circoscritte le prescrizioni dei regolamenti stessi”.
17. La Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 10.10.1913 n. 4052 recita: “la parola abitato può intendersi indubbiamente con una certa larghezza, con l’ammettere cioè che siffatti regolamenti possano estendere la loro efficacia anche nelle zone nelle quali le costruzioni edilizie diventano frequenti o cominciano a svolgersi così da far presumere che, in un tempo non lontano, si formerà un centro di abitazione. Non potrebbe però ammettersi che i regolamenti edilizi estendessero la loro azione a tutto il territorio comunale, e neppure da comprendere zone rurali. Anche le frazioni possono rientrare nell’abitato, purché costituiscano di fatto piccoli centri”.
18. L’art. 4, c. 1 e c. 4 del R. D.L. 25.03.1935 n. 640 recita: “Coloro che intendano fare nuove costruzioni, ovvero modificare od ampliare quelle esistenti debbono chiedere al podestà apposita autorizzazione, obbligandosi ad osservare le norme particolari dei regolamenti di edilizia e d’igiene comunali ... Qualora vengano iniziati i lavori senza autorizzazione ovvero vengano proseguiti quelli per i quali sia stata notificata ordinanza di sospensione, il podestà ordina la demolizione a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali di cui all’art. 106 del t. u. della legge comunale e provinciale o di quelle maggiori contenute nei regolamenti edilizi. L’ordinanza del podestà ha carattere di provvedimento definitivo”.
19. L’art. 6 del R.D.L. 22.11.1937 n. 2105 recita: “coloro che intendano fare nuove costruzioni, ovvero modificare od ampliare quelle esistenti, debbono chiedere al podestà apposita autorizzazione, obbligandosi ad osservare le norme particolari dei regolamenti di edilizia e d’igiene comunali”.
20. L’art. 31 della l. 17.08.1942 n. 1150 recita: “Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l’aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell’art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del comune.
Le determinazioni del podestà sulle domande di licenza di costruzioni devono essere notificate all’interessato non oltre il sessantesimo giorno della ricezione delle domande stesse.

Il committente titolare della licenza e l'assuntore dei lavori di costruzioni responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione".

21. L'art. 31 della l. 17.08.1942 n. 1150, come modificato dall'art. 10, c. 1 della l. 06.08.1967 n. 765, recita: "Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco".
22. L'art. 41 quinquies della l. 17.08.1942 n. 1150 recita: "Nei Comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, la edificazione a scopo residenziale è soggetta alle seguenti limitazioni:
a) il volume complessivo costruito di ciascun fabbricato non può superare la misura di un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile, se trattasi di edifici ricadenti in centri abitati, i cui perimetri sono definiti entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con deliberazione del Consiglio comunale sentiti il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e la Soprintendenza competente, e di un decimo di metro cubo per ogni metro quadrato di area edificabile, se la costruzione è ubicata nelle altre parti del territorio".
23. La sentenza del T.A.R. Veneto, Venezia, sez. II, 19.06.2019, n. 745 stabilisce: "la nozione di "centro abitato" rilevante nella materia si riferisce, come da condivisibile giurisprudenza, ad una situazione di fatto costituita dalla presenza di un aggregato di case continue e vicine, anche distante dal centro, ma suscettibile di espansione (così Consiglio di Stato, 21 ottobre 2014, n. 5173). Pertanto la delimitazione del centro abitato operata nello strumento urbanistico, ad altri fini, può assumere rilevanza probatoria solo della situazione di fatto esistente all'epoca in cui il piano fu adottato".
24. La sentenza del T.A.R. Toscana, Firenze, sez. III, 29.05.2014, n. 899 afferma: "questo Tribunale ha in altre occasioni affermato, ai fini dell'accertamento della regolarità edilizia di manufatti realizzati al di fuori dei centri abitati in epoca anteriore alla entrata in vigore della L. 765 del 1967, assume rilevanza esclusiva la norma primaria sopravvenuta di cui all'art. 31 della L. 1150 del 1942 che ha disciplinato la materia con efficacia cogente su tutto il territorio nazionale introducendo l'obbligo di preventivo titolo abilitativo limitatamente agli immobili ricadenti nei centri abitati (Cons. Stato, V, 21/10/1998 n. 1514; TAR Toscana, III, 29/01/2009 n. 52, id. 4/02/2011 n. 197). Detta norma deve considerarsi prevalente rispetto alla disciplina regolamentare preesistente atteso che, come ha sancito la Corte Costituzionale nella sentenza 303 del 2003, la disciplina dei titoli abilitativi rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia edilizia che la Costituzione (anche prima della riforma del Titolo V) riservava e ancora oggi riserva allo Stato al fine di garantire uno standard uniforme di trattamento del diritto di proprietà su tutto il territorio nazionale anche in coerenza con la riserva di legge prevista dall'art. 42 Cost".
25. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 02.05.2017, n. 1996 dichiara: "questo Consiglio di Stato con un proprio precedente specifico (Sezione IV, sentenza 21 ottobre 2008, n. 5141; ma vedi anche Sezione V, sentenza 14 marzo 1980, n. 287) si è già chiaramente espresso nel senso che non può riconoscersi "ex sé portata abrogante o disapplicativa della norma secondaria (introdotta dall'art. 1 del regolamento edilizio) all'art. 31 della legge urbanistica del 1942, laddove reca la disciplina costruttiva nei centri abitati sancendo l'obbligo dell'apposita licenza del Sindaco. Il precitato articolo 31 ha disciplinato in via generale l'obbligo di cui trattasi; ciò non comporta peraltro, ex se, l'abrogazione tacita di una disposizione speciale più rigorosa per le costruzioni al di fuori dei centri abitati esistente nel regolamento edilizio vigente in ragione della particolare disciplina che l'ente locale ha inteso introdurre ai fini della regolamentazione dell'attività costruttiva sul proprio territorio", ma si veda anche Consiglio di Stato, sez. IV, 29.07.2019, n. 5330 e T.A.R. Veneto, sez. III, 28.06.2019, n. 783.
26. La sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 23.03.2021, n. 1901 statuisce: "la valenza delle risultanze catastali, a favore della prevalenza accordata dall'ordinamento alle informazioni di quelle di primo impianto, in mancanza, come nel caso in esame, di ulteriori elementi a supporto della fondatezza dell'asserita diversa consistenza dell'immobile, giova richiamare il recente intervento del legislatore".
27. A tal proposito giova ricordare che un immobile condonato ai sensi della l. n. 47/1985 (cd. primo condono), l. n. 724/1994 (cd. secondo condono), l. n. 326/2003 (cd. terzo condono) è ex se legittimo, come chiarito dalla sentenza del T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 22.04.2021, n. 361 ove si legge: "Non merita condisione l'assunto ricorsuale secondo cui l'intervento edilizio ristrutturativo del 2017 non avrebbe potuto essere assentito, in ragione del fatto che su un fabbricato condonato sarebbero ammissibili solamente interventi conservativi, vale a dire di manutenzione ordinaria e straordinaria. Tale tesi, seppur seguita in passato da un indirizzo giurisprudenziale, risulta superata dalla più recente elaborazione pretoria, secondo la quale l'immobile, una volta sanato, diventa legittimo a tutti gli effetti e, quindi, ha il medesimo regime giuridico dell'edificio legittimamente assentito, senza limitazioni derivanti dall'applicazione del condono (in tal senso cfr., ex multis, T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 29 gennaio 2021, n. 144; T.A.R. Umbria, sez. I, 30 marzo 2018, n. 188, concernente un intervento di ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione di un manufatto condonato; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 11 giugno 2010, n. 8808; T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 19 febbraio 2009, n. 109). Quest'ultimo orientamento risulta oggi codificato dall'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.p.r. n. 380/2001, inserito dal D.L. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, ai sensi del quale "Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa".
28. La sentenza del T.A.R. Trento, sez. unica, 27.10.2020, n. 182 ricorda: "relativamente agli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, tale disposizione non specifica quando possa ritenersi assolto l'onere della prova relativo alla dimostrazione dello stato legittimo del fabbricato, che grava sul soggetto che chiede il titolo edilizio per eseguire un intervento di ricostruzione come quello per cui è causa".
29. La sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 06.04.2021, n. 846 stabilisce: "b) Un ulteriore principio di prova nel senso della legittimazione edilizia dei manufatti in contestazione si rinviene anche nella circostanza che nell'esibito registro alfabetico delle pratiche edilizie evase dal Comune di Amalfi negli anni 1960-1972 figura riportata al n. 5 quella corrispondente al nominativo di Afeltra Teresa, la quale, però, - come allegato da parte ricorrente - è risultata smarrita dagli archivi documentali comunali. c) A fronte di simili circostanze indizianti la sussistenza del titolo abilitativo edilizio, l'amministrazione intimata, in difetto di istruttoria, si è limitata a liquidare come abusivi detti manufatti, peraltro realizzati in epoca ormai risalente (cfr. contratto di direzione dei lavori dell'11 agosto 1962". Ma si veda anche T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 12.07.2021, n. 1704 e, in precedenza, T.A.R. Veneto, Venezia, sez. II, 19.05.2016, n. 535.
30. La sentenza del T.A.R. Veneto, Venezia, sez. II, 10.10.2021, n. 1239 prevede: "Quanto al primo profilo (conformità dello stato di fatto alla licenza di sopraelevazione), il Collegio condivide le conclusioni cui sono pervenute le parti resistenti, confermate dal verificatore, secondo cui gli elaborati progettuali allegati alla licenza edilizia n. 5874 del 1957 non sono idonei a rappresentare in modo preciso la consistenza dell'edificio autorizzato e, pertanto, non costituiscono un parametro

attendibile di confronto tra lo stato di fatto e quello autorizzato da cui possa desumersi la natura parzialmente abusiva dell'edificio ... Tenuto conto della risalenza del titolo ad un'epoca in cui non v'era obbligo di asseverazione da parte dei progettisti, della circostanza che esso non riguarda l'intero fabbricato ma la sola sopraelevazione, che le tavole grafiche presentano le lacune ed imprecisioni evidenziate dal verificatore, pertanto, il Collegio ritiene condivisibile la valutazione di complessiva inidoneità dei disegni allegati a costituire un preciso parametro di raffronto con lo stato di fatto asseverato, ai fini della verifica della conformità dell'edificio preesistente”.

31. La sentenza del T.A.R. Veneto, Venezia, sez. II, 09.07.2021, n. 911 dispone: “Il provvedimento impugnato è illegittimo per difetto d’istruttoria e di motivazione.
La ricorrente ha fornito specifici e circostanziati elementi potenzialmente atti a superare le risultanze della planimetria catastale del 1939 (avente valore di mera presunzione relativa), che, sebbene riferita all’unità immobiliare per cui è causa, civico 520, secondo l’odierna istante, sarebbe in realtà afferente all’unità abitativa attigua, con accesso dal civico 518 e per un mero errore grafico sarebbe stata indicata con il numero 520.
Al fine di dimostrare l’erroneità della planimetria del 1939 e che il terzo piano esisteva prima del 1939 la ricorrente ha profuso un notevole (o comunque adeguato) sforzo istruttorio, allegando foto, disegni, relazioni, confronti con altri progetti ... Orbene, in una situazione di questo tipo in cui la ricorrente ha fatto tutto quanto in suo potere (ad impossibilia nemo tenetur) per dimostrare l’erroneità delle risultanze catastali del 1939, il Comune avrebbe dovuto approfondire, in sede istruttoria, i temi d’indagine sottoposti al suo vaglio - procedendo, se del caso, anche ad un sopralluogo - per verificare la situazione di fatto ed accertare se la differenza tra le planimetrie catastali del 1939, del 1957 e del 1991 (quest’ultimo corrispondente allo stato attuale) sia dovuta ad un intervento abusivo ovvero ad un’erronea rappresentazione dello stato dei luoghi operata in sede di redazione grafica delle tavole catastali.
Non risulta che tali approfondimenti istruttori siano stati svolti, il che comporta un difetto d’istruttoria.
Anche la motivazione del provvedimento impugnato deve ritenersi insufficiente poiché non dà conto delle concrete ragioni per le quali la ricostruzione dei fatti prospettata dalla ricorrente non possa trovare accoglimento, limitandosi il diniego a richiamare le risultanze catastali, la cui tenuta - nel particolare caso di specie - deve, tuttavia, essere vagliata alla luce degli specifici e circostanziati elementi forniti dalla ricorrente e potenzialmente volti ad infirmarne l’attendibilità”.
32. Analoghe considerazioni si rinviengono nell’articolo pubblicato dall’avv. Dario Meneguzzo in data 05.11.2021 sulla rivista telematica di informazione giuridica ItaliaUS [https://italiaius.it/sanatoria-edilizia/e-logico-applicare-il-concetto-attuale-di-abuso-edilizio-per-differenza-alle-situazioni-anteriori-alla-legge-n-101977](https://italiaius.it/sanatoria-edilizia/e-logico-applicare-il-concetto-attuale-di-abuso-edilizio-per-differenza-alle-situazioni-anteriori-alla-legge-n-101977-nonche-dall-avv.-Prof.-Buno-Barel-nell-articolo-pubblicato-in-data-08.11.2021-https://italiaius.it/permesso-di-costruire/un-intervento-del-prof-barel-su-differenza-edilizia-e-situazioni-anteriori-alla-legge-n-101977) nonché dall’avv. Prof. Buno Barel nell’articolo pubblicato in data 08.11.2021 <https://italiaius.it/permesso-di-costruire/un-intervento-del-prof-barel-su-differenza-edilizia-e-situazioni-anteriori-alla-legge-n-101977>
33. La sentenza del T.A.R. Veneto, Venezia, sez. III, 27.12.2018, n. 1202 dichiara: “Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, infatti, il rilascio del certificato di agibilità presuppone sia la verifica di conformità urbanistica ed edilizia dell’opera, sia l’accertamento dei requisiti igienico-sanitari, secondo quanto previsto dall’art. 24, comma 1, d.p.r. 380/2001 (ratione temporis vigente) che precisa che il certificato di agibilità attesta “la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente” (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 5025/2013 e n. 2760/2009; TAR Palermo, sent. n. 1055/2012; TAR Napoli, sent. n. 3992/2014)”, ma si veda anche Consiglio di Stato, sez. II, 17.05.2021, n. 3836 e T.A.R. Toscana, Firenze, sez. III, 16.10.2021, n. 1328.
34. www.consiglioveneto.it/documents/34871/d29d8ba4-94be-9ff9-e89b-7dceff32e261
35. L’art. 32 del d.P.R. n. 380/2001 recita: “1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell’articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l’essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:
a) mutamento della destinazione d’uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;
b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell’edificio sull’area di pertinenza;
d) mutamento delle caratteristiche dell’intervento edilizio assentito;
e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali. 2. Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative. 3. Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali”.
36. L’art. 92 della l.r. Veneto n. 61/195 recita: “Fermi i casi di cui al primo e al secondo comma dell’art. 91, gli interventi eseguiti in assenza di concessione anche tacitamente assentita ovvero in totale difformità ovvero con variazioni essenziali, sono soggetti allo stesso regime sanzionatorio amministrativo.
Si considerano in totale difformità dalla concessione edilizia o dalla relativa istanza, ove essa sia stata tacitamente assentita, le opere che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di destinazione d’uso da quello oggetto della concessione stessa, ovvero l’esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza e autonomamente utilizzabile.
Si considerano variazioni essenziali dalla concessione edilizia o dalla relativa istanza, ove essa sia stata tacitamente assentita, gli interventi:
a) che comportino, con o senza opere a ciò preordinate e in contrasto con le destinazioni d’uso espressamente stabilite per singoli edifici o per le diverse zone territoriali omogenee, un mutamento sostanziale tra destinazioni residenziale, commerciale-direzionale, produttiva o agricola; si ha mutamento sostanziale quando esso riguarda almeno il 50% della superficie utile di calpestio della singola unità immobiliare e non comporta l’esercizio di attività alberghiera o comunque di attività radicalmente incompatibili con le caratteristiche della zona a causa della loro nocività o rumorosità;
b) che comportino un aumento della cubatura superiore a 1/5 del volume utile dell’edificio o un aumento dell’altezza superiore a 1/3, con esclusione delle variazioni che incidono solo sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative;
c) che comportino l’alterazione della sagoma della costruzione o la sua localizzazione nell’area di pertinenza, in modo da violare i limiti di distanza, anche a diversi livelli di altezza, recando sensibile pregiudizio alle esigenze della zona sotto il profilo igienico-sanitario, degli allineamenti previsti e dell’ordinata distribuzione dei volumi;

d) che comportino una ristrutturazione urbanistica ai sensi della lettera e) dell'art. 31 della L. 5 agosto 1978, n. 457, in luogo della ristrutturazione edilizia assentita ai sensi della lettera d) dell'art. 31 della legge stessa;

e) che comportino violazione delle norme tecniche relative alle costruzioni antisismiche.

Le opere conseguenti agli interventi, di cui al primo comma e in contrasto con la disciplina urbanistica, sono demolite ed è comunque ripristinato lo stato dei luoghi o delle costruzioni a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro un termine non superiore a 90 giorni, ingiunto dal Sindaco con ordinanza, previo parere della Commissione Edilizia Comunale.

Con le stesse modalità il termine può essere prorogato per cause sopravvenute o di forza maggiore.

L'ordinanza è modificata ai soggetti secondo le modalità e per gli effetti di cui al quarto e quinto comma dell'art. 91.

Decorso inutilmente tale termine, i beni sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune e l'accertamento dell'inottemperanza previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel loro possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari; quindi, il Consiglio Comunale decide se le opere abusive non contrastino con rilevanti interessi urbanistici e/o ambientali e se comunque possano essere utilizzate per fini pubblici, compresi quelli di edilizia residenziale pubblica.

Quando il Consiglio Comunale decide negativamente il Sindaco provvede alla demolizione e al ripristino, avvalendosi degli uffici comunali o di imprese private o pubbliche, ponendo in ogni caso le spese sostenute a carico dei soggetti responsabili.

Per area su cui insiste l'opera abusiva, si intende quella occupata dall'opera stessa con le sue immediate pertinenze, valutate anche ai fini dell'accesso e tenuto conto del rapporto di copertura previsto dal Piano Regolatore Generale, in modo comunque da non essere mai superiore a 10 volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

In parziale deroga al settimo comma, quando si tratti di opere abusivamente eseguite su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità, l'acquisizione gratuita, nel caso di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, si verifica di diritto a favore delle amministrazioni cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo. Tali amministrazioni provvedono alla demolizione delle opere abusive e al ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabili dell'abuso. Nella ipotesi di concorso di vincoli, la acquisizione si verifica a favore del Comune. In deroga al presente articolo, gli interventi di ristrutturazione edilizia, di cui alla lettera d) dell'art. 31 della L. 5 agosto 1978, n. 457, eseguiti in assenza di concessione o della relativa istanza o in totale difformità o con variazioni essenziali dalla stessa, sono soggetti alla disciplina sanzionatoria prevista dall'art. 93 per le opere in parziale difformità".

37. La sentenza del T.A.R. Veneto, Venezia, sez. II, 05.03.2021, n. 304 ritiene: "Né la parziale modifica dell'area di sedime, benchè abbia determinato la violazione delle distanze previste dal titolo, è sufficiente ad integrare i presupposti normativamente previsti dall'articolo 92, terzo comma, lettera c), L.R. 61/1985 per affermare la natura essenziale della difformità. Alla stregua della suddetta disposizione sono essenziali le difformità "c) che comportino l'alterazione della sagoma della costruzione o la sua localizzazione nell'area di pertinenza, in modo da violare i limiti di distanza, anche a diversi livelli di altezza, recando sensibile pregiudizio alle esigenze della zona sotto il profilo igienico-sanitario, degli allineamenti previsti e dell'ordinata distribuzione dei volumi".

La norma dà attuazione alla disposizione di principio di cui all'articolo 8 l. 47/1985 che, nel rimettere alla potestà regionale l'individuazione delle variazioni essenziali, affermava testualmente - per quanto qui interessa - che "l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: (...) c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza".

Alla stregua del suddetto parametro normativo, non è sufficiente la violazione delle distanze, a qualificare la modifica dell'area di sedime come variazione essenziale, occorrendo verificare che vi sia stata un'alterazione sostanziale della localizzazione e che la violazione delle distanze abbia determinato "sensibile pregiudizio alle esigenze della zona sotto il profilo igienico-sanitario, degli allineamenti previsti e dell'ordinata distribuzione dei volumi".

38. <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DetailSentenzaOrdinanza.aspx?id=458753>
39. www.ilsole24ore.com/art/bonus-edilizi-l-agenzia-entrate-scopre-800-milioni-crediti-inesistenti-AEER13u
40. www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/11/21G00173/sg
41. www.funziopubblica.gov.it/sites/funziopubblica.gov.it/files/Modulo_CILA_Superbonus.pdf
42. L'art. 49 del D.P.R. n. 380/2001 recita: "1. Fatte salve le sanzioni di cui al presente titolo, gli interventi abusivi realizzati in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici. Il contrasto deve riguardare violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che eccedano per singola unità immobiliare il due per cento delle misure prescritte, ovvero il mancato rispetto delle destinazioni e degli allineamenti indicati nel programma di fabbricazione, nel piano regolatore generale e nei piani particolareggiati di esecuzione. 2. È fatto obbligo al comune di segnalare all'amministrazione finanziaria, entro tre mesi dall'ultimazione dei lavori o dalla segnalazione certificata di cui all'articolo 24, ovvero dall'annullamento del titolo edilizio, ogni inosservanza comportante la decadenza di cui al comma precedente. 3. Il diritto dell'amministrazione finanziaria a recuperare le imposte dovute in misura ordinaria per effetto della decadenza stabilita dal presente articolo si prescrive col decorso di tre anni dalla data di ricezione della segnalazione del comune. 4. In caso di revoca o decadenza dai benefici suddetti il committente è responsabile dei danni nei confronti degli aventi causa".
43. L'art. 50 del D.P.R. n. 380/2001 recita: "1. In deroga alle disposizioni di cui all'articolo 49, le agevolazioni tributarie in materia di tasse ed imposte indirette sugli affari si applicano agli atti stipulati dopo il 17 marzo 1985, qualora ricorrano tutti i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni agevolative ed a condizione che copia conforme del provvedimento di sanatoria venga presentata, contestualmente all'atto da registrare, all'amministrazione cui compete la registrazione. In mancanza del provvedimento definitivo di sanatoria, per conseguire in via provvisoria le agevolazioni deve essere prodotta, al momento della registrazione dell'atto, copia della domanda di permesso in sanatoria presentata al comune, con la relativa ricevuta rilasciata dal comune stesso. L'interessato, a pena di decadenza dai benefici, deve presentare al competente ufficio dell'amministrazione finanziaria copia del provvedimento definitivo di sanatoria entro sei mesi dalla sua notifica o, nel caso che questo non sia intervenuto, a richiesta dell'ufficio, dichiarazione del comune che attesti che la domanda non ha ancora ottenuto definizione. 2. In deroga alle disposizioni di cui all'articolo 49, per i fabbricati costruiti senza permesso o in contrasto con la stessa, ovvero sulla base di permesso successivamente annullato, si applica l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili, qualora ricorrano i requisiti tipologici di inizio e ultimazione delle opere in virtù dei quali sarebbe spettata, per il periodo di dieci anni a decorrere dal 17 marzo 1985. L'esenzione si applica a condizione che l'interessato ne faccia richiesta all'ufficio competente del suo domicilio fiscale, allegando copia della domanda indicata nel comma precedente con la relativa ricevuta rilasciata dal comune. Alla scadenza di ogni anno dal giorno della presentazione della domanda suddetta, l'interessato, a pena di decadenza dai benefici, deve presentare, entro novanta

giorni da tale scadenza, all'ufficio competente copia del provvedimento definitivo di sanatoria, o in mancanza di questo, una dichiarazione del comune, ovvero una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, attestante che la domanda non ha ancora ottenuto definizione. 3. La omessa o tardiva presentazione del provvedimento di sanatoria comporta il pagamento dell'imposta comunale sugli immobili e delle altre imposte dovute nella misura ordinaria, nonché degli interessi di mora stabiliti per i singoli tributi. 4. Il rilascio del permesso in sanatoria, per le opere o le parti di opere abusivamente realizzate, produce automaticamente, qualora ricorrano tutti i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni agevolative, la cessazione degli effetti dei provvedimenti di revoca o di decadenza previsti dall'articolo 49". 5. In attesa del provvedimento definitivo di sanatoria, per il conseguimento in via provvisoria degli effetti previsti dal comma 4, deve essere prodotta da parte dell'interessato alle amministrazioni finanziarie competenti copia autenticata della domanda di permesso in sanatoria, corredata della prova del pagamento delle somme dovute fino al momento della presentazione della istanza di cui al presente comma. 6. Non si fa comunque luogo al rimborso dell'imposta comunale sugli immobili e delle altre imposte eventualmente già pagate".

44. L'art. 44 del d.P.R. n. 380/2001 recita: "1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica: a) l'ammenda fino a 10.329 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire; b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5.164 a 51.645 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione; c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 30. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso. 2. La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari. 2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi suscettibili di realizzazione mediante segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 23, comma 01, eseguiti in assenza o in totale difformità dalla stessa".
45. La sentenza della Cassazione penale, sez. III, 17.07.2020, n. 27993 ritiene che: "tale impostazione, tuttavia, avrebbe una sua valenza nel caso in cui fosse certo che il titolo autorizzatorio fosse legittimo, mentre, in caso contrario, sarebbero idonee ad assumere rilievo penale anche mere condotte manutentive, dovendosi richiamare la costante e condivisa affermazione di questa Corte (cfr. ex multis Sez. 3, n. 48026 del 10/10/2019, Rv. 277349 e Sez. 3, n. 38495 del 19/05/2016, Rv. 267582), secondo cui, in tema di reati edilizi, qualsiasi intervento effettuato su una costruzione realizzata abusivamente, ancorché l'abuso non sia stato represso, costituisce una ripresa dell'attività criminosa originaria, che integra un nuovo reato, anche se consista in un intervento di manutenzione ordinaria, perché anche tale categoria di interventi edilizi presuppone che l'edificio su cui si interviene sia stato costruito legittimamente".
46. L'art. 119, c. 9 bis del D.L. 34/2020 recita: "Le deliberazioni dell'assemblea del condominio aventi per oggetto l'approvazione degli interventi di cui al presente articolo e degli eventuali finanziamenti finalizzati agli stessi, nonché l'adesione all'opzione per la cessione o per lo sconto di cui all'articolo 121, sono valide se approvate con un numero di voti che rappresenti la maggioranza degli intervenuti e almeno un terzo del valore dell'edificio. Le deliberazioni dell'assemblea del condominio, aventi per oggetto l'imputazione a uno o più condomini dell'intera spesa riferita all'intervento deliberato, sono valide se approvate con le stesse modalità di cui al periodo precedente e a condizione che i condomini ai quali sono imputate le spese esprimano parere favorevole".
47. La voce A.2 dell'allegato A del d.P.R. n. 31/2017 prevede l'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica per gli "interventi sui prospetti o sulle coperture degli edifici, purché eseguiti nel rispetto degli eventuali piani del colore vigenti nel comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti, quali: rifacimento di intonaci, tinteggiature, rivestimenti esterni o manti di copertura; opere di manutenzione di balconi, terrazze o scale esterne; integrazione o sostituzione di vetrine e dispositivi di protezione delle attività economiche, di finiture esterne o manufatti quali infissi, cornici, parapetti, lattonerie, lucernari, comignoli e simili; interventi di coibentazione volti a migliorare l'efficienza energetica degli edifici che non comportino la realizzazione di elementi o manufatti emergenti dalla sagoma, ivi compresi quelli eseguiti sulle falde di copertura. Alle medesime condizioni non è altresì soggetta ad autorizzazione la realizzazione o la modifica di aperture esterne o di finestre a tetto, purché tali interventi non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, comma 1, lettere a), b) e c) limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici".
48. La voce B.3 dell'allegato B del d.P.R. n. 31/2017 sottopone ad autorizzazione paesaggistica semplificata gli "interventi sui prospetti, diversi da quelli di cui alla voce B.2, comportanti alterazione dell'aspetto esteriore degli edifici mediante modifica delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali o delle finiture esistenti, quali: modifica delle facciate mediante realizzazione o riconfigurazione di aperture esterne, ivi comprese vetrine e dispositivi di protezione delle attività economiche, o di manufatti quali cornicioni, ringhiere, parapetti; interventi sulle finiture esterne, con rifacimento di intonaci, tinteggiature o rivestimenti esterni, modificativi di quelli preesistenti; realizzazione, modifica o chiusura di balconi o terrazze; realizzazione o modifica sostanziale di scale esterne".
49. www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-44/18347
50. Nella sentenza della C. Cost. 28.07.1995 n. 416 si legge che la normativa sul condono edilizio, "ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all'epoca dell'abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio".
51. L'art. 41 del d.P.R. n. 380/2001 recita: "1. In caso di mancato avvio delle procedure di demolizione entro il termine di centottanta giorni dall'accertamento dell'abuso, la competenza è trasferita all'ufficio del prefetto che provvede alla demolizione avvalendosi degli uffici del comune nel cui territorio ricade l'abuso edilizio da demolire, per ogni esigenza tecnico-progettuale. Per la materiale esecuzione dell'intervento, il prefetto può avvalersi del concorso del Genio militare, previa intesa con le competenti autorità militari e ferme restando le prioritarie esigenze istituzionali delle Forze armate. 2. Entro il termine di cui al comma 1, i responsabili del comune hanno l'obbligo di trasferire all'ufficio del prefetto tutte le informazioni relative agli abusi edilizi per provvedere alla loro demolizione".

52. La circolare del Ministero dell'Interno n. 13001/113/110/Ufficio IV Affari interni prot. 11142 del 16.02.2021, da un lato, non ritiene perentorio il termine di centottanta giorni previsto dall'art. 41 del d.P.R. n. 380/2001 e, dall'altro lato, circoscrive la portata della disposizione agli abusi accertati successivamente alla data di entrata in vigore della norma (15.09.2020), ricordando che gli oneri per la demolizione dovrebbero comunque essere a carico dell'ente locale.
53. La sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, sez. VI, 07.10.2021, n. 6327 sostiene: "va affermato l'obbligo di provvedere del Prefetto di Napoli in forza del nuovo testo dell'articolo 41 D.P.R. n. 380 citato.

Tale disposizione, infatti, "trasferisce" la competenza in materia di procedure di demolizione – in caso di loro mancato avvio entro 180 giorni dall'accertamento dell'abuso – ai Prefetti che si avvalgono dell'ausilio degli uffici comunali per ogni esigenza tecnico-progettuale e con il concorso, previa intesa con l'autorità militare, del Genio militare.

La disposizione dell'articolo 41 – che è il frutto di una novella legislativa introdotta in sede di conversione del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 – innova il sistema sanzionatorio previsto dal D.P.R. n. 380 concentrando in capo al Prefetto – in deroga quindi alle ordinarie competenze previste negli articoli 27 e segg. in capo a comuni, enti gestori dei vincoli e regioni – il compito di curare le procedure di demolizione in un'ottica di semplificazione e di effettività delle sanzioni; benchè la disposizione non sia chiarissima in punto di decorrenza del termine di sei mesi (il riferimento all'accertamento dell'abuso non è univoco) nella fattispecie tale termine è chiaramente (e ampiamente) decorso dato che, anche a voler utilizzare come dies a quo la data del provvedimento che ha ingiunto la demolizione facendo quindi coincidere l'accertamento con la data di emanazione di esso, sta di fatto che tale provvedimento risale al 7 luglio 2020 per cui alla data della diffida 180 giorni erano decorsi".

■ RELAZIONE DI SINTESI

Il mio è un ringraziamento davvero sentito. Prima di tutto, all'Avvocato Primo Michielan, incontestata *anima* di questo Convegno che da anni si celebra in un luogo tanto carico di storia e di fascino (anche nella *distanza* da pandemia, che ha reso ancora più forte il legame con la città di Castelfranco).

Il mio ringraziamento va anche all'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti e in particolare al suo nuovo Presidente, Professor Alessandro Calegari.

È alla loro passione per la materia urbanistica, oltre che alla loro straordinaria competenza nel settore, che si deve la scelta di un tema non solo attuale – perché centrato sulle novità introdotte dalla recente legge regionale “*Veneto Cantiere Veloce*” – ma soprattutto articolato sapientemente, anche con riguardo a profili multidisciplinari, secondo una preziosa tradizione propria di questo Convegno.

Come è stato sottolineato più volte, l'incontro di oggi è l'occasione per ricordare, insieme al Professor Leopoldo Mazzaroli – a cui è dedicato questo convegno annuale – l'Avvocato Ivone Cacciavillani, il *Faro*, l'*Avvocato con la “A” maiuscola*, secondo la definizione dei Colleghi.

Quanto entrambi abbiano rappresentato lo spirito del Convegno di Castelfranco, si è colto molto bene – come ha sottolineato la Professoressa Patrizia Marzaro – negli accenti commossi con cui i due grandi giuristi sono stati ricordati.

Particolarmente efficace è stato il richiamo dell'Avvocato Michielan al *groviglio* della normativa urbanistica cui si riferiva l'Avvocato Cacciavillani per descrivere il disorientamento di fronte ad una normativa che al cittadino complica quotidianamente la vita.

Proprio questo profilo è stato ripreso dall'Avvocato Mariarosa Barazza – Presidente dell'Associazione dei Comuni della Marca Trevigiana – che ha messo l'accento sulla necessità di individuare alcuni punti fermi della disciplina urbanistica che potrebbero condurre alla definizione del tanto atteso strumento unitario di governo del territorio.

Le relazioni e gli interventi sono stati tutti di grande interesse e tutti hanno illuminato i singoli argomenti evidenziando gli aspetti maggiormente problematici di una disciplina regionale di semplificazione, nata con l'obiettivo di inserire la variabile tempo nella normativa edilizia e urbanistica.

Come emerge con chiarezza a conclusione dei lavori del Convegno, resta sullo sfondo la perplessità per interventi normativi tutt'altro che unitari con cui – ancora una volta – il legislatore nazionale e quello regionale integrano e modificano la disciplina urbanistico-edilizia, per finalità contingenti, con riferimento a specifici settori, con effetti circoscritti (e con le complicazioni che potrebbero derivare da un non improbabile intervento demolitorio della Corte costituzionale).

Un motivo in più per auspicare che – finalmente! – l'intera materia concernente l'uso e la salvaguardia del territorio sia oggetto di un intervento legislativo meditato e approfondito.

Mi limito qui a un rapido richiamo alle considerazioni emerse oggi.

La relazione introduttiva del Convegno è stata affidata alla Professoressa Marzaro che ha inquadrato il tema della *nuova urbanistica semplificata* nella cornice dei rapporti tra Regione e Comuni, e dell'incrocio tra potestà legislativa concorrente della Regione in materia urbanistica

e potestà legislativa esclusiva dello Stato con riguardo alle funzioni fondamentali dei Comuni, anche alla luce del non facile riparto tra principi fondamentali e normativa di dettaglio.

Entro tale cornice – e seguendo la traccia di un chiaro *excursus* delle sentenze costituzionali più significative rispetto al tema assegnato – la relatrice ha esaminato le novità introdotte dalla legge regionale n. 19 del 2021, sia con riguardo alle varianti semplificate, sia con riguardo ai titoli abilitativi.

Si è poi soffermata sul punto più delicato della nuova disciplina, individuato nell'articolo 7 della legge regionale n. 19 che – inserendo l'art. 93-bis nella legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 (*Norme per l'assetto e l'uso del territorio*) – introduce una previsione sullo *stato legittimo* degli immobili, ispirata all'analoga previsione inserita dal legislatore nazionale nel Testo unico in materia edilizia (il comma 1-bis dell'articolo 9-bis, comma aggiunto dall'articolo 10, comma 1, lett. *d*, del decreto-legge n. 76 del 2020).

Il più rilevante tratto distintivo tra le due disposizioni riguarda le modalità di dimostrazione dello *stato legittimo* dell'immobile: la norma regionale – adottata “*in esecuzione*” della norma statale – affida tale dimostrazione, per gli immobili realizzati prima dell'entrata in vigore della legge c.d. Bucalossi, al certificato di abitabilità o di agibilità.

La relazione, dopo una comparazione con la disciplina regionale introdotta sul punto in Emilia Romagna, si è conclusa con l'esame delle motivazioni che hanno indotto il Governo a dubitare della legittimità costituzionale di una disposizione che finirebbe per introdurre una sorta di sanatoria *ex lege* con riguardo a fattispecie per le quali la norma statale di principio (articolo 9-bis, comma 1-bis, del Testo unico in materia edilizia) richiede invece che lo *stato legittimo* sia dimostrato attraverso il titolo abilitativo edilizio.

In questo senso, e tenuto conto della recente giurisprudenza costituzionale (con riferimento, in particolare, alla sentenza n. 77 del 2021, in materia di regolarizzazione di difformità edilizie), la relatrice dubita che la norma possa resistere al vaglio della Corte costituzionale.

Non resta dunque che attendere il verdetto del giudice delle leggi.

Altrettanto dubbioso circa l'esito del ricorso in via principale proposto dal Governo avverso l'articolo 7 della legge regionale n. 19 si è dichiarato il Professor Marino Breganze che – nell'intervento dedicato al tema delle varianti urbanistiche semplificate, in rapporto alla tutela dei beni culturali e paesaggistici – ha premesso una puntualissima illustrazione delle semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia introdotte dalla nuova disciplina. L'analisi ha considerato in primo luogo le disposizioni attuative del Testo unico in materia edilizia e di adeguamento allo stesso, ed in particolare le disposizioni in tema di mutamento della destinazione d'uso. Disposizioni che – ha osservato il relatore – si sono limitate per lo più a riprendere la disciplina dettata dal Testo unico. L'esame della nuova normativa è poi proseguito con l'illustrazione della questione di costituzionalità sollevata dal Governo avverso la legittimità del richiamato articolo 7, per poi passare alle modifiche introdotte con riguardo alla disciplina regionale relativa sia alle varianti semplificate al piano di assetto del territorio comunale (in deroga alle disposizioni generali sul procedimento di formazione di tale piano e delle relative varianti), sia ai piani urbanistici attuativi in deroga al Piano degli interventi. Completato il quadro generale, il Professor Breganze ha affrontato il tema delle varianti urbanistiche semplificate rispetto alla tutela dei beni culturali e paesaggistici, mettendo in evidenza le differenze nel caso in cui la disciplina di riferimento vada individuata negli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale ovvero nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La relazione si è conclusa con l'anticipazione delle problematiche che si porranno – se e quando il piano territoriale di coordinamento della Regione Veneto verrà arricchito della parte paesaggistica – con riguardo alle varianti, anche semplificate, in relazione all'applicazione dell'articolo 145, ultimo comma, del Codice dei beni culturali, ai sensi del quale la Regione

disciplina il procedimento di conformazione e di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, attraverso un procedimento che prevede la partecipazione del Ministero dei Beni Culturali.

La relazione dedicata al tema della semplificazione della disciplina edilizia e delle destinazioni d'uso - tema assegnato al Professor Paolo Urbani ed illustrato dall'Avvocato Niccolò Millefiori - ha subito evidenziato, indicandone le ragioni, le contraddizioni interne alla disciplina dettata sul punto dal Testo unico in materia edilizia (con particolare riferimento agli articoli 10, 23-ter e 32). La relazione ha poi esaminato nel dettaglio l'articolo 42 bis (*Disciplina del mutamento delle destinazioni d'uso*), inserito nella legge regionale n. 11 del 2004 dall'articolo 5 della legge regionale n. 19.

Il puntuale esame della nuova norma ha consentito di concludere che l'intervento regionale in tema di mutamento di destinazioni d'uso - pur avendo sostanzialmente richiamato la disciplina dettata dal legislatore nazionale - ha però avuto una finalità *esplicativa, integrativa ed anche correttiva* delle disposizioni previste dal Testo unico in materia edilizia.

La seconda parte del Convegno, dedicata alla Tavola Rotonda, è risultata particolarmente ricca perché le considerazioni svolte con riguardo ai singoli argomenti - tutti davvero approfonditi - sono state brillantemente coordinate dal Professor Bruno Barel, che nelle sue parole di presentazione e di commento agli interventi degli *chef stellati* partecipanti alla Tavola, è riuscito a dire tante e belle cose sui *menu* che sono stati serviti, così da rendere del tutto privo di *sapore* ogni mio richiamo conclusivo.

L'Architetto Sist ha affrontato il tema delle difformità edilizie e delle tolleranze ricostruttive, muovendo dai diversi interventi del legislatore regionale in tema di contenimento del consumo di suolo, di recupero del patrimonio edilizio esistente, di rinaturalizzazione del suolo occupato da manufatti incongrui, di recupero dei sottotetti ai fini abitativi, per arrivare alle norme introdotte dalla legge regionale n. 19. L'attenzione è stata posta in particolare sulla nuova disciplina dello *stato legittimo* introdotta dal più volte richiamato articolo 7, disciplina di grande rilevanza soprattutto in punto di *superbonus* ai fini dell'efficientamento energetico del 110%, concedibile solo agli immobili per i quali sia dimostrato appunto lo *stato legittimo*.

L'Architetto Sist ha osservato come la Regione Veneto sia ben consapevole degli aggravamenti e degli arresti procedurali che derivano da piccole difformità insanabili. Aggravamenti e arresti che inducono ad interrogarsi sulla ragionevolezza di una disciplina che continua ad imporre il rigido (e *spietato*) principio della *doppia conformità*, quale presupposto per il rilascio della sanatoria con riguardo ad interventi abusivi per pochi centimetri. Principio che conduce all'obbligatoria demolizione di un manufatto che, se pure in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia vigente nel momento in cui è stato realizzato, risulterebbe invece - se ricostruito ora - perfettamente conforme alla disciplina nel frattempo entrata in vigore.

Va d'altra parte osservato che la Corte costituzionale (con la richiamata sentenza n. 77 del 2021) ha confermato la necessità del requisito della *doppia conformità* ai fini della regolarizzazione delle difformità edilizie.

A proposito della nuova CILA semplificata (CILA-S) e degli interventi edilizi oggetto di incentivazione, l'Avvocato Franco Botteon si è soffermato sulla disposizione (il comma 13-ter aggiunto dal decreto-legge n. 77 del 2021 all'articolo 119 del decreto-legge n. 34 del 2020) secondo cui per gli interventi di efficientamento energetico "*la presentazione della CILA non richiede l'attestazione dello stato legittimo*" di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, del Testo unico. Si tratta dunque di un titolo che amplia l'ambito di applicazione della CILA, legittimando tutti gli interventi suscettibili di *superbonus*. Un titolo che non riguarda gli interventi di demolizione e ricostruzione, ma che - a differenza di quanto previsto per la CILA ordinaria - si estende anche agli interventi incidenti sulle parti strutturali e sui prospetti.

L'Avvocato Botteon sottolinea peraltro, che – se è vero che per effetto di questa disposizione l'eventuale abusività dell'immobile non rileva ai fini della legittimità del titolo CILA-S – resta peraltro *“imprejudicata”*, come chiarisce il successivo comma 13-quater, *“ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento”*, valutazione che in ogni caso non impedisce l'intervento di riqualificazione energetica.

Introducendo questa nuova CILA semplificata il legislatore nazionale ha quindi inteso consentire e incentivare gli interventi di efficientamento energetico anche se realizzati in edifici abusivi.

L'intervento dell'Avvocato Matteo Acquasaliente - a proposito dello *stato legittimo semplificato* degli immobili e di *bonus edilizi* – ha individuato nei drammatici dati sul consumo di suolo, ancora troppo alti, la ragione dell'urgenza di investimenti sulla rigenerazione. Rigenerazione che può avere successo solo se sostenuta da un apparato normativo adeguato, proporzionato e ragionevole.

Proprio a questa finalità di incentivazione degli interventi edilizi di rinnovamento del patrimonio esistente si deve l'iniziativa con cui il legislatore nazionale ha introdotto (con il nuovo comma 1-bis aggiunto all'articolo 9-bis del Testo unico in materia edilizia) la semplificazione normativa sullo stato legittimo degli *“immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio”* (immobili il cui stato legittimante *“è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti...”*).

Così come alla medesima finalità risponde la disciplina regionale dello stato legittimante degli immobili realizzati prima dell'entrata in vigore della legge c.d. Bucalossi, disciplina però che, a differenza di quella nazionale, *attribuisce un'efficacia “salvifica” al certificato di agibilità*, senza nulla specificare con riguardo all'eventuale presenza di un vincolo statale (paesaggistico, forestale, idraulico, stradale, cimiteriale etc.), preesistente o successivo alla realizzazione dell'immobile. Il silenzio della norma sul punto – osserva l'Avvocato Acquasaliente – induce a ritenere che un tale vincolo sia irrilevante ai fini dell'applicazione della nuova disciplina sullo stato legittimante.

Tenuto conto della complessità degli effetti e delle problematiche legate all'applicazione di queste nuove disposizioni, ad avviso dell'Avvocato Acquasaliente resta l'auspicio che, a prescindere dall'esito del ricorso alla Corte costituzionale, il legislatore nazionale trovi il coraggio di affrontare in via generale – e non solo ai fini di una semplificazione e accelerazione degli interventi di efficientamento energetico – il problema dell'abusivismo edilizio, partendo da un'attenta analisi delle molteplici ipotesi di difformità edilizie esistenti sul territorio.

Ho tenuto per ultimo l'intervento dell'Architetto Giuseppe Cappochin che, affrontando il tema delle *esperienze di pianificazioni sostenibili*, ha assunto – per richiamare il *tocco* del Coordinatore della Tavola Rotonda – la parte dell'architetto, dell'urbanista europeo e del giovane rivoluzionario.

Da non giurista - un *“parente acquisito”* (secondo la bella definizione del Presidente Calgari), appassionato come noi ai temi legati all'uso e alla salvaguardia del territorio - l'Architetto Cappochin è riuscito ad affascinarci con il racconto del suo sogno e della sua visione: un modello di città *policentrica*, una città che – richiamando le esperienze di Barcellona e di Parigi – favorisca la solidarietà tra le persone e consenta una vera *prossimità* attraverso interventi di rigenerazione dei grandi centri monofunzionali e di distribuzione di attività e servizi che consentano il superamento della *città delle distanze*. Una *città di comunità*, con il DNA della comunità aperta, attenta anche alla tutela degli interessi dei soggetti più fragili. Insomma, un grande sogno. L'unico punto debole di questa visione - come ammette lo stesso Architetto Cappochin - è la mancanza dei necessari mezzi finanziari. E quindi la vera sfida oggi è quella di individuare investimenti e strumenti giuridici che consentano, con semplicità e velocità - dunque, con cantieri veloci! - di *disegnare una città, una città diversa*.

Un sogno che è difficile non condividere... Ho apprezzato il richiamo, non solo all'ambiente, non solo alla bicicletta, ma anche all'agricoltura rurale all'interno della città, alla prevenzione dell'inquinamento, all'*incrocio dove i bambini potranno giocare*, alla città dei quindici minuti, alla città che consente l'assistenza a domicilio degli anziani ...

Da ultimo, una piccola divagazione. Proprio l'accento al tema dell'assistenza agli anziani mi ha ricordato un messaggio tenero e delicato che girava in questi giorni su *WhatsApp*, con riguardo alla graduatoria, pubblicata dai quotidiani, delle città italiane nelle quali è più alta la qualità della vita (graduatoria che collocava in fondo tutte le città del Sud). Si trattava di un video che riprendeva il commento di un napoletano - un signore con il sorriso affabile e lo sguardo dolce - che osservava: "*Leggo sul giornale delle cinque città più vivibili*". E commentava: "*Sì, certo, sono le città più vivibili sulla base dei soliti criteri [che elencava] ... Ma ce ne sono anche altri di criteri importanti*". Così ha raccontato un episodio di cui era appena stato testimone: una signora anziana era caduta per strada e attorno a lei si erano subito raccolte otto persone - tutte e otto provenienti da punti diversi - che dopo aver chiamato immediatamente il soccorso, sono rimaste accanto alla signora, l'hanno accudita e coccolata fino a che non è arrivata l'ambulanza. "*Magari l'ambulanza ci ha messo mezz'ora ad arrivare*" - era il commento conclusivo - "*ma è stata una mezz'ora in cui la signora è stata circondata dai suoi otto figli*".

Come avrete capito, ho richiamato questo piccolo episodio solo per chiudere con un sorriso una bellissima riunione di famiglia.

Vi ringrazio.

Il Presidente, Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Grazie a lei, Presidente, anche perché, certamente, tenere l'ultima relazione, quella «di sintesi», è sì un onore; però è anche molto difficile, perché i presidenti di sessione devono stare attenti a tutte le relazioni, ma chi conclude deve stare attento ancora più di loro. In fondo, io e Bruno Barel ci siamo divisi il compito, mentre la Presidente Filippi è stata attenta dall'inizio alla fine, per poter tenere, appunto, la difficile relazione di sintesi.

Passo la parola, conclusivamente, all'Avvocato Michielan che saluterà tutti a nome dei convegnisti. Grazie, e a presto. Prego, Primo.

Il Coordinatore Scientifico, Avv. Primo MICHIELAN

Grazie, grazie a tutti voi, ed un arrivederci al prossimo anno a Castelfranco, forse in presenza, comunque sicuramente da remoto. Certo è che valuteremo in quella occasione quanto qui prospettato, in ordine al buonismo, in ordine alla semplificazione, statale, regionale e comunale, abbia conseguito i propri effetti concreti, tanto da iniziare quel processo di ripresa economica, in particolare in materia edilizia, che è auspicata da tutti i cittadini.

Grazie ai Presidenti, a tutti voi, ed anche ai convegnisti, che così numerosi hanno partecipato. Arrivederci al prossimo anno.

Il Presidente, Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

A presto e arrivederci. Grazie.

