

# **GUIDA AL PIANO CASA**

**Manuale operativo per l'applicazione  
della L.R. 32/13, L.R. 4/15 e Circolare n. 1 del 13.11.2014**

a cura di

**SERGIO DAL PRA'**

**GUIDO SARTORATO**

**© Copyright**

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i film e le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica sono riservati per tutti i Paesi.

**Finito di stampare nel mese di maggio 2015**

da Tecnica Service Snc di Borsato Massimo & C.  
via Paolotti, 5/a – 35121 Padova

## Autori

Franco Botteon - avvocato in Treviso  
Cristina Borgato- avvocato in Padova  
Marino Breganze – professore e avvocato in Vicenza  
Raffaele Bucci - avvocato in Venezia  
Alessandro Calegari- professore e avvocato in Padova  
Stefano Canal - avvocato in Belluno  
Enrico Carifi - avvocato in Verona  
Domenico Chinello - avvocato in Venezia  
Antonio Cimino - avvocato in Padova  
Francesco Curato - avvocato in Venezia  
Alberto Dal Bello - avvocato in Treviso  
Sergio Dal Prà – avvocato in Padova  
Angelo Di Lorenzo - avvocato in Padova  
Luca Donà - avvocato in Padova  
Giuseppe Farina- avvocato in Padova  
Alessandro Janna - avvocato in Padova  
Gabriele Maso - avvocato in Treviso  
Francesco Mazzaroli - avvocato in Padova  
Domenico Menorello - avvocato in Padova  
Giorgio Orsoni – professore e avvocato in Venezia  
Alessandro Pizzato - avvocato in Padova  
Valentino Peterle - avvocato in Padova  
Raffaella Rampazzo - avvocato in Padova  
Gianpaolo Sardos Albertini- avvocato in Verona  
Guido Sartorato - avvocato in Treviso  
Michele Steccanella - avvocato in Treviso  
Armandino Stoppa - Dirigente Comune Padova  
Emiliano Troi - avvocato in Padova  
Livio Viel - avvocato in Belluno  
Guido Zago – avvocato in Padova

## Comitato di redazione

Sergio Dal Prà  
Guido Sartorato  
Alessandro Calegari  
Luca Donà  
Alessandro Janna  
Raffaella Rampazzo  
Emiliano Troi

Segretaria di Redazione  
Elinora Tuicieva



## INDICE GENERALE

Presentazione dell'opera <i>di Sergio Dal Prà</i>	p. 9
Prefazione <i>di Franco Zambelli</i>	p. 10

### Introduzione

1. I caratteri generali e la struttura della legge <i>di Marino Breganze</i>	p. 13
2. Le disposizioni del Piano Casa nel sistema delle fonti ed i rapporti fra legge regionale e legge statale <i>di Giorgio Orsoni</i>	p. 17
3. La circolare interpretativa nel sistema delle fonti <i>di Cristina Borgato</i>	p. 27
4. Il ruolo dei Comuni <i>di Alessandro Janna e Luca Donà</i>	p. 32

### CAP. I

#### Gli interventi di carattere eccezionale in deroga agli strumenti urbanistici

##### Sezione I

##### Le regole generali

1. Gli interventi di ampliamento degli edifici esistenti <i>di Francesco Mazzarolli</i>	p. 37
2. Gli ampliamenti separati <i>di Domenico Chinello</i>	p. 40
3. Gli interventi di sostituzione degli edifici esistenti <i>di Franco Botteon</i>	p. 44
4. Gli edifici ubicati in zona agricola <i>di Guido Sartorato</i>	p. 52
5. Gli ampliamenti consentiti per le attrezzature turistiche all'aperto <i>di Franco Botteon e Michele Steccanella</i>	p. 57

##### Sezione II

##### Casi particolari

6. I condomini e le case a schiera <i>di Raffaella Rampazzo e Angelo Di Lorenzo</i>	p. 63
----------------------------------------------------------------------------------------	-------

- |     |                                                                                                  |       |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 7.  | I sottotetti<br><i>di Raffaella Rampazzo e Angelo Di Lorenzo</i>                                 | p. 68 |
| 8.  | Le prime case di abitazione<br><i>di Franco Botteon</i>                                          | p. 71 |
| 9.  | Il cambio di destinazione d'uso e gli interventi di riqualificazione<br><i>di Emiliano Troi</i>  | p. 75 |
| 10. | Gli edifici con destinazione commerciale<br><i>di Enrico Carifi e Gianpaolo Sardos Albertini</i> | p. 79 |
| 11. | Gli immobili ricompresi all'interno dei piani attuativi<br><i>di Guido Sartorato</i>             | p. 84 |

**CAP. II**  
**Gli interventi di carattere ordinario**

- |    |                                                                                                                                      |        |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1. | Gli interventi di demolizione e ricostruzione con o senza<br>ampliamento (la nuova ristrutturazione)<br><i>di Domenico Menorello</i> | p. 89  |
| 2. | Le pensiline e le tettoie finalizzate all'installazione di impianti<br>solari e fotovoltaici<br><i>di Domenico Menorello</i>         | p. 94  |
| 3. | La ricostruzione su area di sedime diversa<br><i>di Alberto Dal Bello</i>                                                            | p. 100 |
| 4. | Gli interventi a favore dei soggetti disabili<br><i>di Raffaele Bucci</i>                                                            | p. 105 |

**CAP. III**  
**Presupposti e condizioni per l'applicazione delle  
misure di carattere eccezionale previste nella legge**

- |    |                                                                                                                                                                |        |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1. | Sul concetto di edificio esistente ed edificio progettato<br><i>di Giuseppe Farina</i>                                                                         | p. 109 |
| 2. | L'obbligo di rispettare le distanze e gli altri vincoli edilizi<br>previsti dalla normativa statale<br><i>di Antonio Cimino e Alessandro Pizzato</i>           | p. 113 |
| 3. | La compatibilità urbanistica<br><i>di Domenico Chinello</i>                                                                                                    | p. 131 |
| 4. | L'obbligo di realizzare ovvero adeguare le opere di urbanizzazione<br>primaria e l'aumento di carico urbanistico<br><i>di Emiliano Troi e Cristina Borgato</i> | p. 134 |
| 5. | Il contributo di costruzione<br><i>di Valentino Peterle</i>                                                                                                    | p. 139 |

**CAP. IV**  
**Ulteriori limiti all'applicabilità delle**  
**misure di carattere eccezionale previste dalla legge**

- |                                                                                                                       |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1. Gli edifici soggetti a vincolo culturale o paesaggistico<br><i>di Francesco Curato</i>                             | p. 143 |
| 2. Gli edifici situati nei centri storici o soggetti a specifiche<br>norme di tutela<br><i>di Alessandro Calegari</i> | p. 147 |
| 3. Gli edifici ubicati in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica<br><i>di Stefano Canal</i>                   | p. 155 |
| 4. Gli edifici sorgenti in fascia di rispetto<br><i>di Domenico Chinello</i>                                          | p. 161 |
| 5. Gli edifici ricadenti in aree soggette ad altri vincoli d'inedificabilità<br><i>di Alessandro Calegari</i>         | p. 176 |
| 6. Gli edifici abusivi<br><i>di Alessandro Calegari</i>                                                               | p. 178 |

**CAP. V**  
**Gli incentivi**

- |                                                                                                                                                                                             |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1. Gli incentivi di carattere economico per le prime abitazioni<br>e per le costruzioni realizzate secondo i canoni della bioedilizia<br><i>di Valentino Peterle</i>                        | p. 183 |
| 2. Gli incentivi previsti dalla l.r. 32/2013 (bonifica dall'amianto e<br>liberazione delle zone soggette a fragilità idraulica ed idrogeologica)<br><i>di Emiliano Troi e Stefano Canal</i> | p. 184 |
| 3. Ulteriori incentivi per i soggetti disabili<br><i>di Raffaele Bucci</i>                                                                                                                  | p. 192 |

**CAP. VI**  
**Trasferibilità**

- |                                                                                                                                                                                                                                  |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1. La cessione a terzi:<br>a) degli incentivi previsti dalla l.r. 14/09<br>b) della preesistenza edilizia<br>c) degli ampliamenti e delle nuove costruzioni realizzate ai sensi<br>della l.r. 14/09<br><i>di Guido Sartorato</i> | p. 195 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|

**CAP. VII**  
**I procedimenti ed il contenzioso**

1. I titoli edilizi: legittimazione, procedure e termini p. 199  
*di Gabriele Maso*
2. Il contenzioso in sede civile ed amministrativa p. 204  
*di Livio Viel*
3. Le problematiche applicative della l.r. 14/09 in materia di deroga  
alle distanze stabilite negli strumenti urbanistici p. 212  
*di Armandino Stoppa*

**CAP. VIII**  
**I rapporti tra Piano Casa e decreto legge 133/2014 (“Sblocca Italia”)**

1. Il permesso di costruire in deroga p. 217  
*di Emiliano Troi*
2. Il permesso di costruire convenzionato p. 221  
*di Guido Zago*
3. Gli interventi di conservazione p. 224  
*di Sergio Dal Prà*

## *Presentazione dell'opera*

Il “Manuale Operativo per l'applicazione della L.R. n. 32/2013” fa seguito al precedente volume, uscito giusto un anno fa, all'indomani della pubblicazione della legge meglio nota come “Terzo Piano Casa” della Regione Veneto.

A differenza della precedente “Guida” – che si svolgeva articolo per articolo e per alcuni commi disgiuntamente – il “Manuale Operativo” è nato con l'intendimento di approfondire, soprattutto da un punto di vista pratico, gli specifici problemi derivanti dalla applicazione delle legge.

L'uscita avviene ad alcuni mesi dalla pubblicazione della Circolare n. 1 del 13 novembre 2014 che - diversamente dalla Circolare di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n. 24/2014, sostanzialmente ricognitiva rispetto al testo delle legge stessa - interviene in più parti nel quadro di riferimento normativo.

Nel frattempo, il Piano Casa del 2013 ha affrontato anche la prova del giudizio di costituzionalità ed, a marzo di quest'anno, è stata approvata la legge regionale n. 4/2015, che modifica ulteriormente il corpus precedente.

In sostanza, il legislatore regionale non sembra essere venuto meno alla prassi di modificare, integrare, abrogare, derogare alle norme via via intervenute, ponendo così ulteriori problemi applicativi ed interpretativi.

Non meno dirompente è stato l'intervento del legislatore statale, che con il decreto legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni della legge n. 133 del 2014 (“Sblocca Italia”), ha introdotto significative innovazioni non solo alla disciplina edilizia e urbanistica statale ma che incidono direttamente sull'ordinamento regionale.

Numerose norme regionali infatti si debbono considerare superate e sostituite ovvero integrate da quanto disposto dal DL convertito, che contiene disposizioni legislative di dettaglio che innovano i principi fondamentali della materia edilizia e che, in quanto tali, prevalgono direttamente sulla normativa regionale antecedente e sono immediatamente operative.

Di qui l'esigenza del nuovo “Manuale Operativo”, impostato sull'approfondimento di quegli specifici punti che hanno dato motivo di perdurante incertezza interpretativa.

L'opera rappresenta il contributo di avvocati e professionisti che avevano prestato la loro opera nella precedente edizione del volume, i quali hanno potuto rivedere ed integrare i loro contributi facendo tesoro della esperienza acquisita anche come consulenti di pubbliche amministrazioni e di privati.

E' a questo straordinario gruppo di avvocati del Foro Veneto ed alla non lieve fatica dei componenti del Comitato di Redazione che va il nostro ringraziamento.

Sergio Dal Prà

Guido Sartorato

## *Prefazione*

È con grande onore che predispongo la prolusione al commentario della Legge Regionale n. 32 del 29.11.2013, la quale, pur ponendosi in continuità con le due leggi precedenti (L.R. n. 14/2009 e 13/2011), introduce significative novità, nel solco di un quadro normativo emergenziale, volto a stimolare l'economia, rispondendo a contenuti ed esigenze del cittadino e del mondo imprenditoriale.

L'opera, frutto dello sforzo collettivo e, peraltro, unitario, di molteplici professionisti del mondo forense, non si limita ad un'interpretazione pedissequa del dettato normativo, ma si sforza di cogliere, attraverso un'attenta ricucitura degli istituti di recente introdotti a livello nazionale, con i decreti dai titoli suggestivi "Crescita", "Fare", e "Sblocca Italia", lo spirito innovatore della L.R. n. 32/2013 che mira, al di là della sua temporaneità ed eccezionalità, a superare il concetto di un'edilizia necessariamente vincolata da una pianificazione rigorosa, compiaciuta della sovrapposizione di strumenti generale e attuativi, sovente contraddittori e, comunque, affidati all'approvazione di molteplici Enti ed Autorità.

In quest'ottica anche l'analisi interpretativa appare sempre costruttiva e dinamica, senza arrestarsi ad una facile censura didattica, ma cogliendo le novità che pone all'attenzione del lettore, cittadino ed imprenditore, professionista del settore, per consentire, superando ove possibile, nebulosità o vuoti inespressi, la realizzabilità dell'intervento programmabile, analizzato in tutte le sue sfumature.

La grande anima che contraddistingue quest'opera, frutto di un non consueto sforzo interpretativo, è quello di suggerire, in positivo, le soluzioni adottabili, nell'intento di favorire l'edificazione, senza mai dimenticare le responsabilità che coinvolgono i funzionari nel processo di rilascio del provvedimento richiesto. Sforzo ed impegno, quindi, equilibrati, che sottendono, peraltro, una visione del "voler comprendere", e del "voler fare", risultando, purtroppo, fallita la stagione dell'attesa e/o del rinvio, anche se, talvolta, alimentata dall'intento di conseguire le vette di una inarrivabile perfezione ovvero di un immaginifico equilibrio tra gli interessi contrapposti.

Al contrario gli interpreti si sono calati nella realtà dei piccoli passi, consapevoli che il Legislatore Regionale, plasmando determinati principi già introdotti dalla propria legge urbanistica quadro (L.R. 2004/11) e dalla citata recente decretazione, ha coniugato il beneficio volumetrico concesso in deroga al cittadino con quello pubblico, ravvisato nell'adeguamento tecnologico, igienico-sanitario, del tessuto urbano.

Gli standards, le destinazioni e le altezze non sono più appannaggio del vecchio DM 1968/1444, ma diventano flessibili, commisurati alla capacità innovativa dell'intervento pur calato in una tradizionale zonizzazione e nel rispetto dei centri storici.

Tutte queste innovazioni, che scandiscono pure le facoltà discendenti dal cambio di destinazione d'uso di manufatti pregressi, sono scandagliate nel breviario in questione, che non si adagia mai su banali valutazioni.

E quest'impegno costante ad offrire soluzioni coerenti, non ripetitive, mi induce a riflettere sull'altissimo livello che contraddistingue il foro veneto, nella sua specializzazione amministrativa.

Gli organizzatori, ancorché si siano rivolti ad una platea diffusa di professionisti, hanno ottenuto una risposta corale, che non ha mai trascurato una visione unitaria, raggiungendo nelle singole espressioni, modalità interpretative ed esegetiche di notevole compiutezza. L'opera si pone, quindi, come un prezioso approccio per quanti agiscono nelle diverse vesti nel settore edilizio; sotto questo profilo ha raggiunto il migliore risultato auspicabile.

Essa rappresenta, se mi è consentito, un'esaltante dimostrazione della dignità e capacità del foro veneto che, nonostante le avverse congiunture, mai ha accettato di piegarsi e/o adattarsi al costante declino della società e soprattutto delle Istituzioni che, al contrario, non hanno saputo innovarsi a tutto detrimento delle esigenze ed aspirazioni del cittadino, di cui dovrebbero rappresentare i principali ed effettivi tutori.

Un ringraziamento sentito e vibrante a tutti gli autori di questo libro, mio personale e dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti che mi lusingo, ancora, di rappresentare.

*Franco Zambelli*  
*Presidente Associazione Veneta*  
*Avvocati Amministrativisti*



## INTRODUZIONE

### *I caratteri generali e la struttura della legge di Marino Breganze*

Le misure disposte dal legislatore veneto “a sostegno del settore edilizio”, in aggiunta ad altre specifiche finalità legate ai diversi interventi registratisi in materia, si susseguono ormai a far data dall’entrata in vigore della L.R. 8 luglio 2009, n.14 (primo Piano Casa), recante, appunto, “*Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l’utilizzo dell’edilizia sostenibile*” e, sulla base di quanto oggi previsto dall’art. 9, comma 7, della medesima legge, nel testo da ultimo emendato dalla legge 29 novembre 2013, n. 32, con “*Nuove disposizioni per il sostegno e riqualificazione del settore edilizio*” (oltre a previsioni di modifica di leggi regionali in materia urbanistico-edilizia), sono destinate a trovare applicazione sino al 10 maggio 2017.

Tra la legge del 2009 e quella del 2013, peraltro, va ricordato un altro intervento regionale, la L.R. 8 luglio 2011, n. 13 (secondo Piano Casa), con la quale il legislatore aveva disposto una prima proroga delle norme originarie, intervenendo a modificare la disciplina del 2009, sulla quale si sono poi innestate anche le ultime modifiche recate dalla citata L.R. n. 32 del 2013 (terzo Piano Casa) e, recentissimamente, dall’art. 6 della L.R. n. 4 del 16 marzo 2015 (“*Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali*”).

In un periodo di perdurante e sempre più grave crisi economica, il legislatore veneto continua, quindi, a ritenere che il sostegno diretto ad un settore chiave del nostro sistema imprenditoriale, spesso costituito da una rete molto fitta di piccole e medie imprese – quello edilizio- risponda ad un’esigenza primaria della collettività, giustificando per questa via anche la prevalenza delle norme da esso dettate “sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici contrastanti con essi” (art. 6, comma 1, L.R. 14/2009), ma pure, in varie ipotesi, sui “piani ambientali dei parchi regionali” (artt. 2, comma 1, e 3, comma 1) e, come si ricorderà più avanti, ampliando via via l’ambito di applicazione delle norme eccezionali da esso dettate.

Negli anni che sono trascorsi dal primo Piano Casa, è divenuta consueta anche la prassi di ricorrere a circolari interpretative e più o meno ampiamente esplicative-integrative di un complesso di disposizioni che per la loro natura eccezionale e derogatoria pongono per forza di cose molti interrogativi e possono dare adito ad incertezze ed ambiguità, legate anche al fatto che le norme via via intervenute sono venute ad innestarsi su di un *corpus* precedente, aggiungendo deroga a deroga: l’ultima in ordine di tempo (che ha espressamente sostituito le precedenti), il cui carattere ampio e articolato giustifica un nuovo commento organico alla legge regionale, è la Circolare n. 1 del 13 novembre 2014 (in BUR 20 novembre 2014, n. 11). Essa segue le ultime modifiche alla L.R. 14/2009: ma a circa un anno di distanza e dovrebbe rispondere all’intento di risolvere i problemi applicativi sorti sulla base delle nuove disposizioni nel corso di un periodo di tempo abbastanza ampio, dovendo affrontare però anche le questioni legate al rapporto tra i vari “Piani casa” succedutisi dal 2009 in poi.

Nel frattempo va ricordato che il terzo Piano Casa regionale, quello del 2013, ha affrontato anche la prova del giudizio di costituzionalità.

A fronte, per vero, di un ricorso statale assai timido nei confronti della L.R. 32/2013 ed avente ad oggetto questioni particolari e puntuali non attinenti alla generale portata derogatoria delle disposizioni regionali nei confronti della strumentazione urbanistica, la Corte costituzionale, con una sentenza in sé equilibrata, (allora) redatta dall’(oggi) Presidente della Repubblica Sergio Mattarella –la n. 259 del 2014- non ha potuto che dichiarare l’inammissibilità della prima questione posta –sulla possibilità di demolire edifici ricadenti nelle aree ad alta pericolosità idraulica ed idrogeologica e di ricostruirli in altra zona priva di tali rischi-, date le “censure poco chiare e non sufficientemente motivate” dell’Avvocatura dello Stato quanto alla lesione delle previsioni contenute nei piani di bacino di cui al d. lgs. n. 152 del 2006, e rigettare la seconda, relativa alla pretesa violazione da parte regionale della normativa statale di principio sulle categorie di intervento edilizio e di quella esclusiva in materia di beni culturali.

La nuova definizione generale della ristrutturazione edilizia in cui era venuto meno il requisito dell’aspetto della sagoma –disposizione ordinaria e non eccezionale del Piano Casa- non è da ritenere costituzionalmente illegittima perchè nel frattempo era sopravvenuta una norma statale, recata dal c.d. decreto del Fare, rispetto a cui la norma regionale era conforme; per quanto riguarda, invece, la pretesa violazione della disciplina in materia di beni culturali per non aver contemplato il vincolo della sagoma nella ristrutturazione su beni vincolati, giustamente la Corte ha egualmente rigettato la questione, osservando che “quando una norma è riconducibile ad ambito materiale di esclusiva competenza statale – la tutela dei beni culturali- le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale..., il silenzio della legge regionale... non può che essere interpretato... nel senso della vigenza della disposizione statale... in materia di obbligo di rispetto della sagoma preesistente nelle ristrutturazioni aventi ad oggetto beni culturali vincolati”.

Al pari delle normative precedenti del 2009 e del 2011, anche la legge sul terzo Piano Casa del 2013 si compone sostanzialmente di due parti distinte: accanto al complesso principale, le disposizioni eccezionali di deroga alla strumentazione urbanistica in senso ampio e di incentivazione di particolari interventi edilizi, vi è una serie di disposizioni che vanno a modificare principalmente la L.R. 23 aprile 2004, n. 11, recante “*Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*” (artt. 15 ss. L.R. 32/2013). Va ricordato, però, che alcune disposizioni non eccezionali ma aventi natura ordinaria e non soggette al termine di applicazione del 10 maggio 2017 di cui all’art. 9, comma 7, L.R. 14/2009, sono state inserite all’interno di quest’ultima ad opera della L.R. 32/2013: e tra queste certamente la più rilevante (art. 10 L.R. 14/2009) riguarda definizioni e modalità di realizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia di cui agli artt. 3, comma 1, lett. d), e 10, comma 1, lett. c), di cui si è occupata anche la Corte costituzionale, ed altri interventi legati all’eliminazione di barriere architettoniche (artt. 11, 11 *bis* e 12 L.R. 14/2009).

Anche la L.R. 14/2009, nella quale si sono innestate le modifiche apportate con la L.R. n. 13/2011 e con la L.R. 32/2013, si compone, quindi, di una parte straordinaria –il cd. Piano Casa- e di una parte ordinaria, minore, di norma priva del carattere dell’eccezionalità; a tutte queste disposizioni verranno qui riservate solo alcune notazioni

generali, trattandosi di norme oggetto di specifico approfondimento, nei tanti problemi applicativi e interpretativi che pongono, nei commenti a seguire.

Le finalità dell'ultimo Piano Casa regionale si sono ampliate rispetto alle leggi precedenti.

Obiettivo primario rimane sempre, espressamente, “il sostegno del settore edilizio”. Ciò avviene attraverso un'ampia gamma di interventi finalizzati “al miglioramento della qualità abitativa”, “ad incentivare l'adeguamento sismico e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti che ricadano in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica”, “a favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti” (art. 1, comma 1).

Nella struttura della normativa regionale viene subito in evidenza la scelta, attuata con l'art. 1bis, di fornire alcune definizioni fondamentali ai fini della sua applicazione: la nozione di prima abitazione del proprietario o prima casa di abitazione e quella di familiare avente titolo ad intervenire attraverso le opere in deroga, ricevono ulteriore esplicitazione da parte della circolare del novembre 2014, che chiarisce la portata dell'obbligo di mantenere la residenza in detta abitazione (attraverso atto d'obbligo unilaterale), facendo rinvio all'art. 7, comma 2 bis, che lo individua in quarantadue mesi successivi al rilascio del certificato di abitabilità; mentre altri chiarimenti sono forniti per quanto riguarda la nozione di edificio residenziale unifamiliare e per ciò che riguarda la determinazione del *quantum* di ampliamenti e incrementi di volume e superfici.

Varie sono le categorie di interventi realizzabili in deroga alle previsioni urbanistico-edilizie ed in taluni casi anche di quelle recate dai piani ambientali dei parchi regionali, eccezion fatta, in quest'ultima ipotesi, per le norme aventi natura ambientale da essi contenute, come precisa la Circolare del novembre 2014; inoltre, questi interventi ricevono un ulteriore trattamento premiale per ciò che riguarda gli oneri concessori, come previsto dall'art. 7, che dispone, tra l'altro, riduzioni molto rilevanti “nell'ipotesi di edificio o unità immobiliari destinati a prima abitazione del proprietario o dell'avente diritto”: arrivando al totale esonero per le famiglie con un numero di figli pari o superiore a tre e per gli interventi relativi ad edifici destinati a prima abitazione che utilizzano fonti di energia rinnovabile.

Va, invece, ricordato che, ai sensi dell'art. 9, comma 4, gli interventi di ampliamento (art. 2), quelli volti a favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (art. 3) o la rimozione o lo smaltimento dell'amianto (art. 3 ter) o in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica e idrogeologica ( art. 3 quater), oltre a quelli volti a favorire la riqualificazione degli insediamenti turistici e ricettivi (art. 4), “sono subordinati all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ovvero al loro adeguamento in ragione del loro maggiore carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie degli edifici esistenti, ad esclusione –sempre- degli interventi realizzati sulla prima casa di abitazione”.

Il *favor* per la prima casa di abitazione risulta quindi estremamente ampio, a fronte di una durata minima non particolarmente elevata –quarantadue mesi- dell'obbligo di mantenimento della residenza.

In tutti questi casi, comunque, non vi è solamente deroga alle scelte di pianificazione volute dal Comune, ma anche –non si può non rilevarlo- sottrazione all'Ente di molta parte delle risorse usualmente tratte dall'attività edificatoria e destinate (pel tramite degli oneri concessori) alla realizzazione di servizi al territorio.

Tra le categorie contemplate dal Piano Casa *ter*, gli interventi edilizi di ampliamento (art. 2) -i quali devono insistere in zona omogenea propria (salvo quelli in aderenza, che possono essere realizzati anche in ZTO impropria: giusta la previsione del comma 2 *bis* della L.R. 14/2009, introdotto nella stessa dall'art. 6 della L.R. 16 marzo 2015, n.4) e possono riguardare sia gli edifici esistenti al 31 ottobre 2013 sia quelli non ancora realizzati "il cui progetto o richiesta di titolo abilitativo edilizio siano stati presentati al Comune entro il 31 ottobre 2013" (art. 9, comma 6)- conoscono una graduazione ampia e articolata in ragione dei premi volumetrici aggiuntivi in caso di finalità ambientali in senso ampio –energie rinnovabili, rendimenti energetici o messa in sicurezza dal rischio sismico- che possono superare la metà della volumetria iniziale.

Il rinnovamento e la sostituzione del patrimonio edilizio esistente, per finalità molto ampie e generiche, riguardanti quegli "edifici legittimati da titoli abilitativi che necessitano di essere adeguati agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza" (art. 3), possono addirittura arrivare a incrementi dell'80 per cento del volume o della superficie in caso di demolizione e ricostruzione.

Questi interventi ricevono poi una disciplina speciale dall'art. 3 *bis* nel caso in cui vengano effettuati in zona agricola.

Nel caso di interventi per la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto (ove non obbligatori per legge), l'ampliamento è concesso nei limiti del 10 per cento (art. 3 *ter*), mentre per la demolizione integrale e successiva ricostruzione in zona territoriale omogenea, propria degli edifici in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica e idrogeologica, il *bonus* può arrivare al 50 per cento (art. 3 *quater*) e, invece, per le attrezzature all'aperto, anche se ricadenti in area demaniale, fino al 20 per cento: ma con l'ulteriore premialità della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per la durata massima prevista dalle vigenti normative nazionali e regionali (art. 5).

Infine, ed in conclusione, non si possono non menzionare i profili estremamente delicati per l'autonomia comunale che vengono dalle modifiche rilevanti introdotte dall'ultimo Piano Casa per ciò che riguarda l'ambito di applicazione degli interventi derogatori e premianti (art. 9).

Rispetto al regime precedente, infatti, è venuta meno la facoltà riconosciuta ai Comuni di deliberare limitazioni ulteriori (rispetto a quelle previste dalla legge) alla realizzazione degli interventi derogatori all'interno del centro storico e non vi è dubbio che questo mutamento di rotta nelle scelte del legislatore regionale vada ulteriormente a comprimere l'autonomia comunale, in virtù della *ratio* complessiva del Piano Casa, volto com'è ad un sostegno forte e diretto al settore edilizio.

Ad oggi i tentativi di alcuni Comuni di sottrarsi alle imposizioni delle norme regionali non paiono, peraltro, avere sortito effetti positivi, (cfr.: TAR Veneto, II sez., 6.11.2014, n.1366, e 19.12.2014, n. 1543; Consiglio di Stato, IV sez., ordinanza 11 febbraio 2015, n. 622).

*Le disposizioni del Piano Casa nel sistema delle fonti ed i  
rapporti fra legge regionale e legge statale  
di Giorgio Orsoni*

*Sommario:* 1. Premessa - il mutato quadro costituzionale - le intese. 2. I contenuti dell'intesa 1 aprile 2009. – 3. L' "intesa" come superamento del dualismo fra norme di principio (statali) e norme di dettaglio (regionali) e verso un nuovo modello di esercizio della potestà legislativa. 4. La prima fase: i contenuti dell' "intesa" e sua attuazione. – 5. La seconda fase: il "decreto sviluppo". – 6. Le norme regionali conseguenti ed il loro rapporto con la normativa statale.

**1. Premessa. Il mutato quadro costituzionale – le intese**

L'inquadramento nel sistema delle fonti della normativa sul c.d. piano casa, presenta alcune particolarità derivanti inizialmente dal fatto che essa si pone a cavallo tra un sistema costituzionale ed un altro e che, successivamente, si è sviluppata in un'ottica di recupero in senso statalistico delle competenze legislative in materia urbanistico-edilizia. E' perciò che si può considerare emblematica di un periodo di travaglio costituzionale, del quale si intravedono gli esiti nei tentativi di riforma della Costituzione, in atto in questi mesi.

Infatti, in un primo tempo, si è posto l'accento soprattutto sulla rilevanza che dovevano avere le Regioni per conseguire importanti obiettivi di rilancio dell'economia attraverso l'emanazione di norme di incentivazione dell'edilizia.

La finalità del rilancio dell'economia, dunque, attraverso lo strumento della approvazione di disposizioni incentivanti in materia edilizia che apparivano immediatamente come poste a cavallo fra le competenze legislative regionali e quelle statali, trattandosi di competenza concorrente a sensi dell'art. 117 Cost..

Senonché, la disciplina della competenza concorrente, dopo l'entrata in vigore della modifica costituzionale del 2001, ha subito una notevole evoluzione.

E, proprio per questo, volendo incidere in modo coordinato fra intervento statale e intervento regionale, nel rispetto della autonomia locale, si è inizialmente seguito un percorso che teneva conto, appunto, del nuovo e diverso rapporto instauratosi fra le competenze statali e quelle regionali in materie concorrenti.

Infatti, la modifica costituzionale del 2001 ha portato al radicale rovesciamento di prospettiva tra competenza statale esclusiva (limitata alle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.) e competenza legislativa generale regionale (concorrente e residuale), ed in particolare il tema del rapporto esistente tra competenza statale di "principio" e competenza regionale di "dettaglio", nell'ambito, appunto, della c.d. competenza legislativa concorrente.

Nel vigore del precedente testo costituzionale il confine tra le due competenze era considerato non valicabile, non ponendosi il tema della collaborazione fra i diversi livelli di governo, nell'ambito di un'attribuzione di poteri legislativi alle regioni assai limitati, ed a fronte di un potere legislativo statale generale ed immanente anche sulle scelte di dettaglio, temperato peraltro dal criterio della "cedevolezza".

Ove, infatti, il legislatore statale si fosse avventurato ad emanare norme di dettaglio in materia di legislazione concorrente, la sanzione non sarebbe stata quella

dell'incostituzionalità della norma, ma semplicemente il suo possibile superamento da parte di una norma regionale successiva (Corte Costituzionale Sent. n. 214/1985).

Ne era risultato un sistema rigido nel quale Stato e Regioni potevano intervenire legislativamente senza entrare in conflitto, se non per l'eventuale violazione da parte delle Regioni della norma di principio.

La supremazia sostanziale dello Stato non derivava soltanto dalla forza espansiva delle sue competenze legislative, non limitate dalla norma costituzionale se non dalla concorrente potestà legislativa regionale di dettaglio, in materia tipizzata, ma anche dalla forza preminente della tutela dell'interesse nazionale, espressamente affidatagli.

Il mutamento costituzionale, e con esso il venir meno dell' "interesse nazionale", ha obbligato ad un forte ripensamento nel rapporto Stato-Regioni, in particolare nelle modalità di esercizio delle competenze legislative concorrenti, tenuto conto, non solo del rovesciamento della prospettiva delle competenze, ma anche dell'irrompere nel quadro costituzionale del principio della "sussidiarietà", che la giurisprudenza costituzionale declinerà al di fuori ed oltre i limiti di una "sussidiarietà" amministrativa di cui all'art. 118 Cost. (Corte Costituzionale n. 303/2003).

In altri termini, prima della riforma del 2001 nelle materie di legislazione concorrente, lo Stato, comunque titolare in via di principio dell'intera competenza legislativa, poteva emanare norme di dettaglio valide per tutte le regioni, sino all'eventuale intervento legislativo regionale che le caducasse (costituisce un residuo di tale concezione la norma contenuta nel T.U. in materia edilizia all'art. 2 D.P.R. n. 380/2001, ed affermatosi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale - v. sent. n. 214/1985).

Una normazione omogenea per tutto il territorio nazionale poteva discendere solo attraverso disposizioni di principio, che si ispirassero alla tutela di valori generali.

Oggi ciò non è più possibile, giacché la potestà legislativa è stata attribuita in via generale alle regioni, tranne per quanto espressamente riservato dalla Costituzione allo Stato.

Cosicché l'emanazione di norme di dettaglio da parte dello Stato non trova più alcuna giustificazione, neppure invocando la successiva cedevolezza di tali norme.

In tal senso è ormai orientata la Corte, che anche di recente ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme di dettaglio in materia urbanistica (Corte Cost. n. 278/2010) superando, appunto, il precedente orientamento ante 2001.

Per superare questa situazione di tendenziale rigidità, che si è venuta a determinare e l'impotenza dello Stato ad intervenire nel caso di Regioni poco sollecite a disciplinare nel dettaglio situazioni nelle quali si possono manifestare necessità di omogeneità e coordinamento a livello nazionale, la stessa giurisprudenza della Corte ha elaborato il meccanismo dell' "assunzione in sussidiarietà" (Corte Cost. n. 303/2003), in base al quale viene ritenuto legittimo l'intervento legislativo dello Stato, anche nella normazione riservata al livello regionale.

E' il principio di adeguatezza del livello di intervento nella ripartizione dei poteri amministrativi, sancita dall'art. 118 Cost, che la giurisprudenza costituzionale ha trasposto anche nel campo legislativo.

Senonché la stessa Corte Costituzionale si è resa conto che il riconoscimento di tale potere allo Stato avrebbe potuto negare in radice il nuovo assetto dei rapporti tra Stato e regioni, dopo la riforma del 2001, ove non fosse temperato da un corretto coinvolgimento del livello regionale.

Di qui il ricorso al principio di leale collaborazione, già presente nello spirito della Costituzione, anche prima del 2001, (vedi art. 5 Cost.), ma sancito con il nuovo art. 120, e ripreso dalla L. n. 131/2003.

La “leale collaborazione” quale presupposto e bilanciamento del potere di “assunzione in sussidiarietà” da parte dello Stato, nei confronti delle regioni, quando interessi trasversali e comunque preminenti possano renderli giustificabili.

Strumento di tale meccanismo è stato individuato nell’ “intesa”.

I “piani casa” delle regioni sono, in un primo momento, la diretta conseguenza di questo ridefinito rapporto Stato-Regioni nella materia dell’urbanistica.

## **2. I contenuti dell’intesa 1 aprile 2009**

Per il corretto inquadramento, in una prima fase, dei “piani casa” regionali, si deve, pertanto, partire dall’intesa 1 aprile 2009, sancita in conferenza unificata, “a sensi dell’art. 8 c. 6 della L. 5 giugno 2003 n. 131, tra Stato, regioni ed autonomie locali sull’atto contenente misure per il rilancio dell’economia attraverso l’attività edilizia”.

L’art. 8 c. 6 della L. n. 131/2003 prevede, infatti, che il Governo possa stipulare intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata “diretta a favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni”, con evidente riferimento, in particolare, all’esercizio delle funzioni legislative di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

In base a tale intesa, l’attività edilizia viene individuata quale mezzo condiviso per il rilancio dell’economia, da disciplinarsi per il conseguimento di un obiettivo comune.

Lo strumento da utilizzare è duplice:

a) da un lato le leggi regionali da approvare entro e non oltre 90 giorni alle quali sono assegnati degli obiettivi, che si possono riassumere nel disciplinare interventi straordinari di tipo premiale di aumenti delle volumetrie degli edifici esistenti, per migliorare la qualità architettonica e/o energetica, entro percentuali definite ed introducendo forme semplificate e celeri pur “in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale”;

b) dall’altro un decreto-legge del Governo, da concordare con regioni ed autonomie locali, da emanare entro dieci giorni diretto “a semplificare alcune procedure di competenza esclusiva dello Stato, al fine di rendere più rapida ed efficace l’azione amministrativa di disciplina dell’attività edilizia”.

E’ subito da precisare che le regioni nella quasi totalità (nota è l’eccezione della Calabria che diede luogo ad un importante contenzioso) adempiono puntualmente agli obblighi che l’intesa poneva a loro carico, mentre lo Stato rimase inadempiente, non riuscendo neppure ad approvare in Consiglio dei Ministri la bozza di decreto legge già peraltro predisposta.

Senonché, si deve sottolineare come l’attuazione dell’intesa da parte delle Regioni avviene nell’ambito di una prospettiva non strettamente edilizia, ma utilizzando l’attività edilizia quale strumento per il rilancio dell’economia, certamente rientrante nei compiti dello Stato che, in questo modo, si intendono condividere con le Regioni.

La normativa regionale conseguente non può, pertanto, essere letta esclusivamente come normativa appartenente alla materia “urbanistica-edilizia” o se si preferisce di “governo del territorio”, ma ad un più ampio campo d’azione la cui cura non è affidata certamente

alle Regioni, ma in modo unitario allo Stato che, attraverso l'emanazione di norme regionali, intende perseguire scopi propri in una visione unitaria dell'ordinamento.

### **3. L'”intesa” come superamento del dualismo fra norme di principio (statali) e norme di dettaglio (regionali) e verso un nuovo modello di esercizio della potestà legislativa**

Le varie leggi regionali, ed in particolare la Legge Regionale veneta n. 14/2009, che ne costituì la prima applicazione, non si discostarono dai principi formulati dall'intesa 1 aprile 2009, e vennero applicate con fortune maggiori o minori, ma senza grossissime problematiche, anche perchè le disposizioni di incentivazione furono percepite come delle opportunità offerte ai privati ed alle singole comunità per risolvere situazioni edilizie ed urbanistiche di difficile soluzione con gli strumenti ordinari.

In particolare, hanno giocato un ruolo favorevole a questa percezione la temporalità degli interventi derogatori, ed il coinvolgimento delle amministrazioni locali nel graduare le scelte applicative, che l'intesa 1 aprile 2009 voleva fossero “in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale”, e quindi nel rispetto del ruolo delle autonomie locali ed in particolare di quella comunale.

Tuttavia, se si volesse rispondere in modo tradizionale al quesito circa la collocazione nel sistema delle fonti di una normativa regionale, attuatrice di un'intesa a sensi dell'art. 8 c. 6 della L. n.131/ 131/2003, in materia di legislazione concorrente, ci si dovrebbe chiedere anzitutto a quale categoria di norme (di principio o di dettaglio, ammesso che tale distinzione abbia mantenuto una qualche validità) esse siano ascrivibili.

E' noto come la suddivisione tra norma di competenza statale (di principio) e di competenza regionale (di dettaglio) in materia urbanistica edilizia, sia sempre stata quanto mai labile e di difficile fissazione, potendosi indifferentemente considerare norma di principio o di dettaglio una norma procedimentale (vedi il tema della formazione del silenzio assenso) o persino una norma sostanziale circa i requisiti del soggetto richiedente il consenso ad un intervento edilizio, così che la dottrina si è per lo più rifugiata in valutazioni di tipo pragmatico, facilitata dalla affermazione del principio della c.d. “cedevolezza”, e quindi lasciando alla legge statale ampio margine di azione.

Si è, in altri termini, sempre guardato alle leggi regionali come fonti principali della disciplina, entro i limiti che la numerosa e frequente normazione statale ha nel tempo imposto e di volta in volta modificato. (G. Pagliari – Corso di diritto urbanistico, pag. 84, Giuffrè 2010).

D'altra parte, anche la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003, relativa all'impatto della “legge obiettivo” sui rapporti tra legislazione statale e regionale, non abbandona la visione statalistica per quanto riguarda la materia di “governo del territorio”, nella quale fa rientrare la vecchia etichetta dell' “urbanistica-edilizia”.

Attorno alla “disciplina dei titoli abilitativi” si riconosce, infatti, una competenza statale a dettare i principi della materia, negandosi che tale disciplina possa ricondursi alla normativa di dettaglio.

Con un argomentare, sostanzialmente tautologico, si sostiene che i titoli abilitativi per gli interventi edilizi sono interessati da una normativa di principio, perché di essi si è sempre occupata la legislazione statale subendo “sensibili evoluzioni”.

È il consolidato storico, che finisce per essere invocato al fine di sostenere la natura di normativa di principio alla disciplina, spesso particolarmente dettagliata, dei titoli edilizi e con essi degli adempimenti procedurali.

Ciò sancisce, anche dopo la modifica costituzionale, la pervasività del tutto totalizzante della competenza statale in materia urbanistica o se si vuole di “governo del territorio”, attraendo a livello di principi anche ciò che avrebbe potuto rientrare ampiamente nella normazione di dettaglio.

Di tale situazione non possiamo che prenderne atto, sottolineando tuttavia che proprio la sentenza della Corte Cost. n. 303/2003, se da un lato ribadisce la supremazia statale in materia di legislazione urbanistica, secondo un consolidato storico che risale a prima della modifica costituzionale del 2001, dall’altro, nella valutazione generale della normativa della “legge obiettivo”, apre le porte ad un diverso rapporto tra intervento legislativo statale e competenze regionali, in senso generale.

In altri termini, si prende consapevolezza del fatto che nel mutato quadro costituzionale, con il riconoscimento dell’applicazione del principio di sussidiarietà verticale anche nell’ambito legislativo, le competenze legislative non possono essere gestite in termini di netta separazione fra norme di principio e norme di dettaglio, ma deve essere individuato uno strumento di coordinamento in grado di prevenire una potenziale conflittualità, non ancorata a parametri oggettivi.

A maggior ragione nel momento in cui il criterio della cedevolezza non può più essere invocato, in ragione del rovesciamento della prospettiva su cui si fonda il potere legislativo regionale, così da portare a pronunce di incostituzionalità di norme statali, qualificate di dettaglio, come ad es. Corte Cost. n. 278/2010, in materia di strutture recettive all’aperto.

Si afferma in tal modo l’idea che l’assunzione in sussidiarietà, motivata dalle esigenze di disciplina unitaria della materia, seppure ampiamente giustificata, non può, nel quadro costituzionale attuale non richiedere un temperamento, quanto meno di tipo procedimentale, in funzione di un coinvolgimento delle regioni.

“L’intesa” è, pertanto, lo strumento che stempera la stessa concorrenzialità e consente di superare altresì il dualismo fra norme di principio e norme di dettaglio, laddove il confine si possa prestare a situazioni di conflitto, facendoci entrare in una prospettiva del tutto nuova e non tradizionale nel rapporto fra norme regionali e norme statali, sia pure nell’ambito di materie c.d. concorrenti.

È in questa logica che si colloca la prima fase entro cui si sviluppa la normativa dei piani casa regionali ed in particolare quella del “piano casa” veneto.

#### **4. La prima fase: i contenuti dell’”intesa” e sua attuazione**

Appare opportuno, a questo punto, esaminare più in dettaglio tali norme in una prospettiva che, per quanto si è detto sinora, deve superare la divisione fra norme di principio e norme di dettaglio, e di conseguenza deve seguire una impostazione completamente diversa e cioè quella della corrispondenza delle norme (statali e regionali) alle finalità dell’intesa sottoscritta.

Una logica di collaborazione, che non può non essere determinante nella collocazione di tale normativa nel nostro sistema costituzionale, al fine di superare possibili situazioni di conflitto.

Gli obiettivi posti dall'intesa, a cui la regioni dovevano adeguarsi erano sostanzialmente tre:

- a) incentivazione volumetrica degli edifici residenziali esistenti entro il limite del 20% per un incremento massimo di 200 mc. Per migliorare la qualità architettonica/energetica;
- b) disciplina di interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% dell'esistente, con le stesse finalità precedenti.
- c) semplificazione delle procedure.

In entrambe le ipotesi, a) e b), l'intesa fa salve le diverse determinazioni regionali che favoriscono ulteriori forme di incentivazione volumetrica od altra tipologia di intervento. L'adeguamento è avvenuto da parte della Regione Veneto, fin dalla prima legge regionale sulla casa, la L.R. n. 14/2009, con varie disposizioni, che non è questa la sede per richiamare nel dettaglio, ma che si possono raggruppare in due grandi categorie, in conformità agli obiettivi posti dall' "intesa" 1 aprile 2009.

- a) Le norme sugli interventi edilizi di ampliamento (art. 2 L.R. 14/2009) degli edifici esistenti, anche se ad usi diversi dal residenziale;
  - b) Le norme sulla sostituzione ed il rinnovamento del patrimonio esistente, mediante demolizione e ricostruzione, con premialità di volumi o di superfici (art. 3 L.R. 14/2009).
- Per entrambe le categorie si prevede inoltre che gli interventi possano avvenire in deroga agli strumenti urbanistici esistenti (art. 2 L.R. 14/2009), ma nel rispetto di diverse decisioni a livello comunale (art. 9 comma 5).

Non è dubbio che, ove non vi fosse stata la copertura dell'intesa, tali disposizioni si sarebbero poste in contrasto con alcuni principi generali della legislazione urbanistica statale, quali:

- a) subordinazione del permesso di costruire alla pianificazione;
- b) definizione delle tipologie degli interventi edilizi.

Si pensi ad esempio agli ampliamenti di volume, in particolare per la prima casa, in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici (art. 2 L.R. 14/2009) che la legge regionale autorizza direttamente, senza passare per un inquadramento generale di tipo pianificatorio, come impone il meccanismo ordinario di governo del territorio.

La prevalenza delle disposizioni della legge regionale sulle norme dei regolamenti degli enti locali, dei piani e dei regolamenti urbanistici; la sottoposizione a DIA di tutti gli interventi previsti dalla legge regionale, anche quando fosse necessario il permesso a costruire, in base alla normativa nazionale (art. 6 L.R. 14/2009).

Ed ancora la previsione di integrale demolizione delle strutture edilizie esistenti e recupero dei volumi nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia, anche su area di sedime parzialmente diversa ed in taluni casi su area adiacente (art. 10 L.R. 14/2009).

Si tratta certamente di norme straordinarie, a validità temporalmente limitata, che, tuttavia, non legittimerebbero in sé la deroga agli ordinari criteri di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni in materia concorrente.

La presenza dell' "intesa" è, dunque, l'elemento che consente un ribaltamento di competenze in una prospettiva di elasticità e sussidiarietà nei rapporti tra Stato ed autonomie, per il perseguimento di finalità più complesse di quelle riconducibili ad una sola materia.

La normazione regionale in deroga viene quindi legittimata da una “intesa”, atto certamente non legislativo, attraverso il quale si assumono impegni per conto di organi legislativi, la cui violazione non può non mettere in dubbio la stessa ripartizione delle competenze o, comunque, gettare una luce particolare nei rapporti fra Stato e Regioni.

Non è questa la sede, tuttavia, per approfondire il tema della natura, e della rilevanza delle “intese” come strumento di leale collaborazione tra Stato e Regioni, ma ci limitiamo ad osservarne il fenomeno, per interrogarci eventualmente su alcune conseguenze.

Esse riguardano, con ogni evidenza, la collocazione costituzionale delle stesse come strumenti di legittimazione di norme regionali in contrasto con i principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato.

Il tema è stato affrontato dalla Corte costituzionale ed anche dalla magistratura amministrativa, con decisioni che, se conosciute prima, avrebbero potuto evitare la seconda fase, di cui si parlerà oltre, delle vicende del “piano casa”.

Infatti, la Corte con sentenza n. 46/2014 ha riconosciuto che le disposizioni regionali attuative dell’ “intesa” 1° aprile 2009, non contrastano “con il << sistema della pianificazione >> che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell’attività urbanistica ed edilizia”.

E ciò non solo per valutazioni di carattere generale, ma certamente anche per il fatto di essere adempimento di un accordo (l’ “intesa”) fra Stato e regioni in vista del conseguimento di finalità più generali, legate al rilancio dell’economia del Paese.

In conformità della sentenza della Corte si è espressa anche la magistratura amministrativa, dando efficacia di “copertura” costituzionale all’ “intesa” anche in mancanza di una legge statale ad hoc (TAR Marche 16 aprile 2014, sez. I, n. 434).

## **5. La seconda fase: il “decreto sviluppo”**

Senonché a questa prima fase di attuazione del c.d. piano casa di pieno coinvolgimento delle regioni, ne fa seguito una seconda nella quale lo Stato, ben oltre i termini previsti dall’intesa 1 aprile 2009, adempie all’obbligo che si era assunto di dettare norme per la semplificazione dei procedimenti, e contemporaneamente riprende i contenuti dell’intesa 1° aprile 2009, nella parte attribuita alle competenze regionali.

Infatti, con il D.L. 13/5/2011 n. 70 (c.d. decreto sviluppo), convertito in Legge 12 luglio 2011 n. 106, all’art. 5 comma 1, detta norme “per liberalizzare le costruzioni private”, di semplificazione appunto delle procedure autorizzative.

Ma, particolare importanza, per l’argomento che stiamo trattando, rivestono i commi 9 e ss. del medesimo articolo.

Con essi, infatti, si riprendono nella sostanza i contenuti degli impegni che le regioni si erano assunti a proprio carico con l’ “intesa” 1° aprile 2009.

Si prevede, con la norma statale, e non più con l’ “intesa”, che le Regioni debbano approvare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, specifiche leggi per incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano premialità volumetriche ed altre facilitazioni, sia per quanto riguarda la delocalizzazione di volumetrie esistenti, sia per quanto riguarda le modifiche di destinazione d’uso.

Non solo, ma si prevede altresì che decorso il termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, anche in mancanza di adempimento legislativo regionale, tali norme divengano immediatamente applicabili.

A tal fine viene posto un limite alla volumetria premiale riconoscibile nel 20% del volume dell'edificio, se destinato ad uso residenziale o al 10% della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso.

Il cambiamento di rotta del legislatore nazionale è di grande rilevanza, dal momento che abbandona lo schema dell' "intesa" e utilizza la legge statale per disciplinare la materia edilizia, con norme che aveva riconosciuto in sede di intesa rientrare nelle competenze regionali, ma che ora vuole imporre unilateralmente, nonostante il sostanziale adempimento all'intesa da parte delle regioni, con una "assunzione in sussidiarietà" che appare difficilmente giustificabile.

Non solo ma ripropone il meccanismo della "cedevolezza", che si deve ritenere superato nel nuovo quadro costituzionale di riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni. E' certamente una forma di assunzione in capo allo Stato di competenze il cui confine non è facilmente definibile, che può trovare una sua giustificazione solo ritornando alla qualificazione come disposizioni di principio o, comunque, sussumibili in capo allo Stato in virtù del principio di sussidiarietà.

Non appare facilmente comprensibile come norme di contenuto sostanzialmente identico (premierità volumetriche e deroghe alla pianificazione urbanistica) possano costituire in un primo momento contenuto di un'intesa Stato-Regioni e, in un secondo momento, contenuto di una norma esclusivamente statale, con efficacia diretta anche nell'ambito regionale.

Poco comprensibile anche per l'aspetto relativo alla prevalenza di tali norme sulle normative dei piani comunali, senza necessità di passare attraverso il loro adeguamento, secondo le procedure stabilite dalle leggi nazionali e regionali sulla pianificazione urbanistica.

Efficacia diretta che certamente contrasta con i principi generali in questa materia e che molti dubbi ha sollevato al momento della sua applicazione, tant'è che si è sentita la necessità di un'apposita norma interpretativa, a conferma di essa, contenuta nell'art. 1 comma 271 della L. 190/2014.

In conclusione, con il D.L. 70/2011 (c.d. decreto sviluppo) cambia completamente il quadro di riferimento delle fonti di legittimazione delle norme regionali sul c.d. "piano casa", senza che ve ne fosse la necessità, come affermerà successivamente la Corte costituzionale.

Ed in conseguenza di ciò le Regioni, ed in particolare la Regione Veneto, sia pure oltre i termini previsti dal decreto stesso, si sono dovute attivare per integrare la normativa già esistente, emanata sulla base dell'intesa del 2009, ma anche per fare chiarezza in ordine al possibile conflitto con la normativa "cedevole" introdotta dal c.d. "decreto sviluppo".

## **6. Le norme regionali conseguenti ed il loro rapporto con la normativa statale**

Con la legge 29 novembre 2013 n. 32 la Regione Veneto interviene, pertanto, nuovamente sul "piano casa", modificando la L.R. 14/2009, emanata in adempimento all' "intesa" 1° aprile 2009, ma anche per superare le norme "cedevoli" del "decreto sviluppo" (D.L. n. 70/2014), che a loro volta si erano sovrapposte alla prima legge regionale sul "piano casa".

Il sovrapporsi di norme contenenti premialità volumetriche, non può infatti, non costituire motivo di perdurante incertezza applicativa per gli operatori, che stretti fra disposizioni derivanti da fonti diverse, ma perseguiti uguali obiettivi, rischiano di trovarsi in difficoltà nell'interpretazione del diritto vigente nelle situazioni concrete.

Con la legge regionale gli istituti legati alla premialità ed alla incentivazione volumetrica, finiscono in tal modo per avere una disciplina definitiva, superando le incertezze che in questo settore aveva introdotto il c.d. decreto sviluppo.

Oggi la disciplina premiale, per la Regione Veneto è certamente esclusivamente quella derivante dalla L.R. n. 32/2013, senza alcuna possibilità di dubbio in ordine alla applicabilità delle norme "cedevoli" introdotte dal DL 70/2011.

E' ben vero che quest'ultimo decreto, venendosi a sovrapporre alle disposizioni concordate nell'"intesa" 1° aprile 2009 poteva presentare degli aspetti di incostituzionalità, operando una assunzione in sussidiarietà di normative riconosciute anche di dettaglio e quindi anche di competenza regionale che erano state oggetto di una intesa a sensi della L. n. 131/2003.

Senonché l'adempimento da parte della Regione con il c.d. "piano casa ter" non può non considerarsi una acquiescenza alle disposizioni contenute nel c.d. decreto sviluppo e quindi un riconoscimento che tali norme: o costituiscono norme di principio puramente e semplicemente; oppure che lo Stato ha operato legittimamente una "assunzione in sussidiarietà", emanando disposizioni rientranti nelle competenze regionali.

Nell'un caso o nell'altro la regione con l'emanazione della L. n. 32/2013 ha comunque ratificato e condiviso l'intervento statale, con il quale si è superata la procedura dell'"intesa".

Né appare possibile che, a questo punto, possa essere sollevata in altra sede la questione del conflitto fra la procedura dell'intesa e l'emanazione di norme statali aventi lo stesso contenuto di quelle che l'intesa attribuiva alle regioni, avendo quest'ultima legiferato in conformità con gli obiettivi posti dall'"intesa" stessa.

Neppure il problema circa la prevalenza delle norme di legge sulle normative dei piani comunali appare oggi ancora sollevabile, a seguito dell'emanazione della norma interpretativa contenuta nell'art. 1 comma 271 della L. n. 190/2014.

Cosicché tutta la materia appare oggi compiutamente disciplinata dalla L.R. veneta n. 32/2013.

E' ben vero che successivamente a tale legge il legislatore nazionale si è prodotto in un ulteriore intervento in materia urbanistico-edilizio, con il decreto legge 24 settembre 2014 n. 133, convertito con L. 11 novembre 2014 n. 164 (c.d. sblocca Italia).

Tale provvedimento, al capo V, contiene ancora una volta misure per il rilancio dell'edilizia che, devono essere valutate in relazione al complesso della normativa esistente in tale materia, per verificare se nel possibile conflitto con norme regionali esse possano avere la prevalenza oppure no.

La stessa intitolazione dell'art. 17 del DL 133/2014 ci induce a ritenere che la nuova normativa non possa prestarsi a conflitti con le normative regionali, emanate a seguito dell'"intesa" 1° aprile 2009 e successivamente a seguito del DL n. 70/2011, giacché esso si intitola "semplificazioni ed altre misure in materia edilizia".

In realtà anche "le altre misure" sono tutte nel senso di portare ad una semplificazione delle procedure per gli interventi in materia edilizia.

Si veda ad esempio la ridefinizione degli interventi di manutenzione straordinaria, ricomprendendovi anche quelli consistenti in frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere.

Ed ancora le nuove definizioni circa la tipologia degli interventi o la codificazione della “scia”, o ancora, infine, la definizione dei mutamenti d’uso urbanisticamente rilevanti.

Tutte norme che vanno appunto sotto la qualificazione di “misure di semplificazione”.

Ora, fin dall’ “intesa” 1° aprile 2009 appare chiaro come si sia voluto suddividere la competenza fra Stato e regione, assegnando al primo la rielaborazione delle misure di semplificazione degli interventi, con la conseguente ridefinizione delle tipologie edilizie, mentre si è assegnato alle regioni la elaborazione delle misure concrete di incentivazione edilizia, attraverso il riconoscimento di incrementi volumetrici che le regioni avrebbero potuto calibrare in relazione alle singole esigenze locali.

Semplificazione allo Stato, misure premiali alle regioni, entrambe nell’ottica di favorire la ripresa economica del Paese.

Appare evidente, dunque, come l’ultimo provvedimento statale c.d. “sblocca Italia” sia incentrato sostanzialmente sul tema delle semplificazioni e quindi dell’accelerazione dei procedimenti per consentire il recupero del patrimonio edilizio esistente.

In questo senso le normative statali, in quanto rientranti nell’ambito della ripartizione effettuata già con l’ “intesa” del 2009, debbono ritenersi prevalere anche su eventuali normative regionali con esse in conflitto.

Come si vede, dare un inquadramento chiaro alla normativa urbanistica nel sistema costituzionale delle fonti è impresa non facile, non tanto perché non siano teoricamente individuabili sfere di competenza distinte fra interventi generali e interventi locali, quanto perché, il perseguimento di interessi trasversali e superiori a quelli meramente legati al governo del territorio, legittima interventi dello Stato anche al di là di “intese” già raggiunte.

Il che ci porta a pensare se non sia il caso di accelerare nel senso di una maggiore chiarezza nei rapporti fra Stato e regioni, riconoscendo anche formalmente in Costituzione quella supremazia della legislazione statale a tutela di interessi generali che di fatto finisce comunque per imporsi, anche quando si sia voluto tramite l’istituto dell’ “intesa” riconoscere dignità alla autonomia regionale.

***La circolare interpretativa nel sistema delle fonti***  
*di Cristina Borgato*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Natura giuridica delle Circolari amministrative. - 3. La circolare sul Terzo Piano Casa. – 4. Conclusioni.

**1. Premessa**

L'art. 14, comma 1, del Terzo Piano Casa ha demandato alla Giunta Regionale di dettare “*nuove disposizioni esplicative*” della Legge Regionale n. 14 dell'8.07.2009, come modificata dalla Legge Regionale 32/2013, sostitutive delle precedenti disposizioni applicative adottate, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore di quest'ultima e sentita la commissione consiliare competente in materia.

Sulla scorta di tale previsione, è stata approvata in via definitiva dalla Giunta Regionale la Circolare sul Terzo Piano Casa n. 1 del 13.11.2014, pubblicata nel BUR n. 111 del 20.11.2014, con l'intento dichiarato di “*fornire alcune indicazioni al fine di superare eventuali dubbi interpretativi e rendere uniforme l'applicazione delle norme di nuova introduzione*” e di “*sostituire le precedenti circolari, che non trovano pertanto più applicazione*” (cfr Premesse della Circolare).

L'adozione della Circolare in commento, in forza del rinvio operato dal Legislatore Regionale, consente di svolgere alcune brevi riflessioni in ordine (i) alla valenza della circolare *de qua*, sotto il profilo della natura e degli effetti della stessa, alla luce dell'inquadramento sistematico delle circolari amministrative, in genere, operato in dottrina e giurisprudenza e (ii) all'effettiva portata innovativa, o anche solo autenticamente interpretativa, delle disposizioni esplicative di cui alla Circolare n. 1 del 13.11.2014.

**2. Natura giuridica delle Circolari amministrative**

Le circolari vengono normalmente ricondotte al novero delle cd. “*norme interne*”, che le pubbliche amministrazioni emanano al fine di disciplinare l'organizzazione e l'azione dei loro organi ed uffici, esercitando così il proprio potere di autorganizzazione e di supremazia rispetto ai soggetti della p.a. gerarchicamente sottordinati, ed attuando altresì il principio generale di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa.

Normalmente, proprio mediante l'adozione di circolari, definite “*interpretative*” in ragione del loro preciso obiettivo, le Autorità amministrative di vertice chiariscono il significato di leggi o di regolamenti destinati ad essere applicati dagli altri soggetti dell'apparato amministrativo, al fine di garantire l'uniforme applicazione del diritto obiettivo<sup>1</sup>, come in effetti avvenuto con la Circolare n. 1/2013 adottata dalla Giunta della Regione Veneto.

Per quanto concerne l'inquadramento sistematico delle circolari amministrative, interpretative e non, per costante dottrina e giurisprudenza le circolari, al pari delle altre

---

<sup>1</sup> Alle circolari “*interpretative*”, contenenti la corretta interpretazione di leggi e regolamenti, si affiancano le circolari “*normative*”, che hanno la funzione di integrare Leggi e Regolamenti, ove residui uno spazio di discrezionalità in capo all'Amministrazione, e le circolari “*informative*”, che svolgono una funzione meramente informativa di fatti, notizie o norme ritenute necessarie per l'espletamento dell'attività di determinati Uffici.

norme *cd* interne, non rientrano nel novero delle fonti né del diritto primario, né del diritto secondario, come neppure in quello degli atti provvedimenti: esse devono essere qualificate come atti interni della pubblica amministrazione, prive – come tali – di efficacia esterna e del tutto inidonee ad innovare l'ordinamento giuridico<sup>2</sup>.

Invero, proprio con riguardo alla Circolare esplicativa della L.R. sul Primo Piano Casa, il TAR Veneto ha negato forza precettiva alle disposizioni esplicative adottate, ritenendo che la circolare interpretativa avesse una portata applicativa del tutto limitata, ed un effetto del tutto “marginale” ai fini del giudizio amministrativo (TAR Veneto, sez. II, 7.04.2011 n. 576).

Ciò nonostante, può comunque essere riconosciuta la rilevanza giuridica di tali norme interne nell'ordinamento generale atteso che la circolare impone ai propri destinatari l'obbligo di dare ad essa esecuzione, in sede di adozione di atti aventi rilevanza esterna, con la conseguenza che la conformità dell'atto alla circolare lascia presumere il corretto esercizio del potere amministrativo e la non censurabilità del provvedimento attuativo, laddove, viceversa, il contrasto dell'atto amministrativo esterno con le prescrizioni interne dettate da una circolare pare invece idoneo ad inficiare la legittimità dell'atto per eccesso di potere.

Sotto altro profilo, una particolare rilevanza giuridica della circolare può derivare dalla scelta del Legislatore di rinviare espressamente ad essa, come avvenuto con la L.R. n. 32/2013, che ha espressamente demandato alla Giunta Regionale l'adozione di nuove disposizioni esplicative.

In tale ipotesi, secondo parte della dottrina, la circolare acquisterebbe addirittura efficacia legislativa, assurgendo al rango di legge di attuazione, mentre secondo altra parte, il rinvio conferirebbe alla circolare l'efficacia giuridica propria di un atto generale, in ogni caso dotato di efficacia esterna, diversamente dalle circolari ordinarie<sup>3</sup>.

Peraltro, se anche la valenza giuridica delle circolari è suscettibile di essere diversamente declinata, non può essere trascurato il notevole rilievo pratico delle circolari nella prassi delle pubbliche amministrazioni, osservate alla stregua di vere e proprie norme giuridiche, in ragione del fatto che proprio nelle circolari esplicative si rinviene l'effettiva *voluntas legis* ed il preciso perimetro attuativo delle diverse fattispecie normative.

### **3. La Circolare sul Terzo Piano Casa**

Tanto premesso sull'inquadramento sistematico della Circolare in esame, tenuto conto del quadro dottrinale e giurisprudenziale sul punto, passando brevemente alla disamina del contenuto della stessa, la valutazione circa i profili di novità della Circolare n. 1/2014 può essere correttamente svolta partendo da due considerazioni.

---

<sup>2</sup> Per costante giurisprudenza “*le circolari non costituiscono atti con valore provvedimento ma mere direttive di carattere interno alle strutture destinatarie delle singole amministrazioni; pertanto, esse non hanno carattere normativo ma rappresentano lo strumento mediante il quale l'amministrazione fornisce indicazioni in via generale ed astratta in ordine alle modalità con cui dovranno comportarsi in futuro i propri dipendenti e i propri uffici, con la conseguenza che rientrano nel genus degli atti interni all'amministrazione e possono avere diverso contenuto, potendo dettare disposizioni sull'organizzazione degli uffici, dare semplice notizia di determinazioni adottate da organi superiori, e ordini interni, o partecipazioni o diffide*” (Tar Abruzzo 200/85; Consiglio di Stato 442/82; Tar Lazio 504/76; Cassazione 2123/73; Consiglio di Stato, sez. V, 15.10.2010 n. 7510; Consiglio di Stato, sez. IV, 27.11.2000 n. 6299).

<sup>3</sup> F. Caringella, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè 2008, pag. 486, *sub nota* 102.

La prima: la perimetrazione dell'ambito applicativo della normativa sul Piano Casa, e così anche alcuni problemi di interpretazione e di applicazione, sono già stati affrontati e risolti nelle Circolari esplicative adottate in occasione del Primo e del Secondo Piano Casa. Ed invero, dopo l'entrata in vigore del Primo Piano Casa (L.R. n. 14/2009), la Giunta Regionale del Veneto ha adottato diverse circolari esplicative, al fine di fornire i necessari chiarimenti e le dovute precisazioni in ordine all'esatta applicazione della disciplina derogatoria contenuta nella Legge Regionale<sup>4</sup>. Così, anche a seguito dell'approvazione del Secondo Piano Casa (L.R. n. 13/2011) è stata adottata la Circolare n. 1/2011, con la quale la Regione ha fornito talune ulteriori precisazioni in ordine alla corretta interpretazione ed applicazione della nuova disciplina regionale<sup>5</sup>.

Ebbene, la circolare n. 1 del 13.11.2014 sul Terzo Piano Casa, nel sostituire le precedenti, che non trovano più applicazione (*cf.* art. 14, comma 1, L.R. 32/2013), ha recepito tuttavia, in gran parte, delle soluzioni interpretative già elaborate in precedenza.

La seconda: la Legge Regionale n. 32/2013 contiene disposizioni molto più dettagliate rispetto a quelle del primo e del secondo Piano Casa. Invero, proprio nel testo legislativo si rinvencono, per la prima volta, alcune definizioni di carattere generale, finalizzate a garantire l'omogenea ed uniforme applicazione della Legge sul territorio regionale.

L'*iter* seguito dal Legislatore Regionale al fine di adottare un testo normativo più preciso e dettagliato è stato triplice: in alcuni casi, sono state recepite, in tutto o in parte, le disposizioni interpretative delle precedenti Circolari<sup>6</sup> sul Piano Casa; in altri casi, si è preferito superare l'orientamento formatosi nella prassi amministrativa, innovando il dettato normativo<sup>7</sup>; in altri casi ancora, sono state fornite *ex novo* definizioni o soluzioni interpretative che, precedentemente, nessuna Circolare aveva fornito.

---

<sup>4</sup> Si trattava, in particolare, (i) della D.G.R.V. n. 2508 del 4.08.2009, con la quale sono state indicate le caratteristiche tipologiche e dimensionali necessarie per l'attuazione del comma 1 dell'art. 5 della L.R. n. 14/2009 in tema di pensiline e tettoie; (ii) della D.G.R.V. n. 2499 del 4.08.2009, con la quale sono state fornite le "linee guida" di cui all'art. 2 della L.R. n. 4/2007, in applicazione dei commi 2 e 3 dell'art. 3 della L.R. n. 14/2009 (valutazione degli interventi – linee guida per gli edifici non residenziali – graduazione degli ampliamenti consentiti); (iii) della D.G.R.V. n. 2797 del 22.09.2009, con la quale è stata adottata la Circolare n. 4 esplicativa della L.R. n. 14/2009.

<sup>5</sup> La circolare n. 1/2011 è stata adottata con D.G.R.V. n. 1782 dell'8.11.2011; contestualmente ad essa è stata adottata la D.G.R.V. n. 1781 dell'8.11.2011, con la quale è stata integrata e modificata la L.R. 13/2011 e sono stati altresì chiariti alcuni aspetti tecnici.

<sup>6</sup> Il Legislatore regionale ha, ad esempio, recepito in parte quanto precedentemente contenuto nella Circolare n. 1/2011 (che a sua volta aveva recepito l'interpretazione della Legge Regionale n. 26/2009, come modificata dalla L.R. n. 13/2011), chiarendo che per "*prima abitazione del proprietario o prima casa di abitazione*" devono intendersi le unità immobiliari in proprietà, usufrutto o altro diritto reale in cui l'avente titolo o i suoi familiari risiedono oppure si obbligano a stabilire la residenza e a mantenerla (con eliminazione dell'obbligo di mantenerla per almeno ventiquattro mesi, previsto dalla precedente L.R. n. 13/2011, richiamato nella Circolare n. 1/2011).

<sup>7</sup> Significativo il caso della possibilità di eseguire l'intervento di ampliamento mediante la costruzione *ex novo* di un corpo edilizio separato. Il Primo Piano Casa, come noto, consentiva tale modalità di intervento edilizio purché il nuovo manufatto fosse accessorio e pertinenziale rispetto all'edificio principale. Successivamente, il Secondo Piano Casa ha eliminato i requisiti dell'accessorietà e della pertinenzialità, semplificando così l'esecuzione dell'intervento di ampliamento "*separato*". Tuttavia, la Circolare esplicativa n. 1/2011 stabiliva che l'intervento di ampliamento mediante costruzione di un corpo edilizio separato poteva essere realizzata solo all'interno del medesimo lotto in cui si trovava l'edificio da ampliare ovvero su un lotto contiguo, ancorché diversamente classificati dallo strumento urbanistico, purché appartenente al medesimo proprietario; in ogni caso, la Circolare raccomandava che fosse garantito il "*collegamento funzionale*" tra l'edificio originario ed il corpo edilizio separato realizzato *ex novo*,

Alcuni esempi possono meglio chiarire quanto appena esposto: la Legge Regionale n. 32/2013 ha introdotto per la prima volta la definizione di “*famiglia*”, chiarendo altresì che per “*familiari*” devono intendersi il coniuge, i parenti entro il terzo grado in linea retta e collaterale, gli affini entro il secondo e altri aventi diritto. La Circolare esplicativa si è limitata a precisare che per “*altri aventi diritto*” devono comunque intendersi soggetti non esterni al nucleo familiare in senso lato, con una precisazione che non sembra in realtà così utile sotto il profilo strettamente operativo.

Ancora, è stata cristallizzata direttamente nella Legge Regionale la nozione di “*edificio residenziale unifamiliare*”, definendolo come la costruzione funzionalmente indipendente, anche se a schiera, che disponga di uno o più accessi, destinata all’abitazione di un singolo nucleo familiare. Sul punto, la Circolare esplicativa non ha fornito alcuna ulteriore precisazione.

La L.R. 32/2013 ha confermato quanto già previsto dall’art. 8, comma 6, L.R. 13/2011 in ordine al fatto che la possibilità di ampliamento prevista dalla Legge è concessa una sola volta, ovvero nel limite massimo previsto se conseguente a più interventi distribuiti nel tempo. La Circolare si è limitata a precisare che gli interventi edilizi realizzati in adempimento ad obblighi di legge diversi dal piano casa non danno luogo ad alcuna premialità.

Tanto premesso, ancorché la Circolare rappresenti in larga parte, come visto, una ricognizione della Legge Regionale sul Terzo Piano Casa, già di per sé dettagliata con riferimento a definizioni e ambito di applicazione, non devono tuttavia sfuggire quelle disposizioni autenticamente interpretative e dal taglio eminentemente pratico contenute nella Circolare in commento.

Autenticamente interpretativa, e dettata allo scopo specifico di evitare dubbi e difformità applicative, è, ad esempio, la precisazione offerta in relazione all’art. 2, comma 1, seconda parte della L.R. 14/2009, come modificato dall’art. 3 della L.R. 32/2013, in forza del quale “*è comunque consentito un ampliamento fino a 150 metri cubi per gli edifici residenziali unifamiliari da destinarsi a prima casa di abitazione*”.

Sul punto, la Circolare meglio puntualizza che (i) l’ampliamento fino a 150 metri cubi può essere realizzato anche qualora la percentuale di ampliamento superi il 20% del volume esistente, che (ii) resta fermo che l’edificio che abbia già utilizzato i bonus volumetrici offerti dalla L.R. 14/2009 può essere ampliato solo nei limiti necessari per raggiungere il massimo consentito di 150 metri cubi, avendo comunque come riferimento il volume originario e che (iii) l’ampliamento forfettario di 150 mc. non è cumulabile con quello proporzionale previsto dal medesimo comma, ma alternativo ad esso.

Sotto ulteriore profilo, neppure possono sfuggire anche le soluzioni applicative che si risolvono in realtà in vere e proprie indicazioni del dato normativo di riferimento.

Segnatamente, a mente dell’art. 9, comma 6 della L.R. 32/2013 “*l’istanza intesa ad ottenere il titolo abilitativo per gli ampliamenti di cui all’art. 2 riguarda anche i*

---

demandando ai singoli Comuni di regolamentare e specificare il predetto “*collegamento funzionale*”. Con il Terzo Piano Casa, il Legislatore ha preferito indicare direttamente nella Legge i presupposti per poter eseguire l’ampliamento separato, superando l’interpretazione della Circolare n. 1/2011. La nuova disciplina legislativa stabilisce, infatti, che il corpo edilizio separato deve trovarsi nello stesso lotto in cui insiste l’edificio principale, ovvero in un altro lotto, purché si trovi a non più di 200 metri (misurabili in linea d’aria) rispetto al lotto su cui insiste l’edificio principale che, in ogni caso, deve appartenere al medesimo proprietario, al coniuge o ad un figlio.

*fabbricati il cui progetto o richiesta del titolo abilitativo edilizio siano stati presentati al Comune entro il 31.10.2013”.*

Gli operatori del settore hanno evidenziato la portata “*rivoluzionaria*” della disposizione appena citata, in ragione del fatto che essa comporta la trasformazione di una norma dal carattere eccezionale in una di applicazione generalizzata e, soprattutto, in ragione del fatto che essa accoglie una nozione di edificio “*esistente*” particolarmente ampia, ricomprendendo anche gli edifici il cui progetto, o richiesta di titolo edilizio, sia stato presentato al Comune entro il 31.10.2013.

Ebbene, la Circolare esplicativa del novembre 2014 ha ulteriormente dilatato l’ambito di applicazione delle possibilità edificatorie offerte dal Terzo Piano Casa all’art. 9, comma 6, chiarendo che agli “*ampliamenti*” di cui alla norma citata possono essere assimilati anche gli interventi che, indipendentemente dalla loro destinazione o dimensione o dalla circostanza che si tratti di edifici principali o pertinenziali, (i) siano riferiti a strumenti urbanistici attuativi già approvati ed in corso di attuazione (previa approvazione di variante di adeguamento, qualora necessaria, in relazione al maggior carico urbanistico ed alla definizione delle caratteristiche dei fabbricati ai fini dell’applicazione dei benefici di legge), oppure (ii) siano riferiti a progetti di strumenti urbanistici anche soltanto presentati (in tal caso, l’intervento di ampliamento è autorizzabile solo dopo l’approvazione dello strumento urbanistico attuativo che ne definisce le regole).

#### **4. Conclusioni**

Sulla scorta di tutte le considerazioni sopra svolte, è corretto ritenere che, nonostante la Legge Regionale n. 32/2013 abbia preferito introdurre direttamente nel testo di legge una disciplina normativa particolarmente dettagliata, la Circolare n. 1 del 13.11.2014, pur in larga parte ricognitiva della medesima Legge Regionale, continui a rivelarsi comunque uno strumento indispensabile per gli operatori del settore, nelle parti in cui effettivamente dirime questioni interpretative, arrivando financo ad integrare il testo di legge, proprio in forza del rinvio di cui all’art. 14 della L.R. 32/2013, per la prima volta espressamente previsto nel dettato normativo.

Peraltro, la circostanza che la L.R. 32/2013 operi un rinvio espresso alla Circolare esplicativa e che talune disposizioni di quest’ultima risultino integrative della medesima L.R. sembrano idonee ad assicurare alla Circolare una vincolatività generalizzata, alla stregua della Legge stessa, non limitata agli operatori della p.a., consentendole di superare quel “*giudizio di dequotazione della portata applicativa ed interpretativa*”<sup>8</sup> formulato dalla giurisprudenza amministrativa veneta.

---

<sup>8</sup> E. Troi, “*Il TAR si pronuncia ancora sul Piano Casa*” in [www.amministrativistiveneti.it](http://www.amministrativistiveneti.it) del 15.04.2011, commento a TAR Veneto, sez. II, 7.04.2011 n. 576.

***Il ruolo dei Comuni***  
*di Alessandro Janna e Luca Donà*

Il Legislatore Regionale ha, con il c.d. Terzo Piano Casa, di fatto privato i Comuni di qualsiasi potere di intervento limitativo od anche meramente correttivo in ordine ai consistenti e straordinari aumenti volumetrici resi possibili con il nuovo Piano Casa<sup>9</sup>.

Molte sono subito state le critiche opposte a tale esautoramento dei Comuni dalle valutazioni urbanistiche e diversi sono stati i tentativi di recuperare un ruolo per gli stessi. Merita al riguardo di essere ricordata la deliberazione del Consiglio Comunale n. 5 del 24.2.2014 con la quale il Comune di Tombolo decise, “*valutate le caratteristiche e le peculiarità del proprio territorio*”, di limitare l’applicazione del Piano Casa e in particolare di applicarlo “*soltanto con riferimento agli edifici aventi natura residenziale*” e “*agli edifici funzionali all’esercizio di attività agrosilvopastorali esistenti in territorio agricolo*”, individuando puntualmente alcune violazioni di principi e competenze comunali tutelate in Costituzione. Successivamente, tuttavia, lo stesso Comune di Tombolo, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 31 del 30.7.2014, ha revocato espressamente tale deliberazione, richiamando anche quanto precisato in una recente sentenza della Corte Costituzionale cui appresso si farà riferimento.

La censura di base sollevata dal Comune di Tombolo si fondava sulla lamentata sottrazione o comunque compromissione, oltre i limiti stabiliti dalla Costituzione, di una delle competenze fondamentali dell’Ente Locale, consistente nella pianificazione del proprio territorio e nella regolamentazione del relativo assetto edilizio.

Al riguardo, non v’è dubbio, essendo stato chiarito dalla Corte Costituzionale in molteplici occasioni<sup>10</sup>, che vi sono alcune competenze che, anche per ragioni storiche, costituiscono il nucleo insopprimibile dell’autonomia comunale, fra le quali deve comprendersi la programmazione e pianificazione territoriale che costituisce una competenza fondamentale del Comune, che la legge non può sopprimere in quanto diretta espressione dell’autonomia locale garantita dalla Costituzione, secondo il combinato disposto degli artt. 5, 114 e 118 Cost.

Deve tuttavia convenirsi che la funzione della pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale non è funzione esclusivamente del Comune, posto che già nel sistema configurato dalla legge urbanistica del 1942 si prevede una importante partecipazione al

---

<sup>9</sup> In particolare, l’art. 10 della L.R. n. 32/2013 ha modificato in maniera consistente l’art. 9 del Piano Casa, abrogando in parte il primo comma ed eliminando del tutto i commi 3 e 5. Le disposizioni venute meno consentivano ai Comuni di delimitare l’applicazione sul proprio territorio delle norme derogatorie introdotte con il Piano Casa. In precedenza era, infatti, rimesso al Comune, ai sensi dell’art. 9, comma 5, della L.R. n. 14/2009, il potere di prevedere “*se e con quali ulteriori limiti e modalità applicare la normativa di cui agli articoli 2, 3 e 4*”, disciplinanti gli aumenti volumetrici resi possibili dal Piano Casa. All’abrogazione appena ricordata si deve anche aggiungere l’espressa previsione dell’art. 14, comma 2, della L. R. n. 32/2013, secondo cui “*con l’entrata in vigore della presente legge non trovano applicazione le deliberazioni adottate dai comuni in attuazione della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14*”. Vengono in tal modo meno le limitazioni in precedenza previste dai singoli Comuni con le deliberazioni assunte “*sulla base di specifiche valutazioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico ed ambientale*”, che consentivano agli enti locali di garantire specificità e particolari esigenze di ciascun territorio, ai sensi della previgente formulazione dell’art. 9 del Piano Casa sopra ricordata.

<sup>10</sup> Al riguardo, meritano di essere ricordate le sentenze della Corte Costituzionale n. 378 del 27 luglio 2000, n. 157 del 4.4.1990, n. 212 del 24.5.1991 e n. 61 del 24.2.1994.

relativo procedimento della Regione, alla quale spetta l'approvazione dello strumento urbanistico comunale e il potere di modificare, entro certi limiti, il contenuto dello stesso. Inoltre, l'art. 117, comma 2, Cost., prevedendo l'intervento "concorrente" delle Regioni nel "governo del territorio", riconosce e garantisce alle Regioni inalienabili ambiti di regolamentazione dell'uso e dell'assetto del territorio.

Nel caso in esame pare non potersi ravvisare propriamente una completa sottrazione a danno dei Comuni del loro potere pianificatorio, dal momento che le nuove disposizioni, pur operando in deroga agli strumenti urbanistici, non si sostituiscono, se non in misura limitata, agli stessi, essendo anzi stabilito dalla Legge Regionale che l'edificio e l'ampliamento "devono insistere in zona territoriale omogenea propria" (art. 2, comma 1, e analogamente art. 3, comma 2) ed essendo comunque esclusa l'applicazione del Piano Casa con riguardo ad edifici abusivi.

Attesa la possibile concorrenza del potere pianificatorio, deve ricordarsi che, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, è stato recepito nell'ordinamento il principio di sussidiarietà di derivazione comunitaria, in virtù del quale le attività amministrative devono essere preferibilmente svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i Comuni), rimanendo salvo l'esercizio delle medesime attività da parte del livello amministrativo territoriale superiore (Regioni, Province, Città metropolitane, Stato) solamente nel caso in cui questa attrazione comporti un servizio più efficace ed efficiente.

Il Piano Casa costituisce, per le sue immediate e dirette ricadute sul territorio, una eccezione alla normale attribuzione delle funzioni amministrative (anche di quella relativa alla pianificazione e regolazione dell'uso e dell'assetto del territorio) al livello comunale prevista dal medesimo art. 118 della Costituzione e, pertanto, deve esserne valutata la rispondenza ai criteri indicati dal medesimo art. 118 per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative ad un livello territoriale superiore, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Al fine di una esatta applicazione dell'art. 118 Cost., devono innanzi tutto essere individuati dei rilevanti interessi che possono essere soddisfatti solamente mediante l'allocazione delle funzioni amministrative ad un livello territoriale superiore: nel caso di specie, oltre al chiaro intento di voler dare sostegno all'occupazione nel settore edilizio, che versa oramai da anni in una grave situazione, il Legislatore regionale desidera al contempo intervenire a tutela della qualità abitativa, con le importanti esigenze che vi sono sottese di tutela anche del diritto alla salute, dell'edilizia sostenibile e in linea generale dell'ambiente. Di particolare rilievo e valore, anche costituzionale, risultano dunque gli obiettivi che la Regione mira a realizzare con il Piano Casa<sup>11</sup>.

Deve poi compiersi una valutazione di adeguatezza-inadeguatezza del livello territoriale

---

<sup>11</sup> A tale proposito si evince già dal titolo stesso della L.R. n. 32/2013 che la finalità è quella di dettare disposizioni "per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio". La medesima legge ha, poi, modificato il primo articolo del Piano Casa, indicando in maniera ancor più chiara che gli interventi edilizi promossi sono finalizzati: "a) al miglioramento della qualità abitativa per preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente, nonché a favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili; b) ad incentivare l'adeguamento sismico e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti; c) ad incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica; d) a favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti".

di governo considerato<sup>12</sup> e a tale proposito può pensarsi che l'avocazione al livello regionale, con esautoramento di qualsiasi intervento comunale sul Piano Casa, sia dipesa anche dal disomogeneo recepimento sul territorio veneto delle due precedenti versioni del Piano Casa, proprio a causa della pregressa possibilità concessa ai Comuni di stabilire limiti e modalità di applicazione della normativa in questione.

Dovendosi contenere una corretta allocazione delle funzioni amministrative a livello sovracomunale nei limiti di quanto strettamente indispensabile a tale fine, si osserva che la normativa in esame, avente carattere eccezionale e urgente, può essere applicata solamente con riferimento ad uno specifico e delimitato arco di tempo (dal 2009 al 2017), che può apparire fin troppo ampio per il compimento delle finalità indicate.

Piuttosto, si deve constatare che sono del tutto assenti i necessari “*strumenti di leale collaborazione*” o “*adeguati meccanismi di cooperazione*”, richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per il rispetto del principio di sussidiarietà<sup>13</sup>.

La mancata previsione in concreto da parte della Regione di forme partecipative e coinvolgenti le Amministrazioni comunali potrebbe in effetti costituire un aspetto fortemente problematico della L.R. n. 32/2013 sotto il profilo della legittimità costituzionale, pur nella consapevolezza delle importanti esigenze di sviluppo e di riqualificazione energetica che ne sono sottese e che necessariamente richiedono una tutela e considerazione sovracomunali<sup>14</sup>.

Da ultimo, va segnalato che, con la recente sentenza n. 46 del 10.3.2014, la Corte Costituzionale ha stabilito importanti principi nella materia in discussione, esaminando la questione di legittimità costituzionale sottoposta con riguardo al Piano Casa della Regione Sardegna, che prevede - analogamente a quello della Regione Veneto - interventi e misure in deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti comunali. Dubbi di costituzionalità sono sorti per il fatto che, come sopra ricordato, il c.d. “*sistema della pianificazione*” assegna un ruolo preminente ai Comuni, che apparirebbe invece svilito dal Piano Casa oltre il consentito. La Corte Costituzionale ha affermato che, anche riconoscendo al sistema della pianificazione valenza di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica tale da limitare pure la competenza esclusiva della Regione Speciale Sardegna, “*è dirimente il rilievo che il principio in questione non potrebbe ritenersi così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria, sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporaneamente circoscritti*”. Quanto poi alla questione dell'autonomia dei Comuni e alla sottrazione agli stessi della competenza in materia di pianificazione urbanistica, la Corte ha affermato che, a prescindere dalla competenza legislativa primaria della Regione Sardegna in tema di “*ordinamento degli enti locali*”, non si può ritenere che il Piano Casa abbia “*svuotato*” le funzioni comunali in materia, giacché esso “*si limita a consentire ampliamenti*

---

<sup>12</sup> Corte Costituzionale, 22 luglio 2011, n. 232.

<sup>13</sup> Al riguardo, Corte Costituzionale n. 6 del 13 gennaio 2004; n. 278 del 22 luglio 2010; n. 76 del 20 marzo 2009; n. 88 del 16 marzo 2007; n. 339 del 12 ottobre 2007; n. 21 del 1 giugno 2006; n. 308 del 7 ottobre 2003; n. 422 del 18 ottobre 2002.

<sup>14</sup> Proprio a garantire una adeguata forma di collaborazione e coordinamento tra Autonomie mira il progetto di legge n. 164 del 2014 di modifica della L.R. n. 14/2009, approvato e presentato dalla Giunta della Regione Veneto a seguito delle forti critiche espresse sul Terzo Piano Casa dalla quasi totalità dei Comuni veneti.

*volumetrici di edifici esistenti ad una certa data in deroga agli indici massimi di fabbricabilità, collegati a specifici presupposti e circoscritti in limiti ben determinati”.*

La Corte Costituzionale ha dunque ritenuto legittimo il Piano Casa, pure nella parte in cui prevede misure ed interventi in deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti comunali, in ragione della eccezionalità, temporaneità e limitatezza dei medesimi interventi che giustificano una compressione del ruolo dei Comuni nella materia di cui si tratta.

Sotto un diverso profilo, è importante rilevare che in ogni caso un'eventuale incostituzionalità di una disposizione regionale non potrebbe comunque consentire al Comune di disapplicarla, giacché il nostro ordinamento non conosce la possibilità della disapplicazione della legge per contrasto con la Costituzione secondo il modello del sindacato diffuso.<sup>15</sup>

Altro aspetto controverso riguarda la mancanza di una verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (c.d. VAS) del complesso di interventi di ampliamento previsti dalla Legge Regionale, che costituisce un piano di interventi edilizi direttamente incidenti sull'assetto territoriale<sup>16</sup>. Tale questione assume una maggiore rilevanza a seguito dell'abrogazione dell'art. 9, comma 5, della L.R. n. 14/2009, che consentiva ai Comuni, come sopra ricordato, di stabilire se e con quali ulteriori limiti e modalità applicare la normativa sul c.d. Piano Casa sulla base di “*specifiche valutazioni*” anche di carattere “*ambientale*”.

In proposito, noto è il principio generale secondo cui devono disapplicarsi le norme di diritto in contrasto con disposizioni comunitarie. Nell'ottica di recuperare un ruolo del Comune nel recepimento degli interventi e delle misure previste dal Piano Casa è stata ipotizzata una disapplicazione della Legge Regionale n. 14/2009 sul presupposto che la stessa costituisca un “*piano*” adottato con lo strumento legislativo, senza alcuna previa valutazione ambientale e quindi in contrasto con la Direttiva Comunitaria 2001/42/CE del 27.6.2001 sulla VAS.

Tale è stata la strada seguita dal Comune di Asiago con la delibera del Consiglio Comunale n. 52 del 23 dicembre 2013 con la quale si è deciso di disapplicare il Piano Casa per contrasto con la normativa comunitaria di cui alla Direttiva 2001/42/CE.

Tuttavia, è dubitabile che sussista un potere di disapplicazione nel caso in esame, atteso che il potere-dovere anche per l'amministrazione di disapplicare norme di diritto interno incompatibili con disposizioni comunitarie si configura soltanto nell'ipotesi in cui queste ultime disposizioni abbiano un effetto diretto (direttive c.d. *self-executing*)<sup>17</sup>. Sennonché, la giurisprudenza prevalente esclude per la direttiva n. 42 del 2001 sopra menzionata un tale effetto diretto<sup>18</sup>. Con sentenza n. 1366 del 6.11.2014 il T.A.R. per il Veneto ha annullato la delibera del Consiglio Comunale di Asiago proprio per tale ragione, ritenendo che la direttiva comunitaria n. 42/2001 non esplica effetto diretto e che dunque

---

<sup>15</sup> Sul punto, con riferimento proprio al Terzo Piano Casa, deve menzionarsi T.A.R. per il Veneto, Sez. II, 6.11.2014, n. 1366.

<sup>16</sup> La VAS è istituto di derivazione comunitaria imposto agli Stati membri dalla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27.6.2001, che è stata recepita con il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>17</sup> Può essere utile rammentare che, secondo la giurisprudenza, costituisce direttiva self-executing quella “*direttamente ed immediatamente applicabile nell'ordinamento nazionale, avendo un contenuto positivo, chiaro, preciso e dettagliato*” e senza necessità di “*un'attività dello Stato di adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa comunitaria*” (Cass., Sez. Trib., 19.6.2011, n. 13329).

<sup>18</sup> Tra le molte, può menzionarsi: Cons. St., Sez. IV, 14.4.2010, n. 2097.

la disapplicazione della norma interna non è possibile in forza del principio appena ricordato.<sup>19</sup>

Chiaro è che in mancanza di una disposizione comunitaria con effetto diretto nell'ordinamento interno può essere soltanto sollevata dinanzi alla Corte Costituzionale questione di illegittimità costituzionale della normativa regionale per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Costituzione, non essendo concepibile nel nostro ordinamento una disapplicazione per contrasto con la Costituzione.

Nel caso in esame, ulteriore dubbio di costituzionalità deriva dal fatto che la “*tutela dell'ambiente*” è materia di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, così che la Regione non potrebbe incidere in senso negativo su tale tutelare, potendo al più rafforzarla. È agevole intuire che la mancata previsione di una verifica di assoggettabilità a VAS del Piano Casa, con tutto ciò che ne consegue, comporterebbe una diminuzione di tutela dei valori ambientali, prima comunque tutelati anche attraverso le delibere di recepimento del Piano Casa adottate dai Comuni.

Sembra superare tali dubbi la sentenza n. 46 del 10.3.2014 della Corte Costituzionale già menzionata che ha escluso, anche sotto questo profilo, la illegittimità costituzionale del Piano Casa della Regione Sardegna. Ha affermato la Corte Costituzionale in tale sentenza che non vi è alcuna elusione delle disposizioni in tema di VAS, posto che il Piano Casa “*regola ... soltanto i profili urbanistici degli interventi di ampliamento, senza recare alcuna clausola di esclusione dell'applicabilità della normativa sulla VAS*”, che “*essendo di portata generale, trova applicazione nei casi da essa previsti senza necessità di uno specifico richiamo*”. Ne deriverebbe quindi che anche gli interventi di ampliamento del Piano Casa sono soggetti a VAS, pur nel silenzio del legislatore regionale.

Potrebbe quindi ipotizzarsi, recuperandosi così un ruolo importante per i Comuni, la possibilità per gli stessi di recepire il Piano Casa attraverso una apposita deliberazione – che non potrebbe comunque stabilire limiti o modalità speciali di applicazione - la quale costituirebbe il vero e proprio “piano” da assoggettare a VAS.

Altra soluzione, ma di dubbia legittimità per intuitive ragioni, potrebbe essere quella di rimettere ai Comuni l'effettuazione di una valutazione ambientale attraverso un atto di recepimento del Piano Casa.

---

<sup>19</sup> Con ordinanza n. 572 dell'11.2.2015 il Consiglio di Stato ha respinto l'istanza cautelare proposta dal Comune di Asiago, in sede di appello avverso tale sentenza, ritenendo insussistente anche il “*fumus boni iuris*” dell'appello.

**CAPITOLO I**  
**GLI INTERVENTI DI CARATTERE ECCEZIONALE**  
**IN DEROGA AGLI STRUMENTI URBANISTICI**

**Sezione I**  
**Le regole generali**

***Gli interventi di ampliamento degli edifici esistenti***  
*di Francesco Mazzaroli*

Va innanzitutto dato conto al lettore della modifica legislativa introdotta dal legislatore regionale nel marzo di quest'anno, con l'approvazione della legge regionale n. 4 del 16 marzo 2015.

In sostanza, per quanto attiene all'art. 2 in commento, la legge n. 4/2015 ha rimodulato l'obbligo imposto a chi voglia effettuare un ampliamento che l'intervento ampliativo sia situato in zona territorialmente omogenea "propria". Tale rimodulazione si è concretata nell'abrogazione dell'ultima parte del comma 1 dell'art. 2 che disponeva "*Resta fermo che sia l'edificio che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria*" e nell'introduzione del comma 2 bis che dispone ora che "*Sia l'edificio che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria, salvo l'ampliamento in aderenza che può essere realizzato anche in zona territoriale omogenea impropria, sempreché l'edificio da ampliare insista in zona territoriale omogenea propria*".

In sostanza, sembra di poter dire che il legislatore regionale abbia inteso rendere possibile una ulteriore ipotesi di ampliamento, anche in zona "impropria", laddove questo avvenga in aderenza con l'edificio ampliato sito in zona "propria"

Una possibilità questa che era prima esclusa dalla legge n. 32/2013, che imponeva che entrambi gli edifici, sia quello originariamente esistente che l'ampliamento, si trovassero inseriti in zona "propria".

Alla luce della recente modifica legislativa, dunque, un ampliamento in aderenza all'edificio principale (non, quindi, quello costituente un corpo separato) potrà essere edificato anche in zona territorialmente "impropria".

Venendo al contenuto della circolare esplicativa n. 1 del 13.11.2014, con espresso riferimento agli interventi di ampliamento dell'esistente, v'è da dire che la circolare precisa i limiti dell'applicazione in deroga alla disciplina dei parchi, che deve intendersi come limitata alle norme urbanistiche ed edilizie: nessuna deroga, dunque, è ipotizzabile per le norme di tutela ambientale.

Per quanto riguarda invece la nozione di edificio esistente, la circolare fa riferimento a nozioni già consolidate in passato, con riferimento alla disciplina del condono edilizio, laddove quindi si deve intendere come "esistente" l'edificio già dotato di strutture portanti e della copertura, anche se non ancora munito di agibilità.

Di particolare interesse risulta il riferimento compiuto nella circolare ad una nozione di "zona propria" non coincidente con quella di "medesima zona territoriale omogenea", ma comprendente zone di territorio con caratteristiche analoghe per destinazione o per caratteristiche insediative.

In altre parole il “concetto guida” –nell’intenzione del legislatore regionale- deve essere “quello della compatibilità dell’intervento con la zona o area” in cui l’ampliamento va a realizzarsi.

Alla luce sia della circolare che della recente modifica legislativa di cui al punto a), va escluso che gli edifici situati in zona impropria possano generare ampliamenti di alcun genere.

Il riferimento della circolare al comma 2 dell’art. 2 tocca uno dei punti maggiormente discussi della disciplina regionale degli ampliamenti consentiti, in particolare con riferimento alla possibilità che detti ampliamenti possano concretarsi nella realizzazione di un corpo edilizio separato. Il legislatore specifica che il corpo edilizio separato realizzato mediante l'utilizzo del bonus volumetrico, sia esso già esistente o di nuova costruzione, potrà trovarsi sullo stesso lotto di pertinenza dell'edificio che ha generato l'ampliamento, ovvero su un lotto confinante; ovvero ancora, il corpo separato potrà esser realizzato su altro lotto non confinante purché lo stesso si trovi "*a non più di 200 metri misurabili in linea d'aria rispetto al lotto di pertinenza dell'edificio che genera l'ampliamento*" ed appartenga, già alla data del 31 ottobre 2013, al medesimo proprietario oppure risulti di proprietà del coniuge o del figlio.

Tralascerei di soffermarmi sugli ampliamenti di edifici esistenti da sviluppare in aderenza o su edifici separati ma –appunto- già esistenti, poiché si tratta di ipotesi su cui la circolare poco si sofferma.

Di maggior interesse pare la parte in cui la circolare analizza la “misurazione” della distanza massima di 200 metri nei quali deve essere collocato il nuovo edificio realizzato mediante l'utilizzo del bonus volumetrico.

Qual è dunque il punto da quale partire per misurare i 200 metri di distanza?

La circolare chiarisce che non si deve aver riguardo al perimetro della costruzione esistente, bensì alla sua area di pertinenza. Va da sé che una siffatta soluzione amplia assai il limite dei 200 metri, poiché la distanza aumenta in conseguenza dell’ampiezza del lotto di pertinenza. Soluzione, ci si permette di osservare, assai discutibile, se si considera che stiamo trattando –comunque- di bonus derivanti da “ampliamento” e che quindi il riferimento dovrebbe sempre essere rappresentato dall’edificio che si intende ampliare.

Infine, va richiamata l’attenzione del lettore sulla novità giurisprudenziale rappresentata dalle sentenze del TAR del Veneto n. 1366 del 5.11.2014 e n. 1543 del 17.12.2014, che hanno fatto il punto in ordine alla possibilità per le singole amministrazioni comunali di disapplicare la normativa in questione (per completezza di quadro, consta peraltro che la sentenza n. 1366/2014 sia stata impugnata avanti al Consiglio di Stato e che l’istanza cautelare di sospensiva sia stata rigettata).

Si è giustamente detto, nella parte introduttiva del Commentario pubblicato quest’estate, che la legge regionale n. 32/2013 ha tolto ai Comuni qualsiasi controllo sulle modalità di applicazione del Piano casa ed ha fatto venir meno altresì le limitazioni disposte in precedenza dai Comuni con le deliberazioni assunte “*sulla base di specifiche valutazioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico ed ambientale*”.

Una violazione da parte del legislatore regionale dell’autonomia e delle prerogative degli Enti Locali garantite da numerose disposizioni della Costituzione, o quanto meno una sua forte compressione, come rilevato nel capitolo dedicato al “Ruolo dei Comuni” e curato dagli avvocati Luca Donà e Alessandro Janna cui si rimanda.

La “polemica” si è sviluppata fino al punto della presa di posizione nettissima, assunta da alcuni Comuni, di ritenere sussistente, nell’ambito del territorio di competenza, la possibilità di disapplicare la legge regionale in questione, concretandosi tale disapplicazione –disposta con deliberazione di Consiglio comunale- nel diniego opposto al cittadino che avesse chiesto il rilascio di provvedimento autorizzatorio ad eseguire interventi conformi alla normativa regionale ma non alla disciplina urbanistica vigente nel territorio comunale.

In particolare, il preteso potere di disapplicazione è stato esercitato dal Comune, sottolineando da un lato il contrasto della norma regionale con l’ordinamento comunitario, con particolare riferimento al mancato assoggettamento della legge (o meglio, di quanto per essa implicitamente derivato sulla pianificazione esistente) al processo di VAS, e dunque senza alcuna valutazione degli eventuali effetti impattanti sull’ambiente; dall’altro per ragioni di rilevanza costituzione correlate alla violazione delle prerogative comunali, garantite dalla Costituzione, in materia di pianificazione urbanistica ed edilizia.

Ebbene, i cittadini cui era stato opposto un diniego sulla scorta della mancata applicazione della legge in commento, come deliberata in Consiglio comunale, hanno impugnato al TAR i provvedimenti in contrasto con la legge regionale, ottenendo piena ragione.

Per quanto qui interessa, il TAR del Veneto ha affermato che è estraneo al nostro ordinamento un potere di disapplicazione in capo alla P.A. di fonte normativa, se non quando le disposizioni comunitarie abbiano effetto diretto.

Secondo il TAR del Veneto, la direttiva n. 42/2001 –che l’Amministrazione comunale riteneva violata proprio per la mancata sottoposizione al procedimento di VAS- non ha effetto diretto nell’ordinamento vigente, non potendo –così testualmente la citata decisione n. 1366/2014- *“considerarsi self executing le direttive comunitarie le quali, ancorché in modo dettagliato, introducono un nuovo istituto nell’ordinamento degli Stati membri, dovendo questo necessariamente essere recepito e disciplinato dal legislatore interno”*.

Anche con riferimento alla operata disapplicazione per violazione di principi costituzionali in materia di attribuzione di poteri, il TAR del Veneto ha affermato come sia estraneo al nostro “sistema” una valutazione della costituzionalità della norma da applicare da parte del diretto destinatario della norma stessa; conseguentemente non sussiste in capo alla P.A. il potere di disapplicare una norma per presunta violazione di principi costituzionali, poiché il controllo di legittimità costituzionale delle leggi è riservato alla Corte costituzionale.

È appena il caso di rilevare, in conclusione della presente breve disamina integrativa, che il TAR del Veneto non ha nemmeno ritenuto la questione di costituzionalità di rilevanza tale (“non manifestamente infondata”) da essere sottoposta alla Corte per il vaglio previsto dall’art. 134, I comma, Cost.

***Gli ampliamenti separati***  
*di Domenico Chinello*

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. L’evoluzione dell’ampliamento separato. – 3. L’ampliamento separato nella versione attuale. – 4. Le precisazioni della Circolare.

**1. Premessa**

L’art. 2 della normativa regionale in esame disciplina la prima ipotesi di incentivi concessi dal Piano casa, ossia gli ampliamenti tout court degli immobili esistenti. In proposito va subito precisato che, a seguito della L.R. n. 32/2013 – c.d. “Terzo Piano casa” – la norma ha subito alcune importanti modifiche rispetto alla versione precedente e una delle più rilevanti è proprio quella che riguarda la possibilità di realizzare degli ampliamenti staccati rispetto all’edificio originario oggetto dell’intervento edilizio in argomento.

Invero, il secondo comma – che è stato interamente riscritto dalla succitata L.R. n. 32/2013 – conferma ed estende ulteriormente la possibilità di realizzare ampliamenti separati, ma disciplina in maniera puntuale dove, ed entro quale distanza, il bonus di cubatura o superficie possa/debba ricadere.

**2. L’evoluzione dell’ampliamento separato**

Innanzitutto, va detto che la possibilità di realizzare ampliamenti staccati risulta essere una particolarissima previsione tipica del Piano casa licenziato nel 2009 dal legislatore regionale veneto, che non trova riscontri nelle analoghe normative di altre regioni all’epoca approvate.

Del resto, il concetto stesso di “ampliamento” configura comunemente la realizzazione di un nuovo corpo di fabbrica o, in ogni caso, di una nuova volumetria in posizione aderente o, comunque, contigua ad un edificio preesistente, ragion per cui si deve ritenere che, nel silenzio della legge, gli ampliamenti siano ammissibili solamente in diretta contiguità all’immobile principale da ampliare, come aveva esplicitamente precisato, per esempio, la legge sul Piano casa della Regione Emilia Romagna, la quale consentiva gli interventi di ampliamento sia in sopraelevazione dell’edificio originario, sia mediante la costruzione di manufatti edilizi interrati o fuori terra, purché al di sotto o in adiacenza dello stesso edificio principale da ampliare [20]. In tal senso, peraltro, altre regioni si erano pronunciate anche in maniera espressa, precisando che i previsti incrementi volumetrici «devono essere realizzati in soluzione unitaria con l’unità abitativa principale» [21], o «in contiguità fisica rispetto al fabbricato esistente» [22].

La legge veneta, al contrario, già nella formulazione originaria dell’art. 2, comma 2, stabiliva che gli ampliamenti di cui al comma 1 dovevano essere realizzati in aderenza

---

<sup>20</sup> In questi termini, l’art. 53, comma 4, della legge regionale dell’Emilia Romagna 6 luglio 2009, n. 6, recante norme sul “*governo e riqualificazione solidale del territorio*”.

<sup>21</sup> Così l’art. 3, comma 10, della legge regionale del Piemonte 14 luglio 2009, n. 20, recante “*Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica*”.

<sup>22</sup> Cfr. l’art. 3, comma 1, lett. b), della legge della regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14, recante “*Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*”.

rispetto al fabbricato esistente o utilizzando un corpo edilizio contiguo già esistente [<sup>23</sup>]; oppure – qualora ciò non fosse risultato possibile o avesse compromesso l'armonia estetica dell'edificio originario –, poteva essere autorizzata la costruzione di un corpo edilizio separato, di carattere accessorio e pertinenziale.

Nel Veneto, in altre parole, era stata prima confermata la regola di carattere generale sull'ampliamento che doveva essere realizzato in contiguità fisica rispetto all'immobile da ampliare, ma veniva poi stabilita anche una duplice eccezione assai rilevante [<sup>24</sup>]. In ogni caso, anche qualora fosse stata ravvisata la sussistenza dei necessari presupposti per assentire un ampliamento staccato, era necessario che sussistessero – e venissero, quindi, accertate – due ulteriori condizioni: il corpo edilizio separato doveva assolutamente presentare carattere accessorio e pertinenziale, dal che doveva desumersi che, oltre a rivestire la natura di pertinenza, la porzione realizzata in ampliamento doveva, altresì, avere una chiara funzione servente rispetto al fabbricato principale.

Anche per superare tali problematiche, con il secondo Piano casa, il legislatore veneto del 2011 ha soppresso tout court il vincolo del carattere accessorio e pertinenziale degli ampliamenti staccati, nell'evidente tentativo di implementare ulteriormente l'applicazione dell'art. 2, così perseguendo le finalità più prettamente economiche della disciplina speciale qui in commento.

Ad oggi, con le modifiche di cui alla L.R. n. 32/2013, il nuovo comma 2 in esame estende la possibilità di realizzare gli ampliamenti staccati, eliminando in toto i precedenti limiti legati all'impossibilità fisica o giuridica dell'ampliamento contiguo e alla compromissione estetica del fabbricato originario.

### **3. L'ampliamento separato nella versione attuale**

L'attuale formulazione normativa del secondo comma dell'art. 2, in commento, è, dunque la seguente: «L'ampliamento di cui al comma 1 può essere realizzato in aderenza, utilizzando un corpo edilizio già esistente ovvero con la costruzione di un corpo edilizio separato. Il corpo edilizio separato, esistente o di nuova costruzione, deve trovarsi sullo stesso lotto di pertinenza dell'edificio che genera l'ampliamento o su un lotto confinante; l'ampliamento può essere, altresì, realizzato su un altro lotto, purché lo stesso si trovi a non più di 200 metri, misurabili in linea d'aria, rispetto al lotto di pertinenza dell'edificio che genera l'ampliamento e appartenga, già alla data del 31 ottobre 2013, al medesimo proprietario o al di lui coniuge o figlio».

---

<sup>23</sup> La seconda ipotesi è fondamentalmente quella in cui non viene realizzato *ex novo* un incremento volumetrico, ma viene ampliato il fabbricato principale esistente, mediante mutamento di destinazione d'uso di un corpo contiguo già esistente che aveva, in precedenza, una destinazione diversa.

<sup>24</sup> Tale disposizione non risultava, tuttavia, scevra da problematiche applicative, con riguardo ai due casi in cui erano consentiti gli ampliamenti staccati: *I*) quando la costruzione in aderenza non fosse possibile, e *II*) quando sarebbe stata compromessa l'armonia estetica dell'immobile originario. La prima fattispecie era senz'altro la più semplice, laddove l'impossibilità, richiesta dalla norma doveva intendersi di carattere sia fisico che giuridico. La seconda ipotesi risultava, invece, di assai complessa individuazione pratica, richiedendo un aspetto valutativo nel quale era insita una qualche forma di discrezionalità. È evidente, infatti, che l'armonia estetica di un certo immobile non è concetto oggettivo, e anche la sua ipotetica "compromissione" può essere diversamente valutata da un soggetto piuttosto che da un altro. Così, poteva accadere che il privato intendesse ravvisare la predetta compromissione dell'armonia estetica del proprio edificio, al fine di chiedere l'autorizzazione a realizzare un ampliamento staccato, mentre l'Amministrazione vedesse la cosa in maniera diametralmente opposta, con conseguenti possibili dinieghi, forieri di nuovi contenziosi.

In buona sostanza, la nuova disposizione in esame indica le modalità di realizzazione degli ampliamenti, graduando via via le diverse soluzioni:

- I) l'ipotesi base, che contempla pur sempre la costruzione di un nuovo corpo di fabbrica in aderenza a quello originario da ampliare;
- II) la fattispecie che prevede l'utilizzo di un corpo edilizio già esistente;
- III) infine, la realizzazione di un ampliamento fisicamente staccato dal fabbricato principale oggetto dell'intervento.

Quanto alla terza soluzione – che è quella che interessa in questa sede – la novella in esame pone tuttavia dei paletti ben precisi circa il posizionamento del nuovo corpo edilizio separato realizzato utilizzando il bonus del Piano casa. Più specificamente, l'ampliamento staccato può trovarsi:

- a) sullo stesso lotto di pertinenza dell'edificio che ha generato l'ampliamento, ed è senz'altro l'ipotesi più semplice;
- b) su un altro lotto fisicamente confinante;

c) infine, anche su un lotto non confinante, purché però si trovi a non più di 200 metri, misurabili in linea d'aria, dal fondo ove ricade l'edificio che ha creato l'ampliamento [25]. In quest'ultimo caso, non è neppure necessario che il proprietario dei due lotti sia il medesimo, essendo possibile che il terreno di "atterraggio" – se possiamo dir così – appartenga anche al coniuge o ad un figlio di chi ha la proprietà dell'immobile di partenza. E ciò all'unica condizione che la proprietà del lotto, ove far ricadere l'ampliamento, sia già dei soggetti sopra indicati alla data del 31 ottobre 2013.

Con l'evolvere della formulazione della norma in commento, si è quindi passati dalla possibilità di realizzare un ampliamento staccato, ma che era pur sempre l'ampliamento – avente carattere accessorio e pertinenziale – di un edificio principale, all'attuale situazione in cui si consente, di fatto, la possibilità di edificare una nuova unità immobiliare, addirittura su terreno in proprietà di terzi, del tutto scollegata dall'immobile che ha generato l'ampliamento, magari costruendo la nuova abitazione per un figlio su un lotto vicino, ma neppure confinante.

Tale nuova previsione può senz'altro avere un'utilità pratica importante ai fini del rilancio del settore edilizio, in quanto si presta ad un utilizzo potenzialmente molto vasto ed estende notevolmente la possibilità di realizzare gli ampliamenti, ma appare altrettanto certo che non risponde, però, in alcun modo alla diversa esigenza di evitare l'ulteriore "spreco" del territorio, che pure emerge da molteplici altre disposizioni della legge sul Piano casa.

#### **4. Le precisazioni della Circolare**

Com'è noto, con la Circolare n. 1 del 13 novembre dello scorso anno, la Regione ha ritenuto opportuno fornire alcune indicazioni al fine di superare – almeno nelle intenzioni – eventuali dubbi interpretativi e cercare di rendere uniforme l'applicazione delle nuove disposizioni del terzo Piano casa.

---

<sup>25</sup> In proposito, è appena il caso di evidenziare che la distanza di 200 metri non va calcolata dal perimetro dell'edificio che genera l'ampliamento, ma dal lotto di pertinenza ove ricade il predetto edificio. Il che tuttavia, potrebbe dare adito a qualche perplessità applicativa, laddove il fabbricato principale insistesse all'interno di un vasto appezzamento di terreno, appartenente al medesimo proprietario, e fosse quindi difficile individuare il lotto "pertinenziale" in senso stretto.

Nello specifico, in relazione agli ampliamenti separati, le indicazioni fornite dalla predetta Circolare riguardano almeno due argomenti che meritano di essere esaminati.

Da un lato, i redattori della Circolare hanno sostenuto che la facoltà di realizzare l'ampliamento mediante la costruzione di un corpo edilizio "separato" vada interpretata in maniera letterale, nel senso che ogni edificio idoneo a generare un ampliamento possa consentire l'edificazione di un solo corpo separato.

Una tale interpretazione appare ragionevole. Oltre al tenore letterale della norma, che fa propendere per siffatta lettura, vi è anche una considerazione di natura sistematica di non poco momento: la finalità di favorire il risparmio di suolo – comunque fatta propria da altre disposizioni della disciplina regionale in commento – impone di escludere la possibilità di "spezzettare" il possibile ampliamento in molteplici corpi di fabbrica separati. Inoltre, va considerato che il Piano casa regionale si configura come una normativa di carattere speciale, ragion per cui non può essere suscettibile di interpretazione estensiva, giusto il costante insegnamento della giurisprudenza in materia. Sotto altro aspetto, i redattori della Circolare hanno ritenuto legittimo l'accorpamento in un unico fabbricato di corpi edilizi separati generati da più edifici, alla condizione, però, che gli immobili da ampliare appartengano ad un unico proprietario e/o al coniuge e/o ai figli alla data prevista dalla legge regionale in esame.

Su questo argomento, va detto che l'interpretazione della Circolare appare solo parzialmente condivisibile, in quanto fin troppo restrittiva. Non si vede, infatti, perché non si possano accorpare gli ampliamenti generati da fabbricati di proprietà di soggetti terzi estranei fra di loro.

Un esempio può essere chiarificatore: se due proprietari di lotti contigui si determinano a sfruttare il bonus da Piano casa generato dai rispettivi edifici, ben potrebbero decidere di edificare i rispettivi ampliamenti (separati) in aderenza sul confine inter partes. E successivamente, ben potrebbero presentare un progetto unitario, per realizzare un intervento sull'esistente e così "fondere" in un'unica costruzione i due ampliamenti già realizzati in aderenza l'uno con l'altro.

Appare, quindi, ragionevole che entrambi i proprietari possano legittimamente presentare un'unica pratica edilizia a firma congiunta, per realizzare fin da subito, con un intervento edificatorio unitario e complessivo, un singolo immobile che comprenda gli ampliamenti separati generati – in forza delle norme del Piano casa – dai fabbricati dei due diversi proprietari.

Tale interpretazione fa comunque salva la finalità di favorire il risparmio di suolo, non sembra porsi in contrasto con alcuna esplicita disposizione della disciplina regionale qui in commento ed, inoltre, risponde ai principi di economicità ed efficacia che l'azione amministrativa deve perseguire, ai sensi dell'art. 1 della L. n. 241/1990. Invero, non ha senso indurre i due privati confinanti realizzare due interventi edificatori successivi, previamente presentando tre pratiche distinte (due da Piano casa e una successiva per fondere i due ampliamenti), cosicché la stessa Amministrazione sarebbe obbligata ad esaminare tre diverse pratiche con inutile dispendio, di costi, tempi ed energie [26].

---

<sup>26</sup> Va, peraltro, evidenziato, che le spese necessarie per presentare due pratiche separate in base al Piano casa, costruire in aderenza i due ampliamenti separati, indi presentare una nuova istanza edilizia per fondere in un unico fabbricato i due manufatti già costruiti in aderenza finirebbero per diventare così esorbitanti da indurre i privati a non fare alcunché.

*Gli interventi di sostituzione degli edifici esistenti*  
*di Franco Botteon*

La norma principale in materia è decisamente quella dell'art. 3.

Sin dal suo testo originario, contenuto nella l. 14/09, confermato nella struttura fondamentale dalla riforma operata con la l.r. 29.11.2013, n. 32 "Terzo Piano Casa" (e prima con la l.r. 8 luglio 2011, n. 13 "Secondo Piano Casa"), esso si pone l'obiettivo di promuovere il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente in funzione del suo adeguamento agli standard " qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza" attuali.

È in effetti sotto gli occhi di tutti la produzione edilizia, soprattutto degli anni '50 e '60, di pessima qualità architettonica e soprattutto di scadentissimo livello sul piano del contenimento energetico e della sicurezza strutturale, prima di tutto sul piano della tenuta sismica (si ricorda che la prima legge specifica nel settore è del 1962 – l. 25.11.1962 n. 1684).

Il suddetto obiettivo è perseguito mediante la previsione di incentivi all'esecuzione di uno specifico intervento radicale, qual è demolizione e ricostruzione di edifici esistenti e quindi sicuramente poco allettante, molto meno del mero ampliamento regolato dall'art. 2, l.r. 14/09, come in effetti confermato anche dai dati pubblicati dalla Regione nel 2014.

Merita, peraltro, sin da subito sottolineare che l'intervento regolato dall'art. 3 è stato attenuato nella sua "radicalità", essendosi passati dal riferimento (contenuto nel testo della l.r. 14/09) alla demolizione integrale<sup>27</sup> a quello, per espressa disposizione del nuovo comma 2, secondo periodo, dell'art. 3 della l.r. 14/09, della demolizione e ricostruzione anche parziale, introdotto dalla l.r. 13/11 ed ora riconfermato dalla l.r. 32/13<sup>28</sup>.

L'incentivo al quale l'art. 3 affida il compito di far raggiungere l'obiettivo del legislatore del Piano Casa di determinare il "rinascimento" edilizio del territorio veneto a scopo di riqualificazione dell'ambiente fisico contestualmente a quello dell'incremento dell'attività edilizia, è previsto in termini di premio di volumetria o superficie in sede di ricostruzione, ammesso anche in deroga a tutte le norme pianificatorie di livello regionale e sub-regionale, e quindi anche in deroga al sistema di pianificazione regionale.

In sostanza, gli strumenti di promozione dell'obiettivo del rinnovamento del patrimonio edilizio prospettati dall'art. 3, sono due: 1) la possibilità di notevoli incrementi di volumetria; 2) la possibilità di derogare alle norme pianificatorie.

---

<sup>27</sup> Per incentivare gli interventi di cui al comma 1 finalizzati al perseguimento degli attuali standard qualitativi architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali, comunali, provinciali e regionali, sono consentiti interventi di integrale demolizione e ricostruzione che prevedano aumenti fino al 40 per cento del volume esistente per gli edifici residenziali e fino al 40 per cento della superficie coperta per quelli adibiti ad uso diverso, purché situati in zona territoriale propria e solo qualora per la ricostruzione vengano utilizzate tecniche costruttive di cui alla legge regionale 9 marzo 2007, n. 4 "Iniziativa ed interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile". A tali fini la Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, integra le linee guida di cui all'articolo 2 della legge regionale n. 4/2007, prevedendo la graduazione della volumetria assentibile in ampliamento in funzione della qualità ambientale ed energetica dell'intervento" (v. art. 3, comma 2, l.r. 14/09 testo storico).

<sup>28</sup> "La demolizione e ricostruzione, purché gli edifici siano situati in zona territoriale omogenea propria, può avvenire anche parzialmente" (v. art. 3, comma 2, secondo periodo, l.r. 14/09, testo vigente).

È peraltro del tutto evidente, sul piano logico e testuale, che il beneficio della “deroga” è ammesso anche da solo e cioè anche senza incremento di volumetria. Il comma 2 dell’art. 3, infatti, nel prevedere la deroga, si riferisce agli interventi di demolizione e ricostruzione di cui al comma 1, il quale non parla ancora di incrementi di volumetria e quindi include anche la pura e semplice demolizione e ricostruzione, perfino parziali (tantomeno con necessità di incremento volumetrici) <sup>29</sup>. In secondo luogo, il medesimo comma 2 statuisce che la demolizione e ricostruzione “può” prevedere incrementi del volume o della superficie e quindi é del tutto eventuale tale soluzione.

È del resto assurdo, rispetto al principio di proporzionalità e adeguatezza <sup>30</sup>, che la deroga sia consentita solo quando si incide quantitativamente di più e quindi, tendenzialmente in modo più negativo, e non sia ammessa quando l’intervento è più contenuto, sempre quantitativamente.

Il premio consiste nella possibilità di un ampliamento, in sede di ricostruzione, dell’edificio esistente e demolito, ampliamento in termini di volumetria (riferibile al residenziale) o di superficie (riferibile alle destinazioni diverse dalla residenza).

Evidente peraltro è la differenza fra l’ampliamento dell’art. 3 e l’ampliamento dell’art. 2: l’art. 2 si occupa esclusivamente dell’ampliamento ammettendolo entro certi limiti a prescindere dalla sostituzione dell’esistente: ha quindi una funzione meramente propulsiva dell’attività edilizia, non di riqualificazione dell’esistente; l’art. 3, per contro, regola un ampliamento preceduto necessariamente dalla demolizione, parziale o totale, dell’esistente.

L’art. 3, per l’attribuzione del premio (ampliamento dell’edificato) richiede, sempre a differenza dell’art. 2 (o, più specificamente, dell’ampliamento “generale” del 20% previsto dai primi quattro commi del citato art. 2), oltre al requisito strutturale (demolizione e ricostruzione), un requisito funzionale dell’intervento ai fini dell’attribuzione del premio: quello del miglioramento delle caratteristiche dell’edificio e specificamente delle caratteristiche architettoniche, energetiche e statiche dell’esistente (l’art. 2 ammette l’ampliamento minimo del 20% in ogni caso, a prescindere dalle caratteristiche qualitative dell’ampliamento stesso; solo ai fini dell’aumento della percentuale del 20% i commi 5, 5 bis e 5 ter richiedono particolari connotati dell’ampliamento sotto il profilo della prestazione energetica e sismica).

In questo impianto, sostanzialmente conservato rispetto alla normativa anteriore alla l.r. 32/13, l’apporto innovativo più significativo offerto dalla l.r. 32/13 medesima è rinvenibile:

1) nell’innalzamento alla percentuale del 70 % e dell’ 80% del volume (in caso di residenze) o superficie (in caso di altro uso) esistenti <sup>31</sup> (si vedrà in prosieguo se la percentuale si riferisca al demolito o all’intero edificio) dell’incremento edificatorio premiale rispetto alle percentuali del 40 % e 50% stabilite fino al “Secondo Piano Casa”;

---

<sup>29</sup> Anche la Regione ammette l’applicabilità dell’art. 3 in assenza di incremento volumetrico: v. INFORMAZIONE REGIONALE SUL PIANO CASA n. 3 – in <http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/piano-casa>, a tale conclusione è arrivato anche il Giudice amministrativo (Tar Veneto, 4 giugno 2010, n. 2385)

<sup>30</sup> Sulla “declinazione” del concetto di proporzionalità nell’azione amministrativa, concetto estensibile anche all’azione normativa, v. Cons. St. 26 febbraio 2015 n. 964; Tar Milano, 8 aprile 2014 n. 928.

<sup>31</sup> “... incrementi del volume o della superficie” (v. art. 3, comma 2, l.r. 14/09)

2) nel riferimento alla disciplina del d.lgs. 192/05 sul contenimento del consumo energetico negli edifici agli effetti dell'attribuzione di uno dei due premi volumetrici previsti (quello massimo del 70%) laddove, in precedenza, anche dopo la l.r. 13/11 ("Secondo piano casa"), la normativa che rilevava era solo quella regionale, della l.r. 4/07 sulla bioedilizia (incentrata sulle modalità di realizzazione del fabbricato, e quindi sull'uso di determinati materiali e tecniche costruttive, piuttosto che sul risultato finale comunque raggiunto, di un consumo energetico contenuto, dell'edificio realizzato, che è il dato – sostanzialmente statico - a cui presta massima attenzione il sistema normativo incentrato sul citato d.lgs. 192/05, di recente modificato dalle l. 9/14 e 116/14)<sup>32</sup>;

3) l'eliminazione della previsione del piano attuativo per l'incremento al 50% dell'ampliamento ammesso a seguito di demolizione con spostamento del sedime e la sostituzione di tale presupposto abilitativo con il ben più semplice permesso di costruire. Colpisce l'entità dell'incremento edilizio consentito dalla normativa, estremamente significativa (70% o 80%), tanto più che, come accennato, può cumularsi con il 40% previsto dall'art. 11 bis, ora attuato con Dgr. 1898/14.

Premesso che si tratta di percentuali massime, l'avvicinamento ed il raggiungimento delle quali avviene in presenza di specifici presupposti fisici "misurabili" e non discrezionali (se non per discrezionalità tecnica molto limitata), va sottolineato, per far cogliere la differenza di regime rispettivamente del limite del 70% e dell'80%, che il 70 % massimo è correlato esclusivamente al risparmio energetico, ossia al migliore isolamento dell'edificio conseguente al rinnovo rispetto a quello preesistente, isolamento valutato secondo i suddetti parametri rigorosamente oggettivi definiti dalla normativa statale; l'80 % è previsto invece, sempre come limite massimo e con una progressione in avvicinamento e raggiungimento, per l'impiego di tecniche costruttive di bioedilizia che soddisfano esigenze pur sempre ambientali, come quelle da isolamento energetico e quindi riduzione del consumo di fonti tradizionali, ma che vanno al di là del profilo del consumo di energia per riscaldamento e raffrescamento, inerendo all'uso delle acque piovane, della riduzione dei rifiuti, alla salubrità dei locali (per impiego, ad esempio, di

---

<sup>32</sup> Il testo originario dell'art. 3, commi 2° e 3°, sostanzialmente mantenuto dal "secondo piano casa" statuiva: "Art. 3 - Interventi per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente.

"2. Per incentivare gli interventi di cui al comma 1 finalizzati al perseguimento degli attuali standard qualitativi architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali, comunali, provinciali e regionali, sono consentiti interventi di integrale demolizione e ricostruzione che prevedano aumenti fino al 40 per cento del volume esistente per gli edifici residenziali e fino al 40 per cento della superficie coperta per quelli adibiti ad uso diverso, purché situati in zona territoriale propria e solo qualora per la ricostruzione vengano utilizzate tecniche costruttive di cui alla legge regionale 9 marzo 2007, n. 4 "Iniziativa ed interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile". A tali fini la Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, integra le linee guida di cui all'articolo 2 della legge regionale n. 4/2007 , prevedendo la graduazione della volumetria assentibile in ampliamento in funzione della qualità ambientale ed energetica dell'intervento.

3. La percentuale del 40 per cento può essere elevata al 50 per cento nel caso in cui l'intervento di cui al comma 2 comporti una ricomposizione planivolumetrica con forme architettoniche diverse da quelle esistenti comportanti la modifica dell'area di sedime nonché delle sagome degli edifici originari e sia oggetto di un piano attuativo ai sensi della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio" e successive modificazioni".

legno), all'uso di materiali che "non determinano lo sviluppo di gas tossici, emissione di particelle, radiazioni o gas pericolosi, inquinamento dell'acqua o del suolo".

In sintesi, in base alla dgr. 2499/09 "Integrazione delle linee guida di cui all'art. 2 della L.R. n.4/2007, in applicazione dei commi 2 e 3, art. 3 della L.R. n. 14/2009 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche", per gli edifici residenziali sono previsti 34 parametri di valutazione della "sostenibilità" dell'edificio rinnovato mentre per gli edifici a destinazione diversa dalla residenza i parametri sono 19.

Merita ricordare che la l.r. 4/07 prevede l'adozione di linee guida ai fini della graduazione dell'attribuzione di contributi economici preordinati al finanziamento di interventi di edilizia sostenibile. Con la l.r. 14/09 Piano Casa, si passa dallo strumento del sostegno economico a quello del premio di volumetria (rimanendo salva la possibilità dell'attribuzione del contributo economico) e si affida alla Giunta Regionale il compito di integrare le linee guida approvate in base alla l.r. 4/07<sup>33</sup>, rendendole utilizzabili –per l'appunto- ai fini dell'attribuzione graduata di premi di volumetria correlati al grado di "sostenibilità" dell'intervento di progetto.

Ne consegue che il quadro della incentivazione per l'edilizia sostenibile è attualmente, sul piano normativo, in base alla disciplina veneta, di due tipi:

- 1) di natura finanziaria, secondo quanto stabilito dall'art. 2, l.r. 4/07 (i finanziamenti sono peraltro esauriti<sup>34</sup>);
- 2) di natura urbanistica, secondo quanto previsto dalla l.r. 14/09 e successive modifiche<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda questo secondo fronte di incentivo, che è quello che qui interessa, il premio può raggiungere l'80% di volumetria o superficie (a seconda della destinazione d'uso).

Occorre, peraltro, tener conto della previsione dell'ultimo comma dell'art. 3, che dispone che la norma (ossia il premio da essa previsto) si applica anche in caso di edificio (legittimo) già demolito o in corso di demolizione, laddove la demolizione sia conseguenza di titolo specifico abilitativo. La norma non precisa a quando deve risalire il titolo. E' sufficiente che sia stato emesso (anche in epoca risalente).

La modifica apportata dall'art. 4 l.r. 32/13 consente, dunque, la riconversione a fini di qualificazione e quindi con premio di edifici di recente costruzione. La soluzione appare appropriata dato che non è affatto escluso che fabbricati di recente costruzione siano privi di misure di contenimento del consumo energetico e che la loro demolizione e sostituzione meriti il significativo incentivo previsto dall'art. 3 della l.r. 14/09.

---

<sup>33</sup> V. Deliberazione Giunta Regionale 31 luglio 2007, n. 2398, che ha adottato le linee guida regionali finalizzate alla valutazione della qualità ambientale ed energetica degli interventi su edifici a destinazione residenziale, da promuovere mediante idonee agevolazioni. Tali linee guida sono state successivamente aggiornate con D.G.R. n. 1579 del 17 giugno 2008, che approvava anche il bando per la concessione dei finanziamenti in materia, sotto forma di contributo in conto capitale, destinati alla realizzazione di interventi di nuova costruzione o ristrutturazione, aventi carattere di sostenibilità.

<sup>34</sup> <http://www.regione.veneto.it/web/lavori-pubblici/contributi-regionali-per-l-edilizia-sostenibile>

<sup>35</sup> <http://www.regione.veneto.it/web/lavori-pubblici/incentivi-urbanistici-per-ledilizia-sostenibile>

Tale considerazione, incentrata sul fine della riduzione del consumo di energia, pone un primo problema interpretativo di particolare impatto sull'estensione dell'applicazione della norma in esame.

Si può, infatti, rilevare facilmente come, da un lato, il primo comma dell'art. 3 parli di adeguamento agli standard "qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza" "attuali" (attuali in senso dinamico, e non statico –cioè riferito al 2009, e cioè al momento dell'entrata in vigore della legge 14/09-, per cui attuale è ovviamente lo standard rinvenibile al momento della formazione del titolo abilitativo relativo all'intervento ex art. 3 – d.i.a. o permesso di costruire) e quindi non solo a standard energetici; il comma 2, per contro, richiede in ogni caso, una virtuosità energetica dell'intervento di demolizione e ricostruzione oggetto di istanza e di richiesta di incentivo volumetrico o di superficie. Il comma 2, infatti, prevede l'incentivo per due ipotesi: o la (ricostruzione) di edificio classificabile in classe A, o la ricostruzione con utilizzo di "tecniche costruttive" (si vedrà se queste includono anche la distinta fattispecie dell'uso di determinati materiali, distinzione operata dalla l.r. 4/2007, che si analizzerà in breve più avanti).

In concreto, si pone la domanda: un intervento finalizzato all'adeguamento a standard architettonici o sismici (sicurezza) e non immediatamente energetici è suscettibile di premio ai sensi dell'art. 3 se comporta la demolizione e ricostruzione integrali o parziali dell'esistente?

Si deve ritenere di no, e cioè che il premio spetti solo laddove si dimostri che le tecniche costruttive usate nella ricostruzione "portino la prestazione energetica dell'edificio ... alla corrispondente classe A" (comma 2, lett. A), oppure che le tecniche costruttive usate nella ricostruzione siano quelle previste dalla l.r. 4/2007 (comma 2, lett. b). E' in effetti categorico, il secondo periodo del comma 2, nel richiedere i due requisiti funzionali individuati nelle lett. a) e b) del medesimo comma 2, cosicché senza la prova del soddisfacimento dei requisiti stessi non è riconoscibile il premio (potrà ovviamente essere assentito solo un intervento di demolizione e ricostruzione in conformità allo strumento urbanistico e senza incremento premiale).

Non si può, peraltro, sul fronte opposto, ritenere che gli standard definiti dal comma 1° e ribaditi nel primo periodo del comma 2, debbano essere perseguiti comunque contestualmente al soddisfacimento dei requisiti funzionali delle lett. a) e b) del comma 2, né tantomeno che si debbano perseguire tutti i predetti standard.

In buona sostanza, il premio spetta se è soddisfatto il requisito energetico della lett. a) o della lett. b), anche se non si persegue nemmeno uno degli altri standard (architettonico, tecnologici, sicurezza).

Ci si può chiedere, in relazione sia alla lett. a) che alla lett. b), se sia necessario che l'edificio da demolire in tutto o in parte, sia di classe inferiore alla A delle prestazioni energetiche o che non sia stato realizzato originariamente con le tecniche costruttive di cui alla l.r. 4/2007 (che valorizza norme tecniche risalenti nel tempo).

La lett. a), in sostanza, non dice se bisogna fare un salto di qualità mediante anche un salto di classe. Così, pure, non dice, la lett. b), se l'edificio non deve essere stato costruito originariamente con le tecniche costruttive menzionate dalla l.r. 4/2007, che è sì recente ma che recepisce indicazioni ben risalenti nel campo delle modalità costruttive.

Si può in effetti anche ipotizzare che un soggetto che ha costruito un edificio nel rispetto di tali requisiti (si è sottolineato sopra che è sufficiente che l'edificio da demolire sia

esistente ad ottobre 2013), intenda sfruttare il premio (che arriva perfino all'80% -si vedrà subito rispetto a cosa- che non è poco, tenuto conto dei benefici strettamente connessi agli interventi oggetto della legge -v. art. 7, l.r. 14/09) e procedere ad una demolizione e ricostruzione che aumenti le unità abitative.

Sul piano teleologico, non vi è dubbio che l'intenzione del legislatore sia quella di far migliorare il patrimonio edilizio e quindi di far crescere le caratteristiche "qualitative" (espressione usata dal comma 1 e dal primo periodo del comma 2 con riferimento a tutte le finalità ivi indicate: qualità architettonica, energetica, tecnologica, di sicurezza) e ciò lo si desume, specificamente, dal dato positivo dell'uso delle espressioni "rinnovamento" e "adeguamento". Importante è poi il fatto che nella lett. a) si dica che si deve trattare di tecniche costruttive che "portino" la prestazione energetica in classe A, laddove il concetto di portare implica evidentemente un "movimento" da una posizione diversa. Vi sono dunque per la lett. a) indicazioni positive testuali sufficientemente chiare per interdire la d.i.a. ai sensi dell'art. 19, commi 3 e 6 bis, l. 241/90 nonché dell'art. 23, comma 6, dpr 380/01 a fronte dell'accertamento della classificazione in essere dell'edificio in classe A.

L'acquisizione della documentazione attestante la classe energetica in essere potrà avvenire anche in base ai poteri istruttori di cui all'art. 6, comma 1, lett. b), l. 241/90 ("... ordinare esibizioni documentali").

Meno significativi gli elementi testuali presenti nella lett. b) ai fini del rigetto di un intervento che riguardi un edificio già realizzato secondo le regole della edilizia sostenibile di cui alla l.r. 4/07. Anche per tale ipotesi, peraltro, deve ritenersi, in conformità alle indicazioni generali desumibili dal comma 1 e 2, primo periodo, l.r. 14/09 (adeguamento, rinnovamento) che possa essere legittimamente adottato l'ordine di inibizione dei lavori o che possa essere respinta la domanda di permesso di costruire nei casi di cui al comma 3.

Sulle caratteristiche del premio si pone un'ulteriore questione interpretativa.

Nel testo dell'art. 3, che emerge dalle modifiche apportate dall'art. 4 l.r. 32/13, sparisce la specificazione del riferimento al volume e superficie demoliti della percentuale di incremento premiale di volumetria o superficie: rimane solo l'affermazione per la quale è ammesso l'incremento rispettivamente del 70 e dell'80 %.

Si ricorda che la l.r. 13/11 (art. 2) aveva sostituito il riferimento all' "esistente" con il riferimento al "demolito", e ciò in evidente connessione con la novità introdotta dalla stessa l.r. 13/11, della ammissibilità della demolizione e ricostruzione parziali, cosicché si era ritenuto di procedere alla specificazione in parola, scegliendo il riferimento al demolito.

Occorre al riguardo distinguere le ipotesi.

Si potrebbe, in effetti, sostenere che, a fronte di una demolizione parziale che conduca tutto l'edificio originario alla classe A della prestazione energetica (comma 2, lett. a), ipotesi che non si può escludere sul piano tecnico (si pensi ad un intervento di demolizione parziale orientato sul lato nord di un edificio), si potrebbe sostenere che il premio vada correlato all'edificio originario nella sua integralità.

Non vi sono, invece, elementi per ritenere, con riguardo all'ipotesi sub b) del medesimo comma 2, che una demolizione parziale possa dare un premio correlato all'intero edificio, posto che la lett. b) medesima si riferisce all'uso di "tecniche costruttive" e queste non

possono che interessare il ricostruito e non possono essere riferibili in quanto tali all'edificio non demolito.

Essendo assolutamente pacifica, per ragioni logiche, la necessità di fare riferimento al demolito per quanto riguarda la lett. b) del comma 2, deve ritenersi che anche con riguardo alla lett. a) deve pervenirsi alla stessa conclusione, pur in assenza di indicazioni nette in senso contrario e pur a fronte della non palese illogicità del riferimento della percentuale di incremento all'intero edificio in caso di demolizione parziale a condizione che il beneficio della riconduzione alla classe A riguardi per l'appunto l'intero fabbricato originario.

In sintesi, le percentuali vanno riferite al demolito, in relazione ad entrambi i casi del comma 2 (lett. a e b). In tal senso, si esprime decisamente la circolare regionale n. 1/2014 con particolare riguardo alla demolizione parziale: "L'intervento di demolizione di cui al comma 2 può anche essere parziale e quindi riguardare solamente una parte dell'intero edificio. Ne consegue che, in tale ipotesi, l'ampliamento ammesso in fase di ricostruzione, sarà calcolato sulla sola parte demolita con riferimento alle percentuali fissate dalle lettere a) e b) , a seconda della tipologia dell'intervento che sono all'evidenza in alternativa fra loro".

Ci si può chiedere se sia possibile "rateizzare" il beneficio in autonomi, distinti interventi soggetti ad autonome procedure di d.i.a. o di permesso di costruire.

Il caso è di quello di chi demolisce integralmente o parzialmente un edificio e lo ricostruisce con un ampliamento inferiore al limite massimo di ampliamento al quale avrebbe comunque "diritto" (interesse legittimo), dovendosi nel caso di demolizione parziale determinare il diritto spettante in base al demolito medesimo.

E' ovvio che per quanto riguarda la lett. a), il primo intervento deve portare l'edificio in classe A.

Una volta operato tale risultato, si matura un "credito" edilizio che nessuna previsione espressa sembra vietare che possa essere "riscosso" in più volte, ovviamente nel limite della percentuale del 70 % ed entro pure il limite temporale di validità della normativa in parola. Si ricorda, in proposito, che l'art. 10, comma 12, l.r. 32/13, ha modificato il disposto dell'art. 9, comma 7, l.r. 14/09, stabilendo: "Le istanze per gli interventi di cui agli articoli 2, 3, 3 ter, 3 quater e 4 devono essere presentate entro il 10 maggio 2017".

Anche proprio il tenore testuale della disposizione appena riportata sembra escludere un divieto di ripartizione dell'ampliamento in più pratiche edilizie autonome, fino alla scadenza del termine del 10 maggio 2017.

Leggermente diversa si presenta la situazione degli interventi di cui alla lett. b).

In questo caso, l'incremento volumetrico è strettamente correlato all'entità del singolo intervento. Dopo un primo intervento che faccia conseguire un determinato incremento, è difficile immaginare, sotto il profilo strettamente tecnico-operativo, che un secondo o più ulteriori interventi meritino l'attribuzione del punteggio tale da far conseguire la volumetria non sfruttata fino al limite dell'80 %.

Se lo fosse, peraltro, non vi sarebbero indicazioni testuali preclusive alla distribuzione del vantaggio volumetrico, fermo il limite massimo, da riferirsi alla volumetria, come detto, demolita.

Parimenti, non appare praticabile, sempre sul piano tecnico-pratico, il passaggio da un parziale sfruttamento della lett. a) (ad es. per il 40 %) ad un parziale sfruttamento della lett. b) (ulteriore 40%) fino al conseguimento del limite previsto per tale seconda ipotesi

(80 %): il secondo o ulteriore intervento non raggiungerebbe, verosimilmente, per la contenuta dimensione dello stesso, il valore necessario per far conseguire all'attuatore un punteggio idoneo all'attribuzione del premio del residuo.

Si tratta comunque di ostacoli di fatto e non di diritto, posto che nessuna preclusione testuale si rinviene in proposito.

Non può escludersi nemmeno sul piano del fatto, un passaggio da un intervento da lett. b) ad un intervento ex lett. a). L'interesse sarebbe rinvenibile nel caso in cui un soggetto ottenga ai sensi della lett. b) un incremento del 30 % ma non consegua ancora una qualificazione in classe A) dell'unità immobiliare, potendo aspirare con tale secondo intervento al raggiungimento del 70 % di incremento, non potendosi ovviamente tener conto, nella determinazione del limite del 70% degli incrementi apportati in forza della lett. b) e dovendo rapportarsi il 70% al demolito.

Quel che è certo è che non è cumulabile il beneficio previsto da ciascuna delle due lettere per superare il limite massimo dell'80 % del demolito.

Infine, in sede di ricostruzione è attuabile un mutamento di destinazione d'uso purché la destinazione di atterraggio sia compatibile con la zonizzazione dell'area: la norma richiede infatti reiteratamente che la zona sia "propria" rispetto all'edificio da demolire. A maggior ragione, non può che essere conforme alla classificazione di zona la destinazione risultante dall'intervento previsto dalla norma in commento.

## *Gli edifici ubicati in zona agricola* di Guido Sartorato

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Il primo comma. – 3. Il secondo comma – 4. Il terzo comma.

### **1. Premessa**

La disposizione in commento rappresenta un'apparente novità introdotta dalla L.R. 29 Novembre 2013 n. 32 nel "*Piano casa*", approvato originariamente con L.R. n. 8 luglio 2009, n. 14, integrato successivamente con le L.R. 8 luglio 2011 n. 13 e 10 agosto 2012 n. 36.

In realtà detta disposizione ripropone, chiarendoli e limitandoli, principi già presenti nell'assetto normativo del *Piano casa* originario, quali l'applicabilità delle disposizioni derogatorie contenute negli artt. 2 e 3 anche agli edifici ricadenti in zona agricola, e riunendo disposizioni precedentemente sparse nel testo normativo.

Con tale disposizione il Legislatore regionale, in considerazione della particolare natura e funzione della zona agricola, unica zona omogenea ad essere interessata da una specifica disciplina, dopo aver sancito in via generale l'applicabilità della disciplina derogatoria contenuta nel c.d. *Piano casa* ai numerosi edifici ricadenti in zona agricola, ne ha ridotto il campo di applicazione.

Se però scopo della norma era quello di introdurre una disciplina organica del *Piano casa* per le zone agricole, sarebbe stato preferibile che detta disposizione ricomprendesse anche una disciplina compiuta dei mutamenti della destinazione d'uso dei fabbricati esistenti, presente, seppure in modo non completo, nel successivo art. 9, commi 2 e 2 bis. Disciplina organica delle zone agricole ancor più frammentata in seguito alla recentissima riforma dell'art.2, operata dall'art.6 della L.R. n. 4 del 16 marzo 2015, con cui il legislatore Veneto ha inteso limitare la possibilità di realizzare gli ampliamenti non in aderenza alla preesistenza.

Il legislatore Veneto, non avendo provveduto ad adeguare anche il terzo comma della disposizione in esame, che continua a richiamarsi al solo comma 2 dell'art. 2 senza citare le limitazioni poste dal successivo comma 2 bis introdotto dalla L.R. n. 4/2015, che comunque trova applicazione nelle zone agricole per il suo contenuto generale, ha reso la disciplina del *Piano casa* per le zone agricole ancor più diffusa nel testo della legge, facendo venir meno lo scopo principale dell'art.3 bis.

### **2. Il primo comma**

Il primo comma dell'art. 3 bis in commento finalmente precisa che gli interventi previsti agli artt. 2 e 3 possono essere realizzati anche sugli edifici ricadenti in zona agricola, prevalendo dette disposizioni sulle prescrizioni edilizie contenute nel titolo V della L.R. n. 11/2004.

Non tutti gli edifici presenti in zona agricola possono però beneficiare delle disposizioni derogatorie contenute nel *Piano casa*, ma, come specificato nel primo capoverso, solo i fabbricati con destinazione residenziale e quelli funzionalmente destinati alla conduzione del fondo, ovvero gli annessi rustici.

La zona agricola è considerata zona “*propria*” per gli edifici residenziali e quelli funzionalmente destinati alla conduzione del fondo.

Gli edifici con destinazione diversa dal residenziale o non destinati alla conduzione del fondo, quali, ad esempio, un edificio produttivo, non possono essere assoggettati al *Piano casa* e per un loro ampliamento, trasformazione o recupero funzionale ci si dovrà rimettere alle disposizioni specifiche dettate eventualmente dagli strumenti urbanistici (sul punto vedi il commento dell’art. 9 comma 2 bis).

Se è agevole individuare gli edifici con destinazione residenziale ricadenti in zona agricola, che possono essere assoggettati agli interventi di cui agli artt. 2 e 3 del Piano Casa, altrettanto non può dirsi per gli edifici destinati alla conduzione del fondo agricolo, tenuto anche conto che sul punto le circolari interpretative nulla chiariscono.

L’utilizzo di una definizione in precedenza non utilizzata (*funzionalmente destinati alla conduzione del fondo agricolo e non solo funzionali al fondo*) non agevola, dovendosi valutare la corrispondenza delle due definizioni.

Rimane il dubbio interpretativo se un annesso rustico, inizialmente destinato alla conduzione del fondo ed ora non più funzionale, possa essere assoggettato alle trasformazioni edilizie previste dagli artt. 2 e 3, ovvero se lo stesso vada annoverato tra gli edifici esclusi ai sensi del primo capoverso in esame.

La precedente circolare interpretativa del 2009 aveva espressamente ritenuto applicabile il *Piano casa* “*anche nel caso in cui l’edificio non sia più funzionale alla conduzione del fondo.*”

Si è dell’avviso che in seguito all’entrata in vigore della disposizione in esame ciò non sia più possibile.

L’aver ammesso gli interventi di cui agli artt. 2 e 3 sui soli edifici funzionalmente destinati alla conduzione del fondo, significa avere escluso che gli annessi rustici non più funzionali, ovvero dismessi, possano beneficiare delle disposizioni derogatorie, stante la corrispondenza delle due classificazioni.

Solo gli annessi rustici, che risultano tutt’ora funzionali alla conduzione del fondo, possono essere assoggettati agli interventi di cui agli artt. 2 e 3; viceversa non potrà beneficiare delle disposizioni derogatorie un annesso non più funzionale, anche se inizialmente destinato alla conduzione del fondo.

Queste conclusioni trovano conferma indiretta nel successivo art. 9, comma II-bis, che consente il recupero con mutamento della destinazione d’uso degli edifici dismessi o in via di dismissione, solo se situati in zone territoriali omogenee diverse dalla zona agricola.

E’ evidente che un annesso rustico ricadente in zona agricola e non più funzionale alle esigenze del fondo potrebbe essere recuperato solo attraverso la modifica della sua destinazione d’uso, che il citato art. 9, comma 2 bis sembrerebbe escludere anche se a favore di una destinazione d’uso compatibile (residenziale).

Concludendo si ritiene che il Piano Casa possa trovare applicazione nei confronti degli edifici ricadenti in zona agricola con destinazione residenziale o degli annessi rustici tutt’ora funzionali ad fondo rustico.

La circolare n.1/2014 precisa inoltre che nel caso in cui l’intervento preveda la demolizione della preesistenza e la realizzazione di un nuovo edificio in altra area di sedime ai sensi dell’art. 3, terzo comma, la nuova edificazione dovrà avvenire all’interno del medesimo fondo rustico di pertinenza del primo edificio.

Le due circolari intervenute sembrano ulteriormente limitare l'applicabilità del Piano Casa in zona agricola, precisando (e sarebbe stato il caso che sul punto la fonte fosse normativa) che negli interventi derogatori ammessi *“devono essere rispettate le norme contenute nelle schede d'intervento approvate ai sensi della legislazione previgente in materia di edificabilità nelle zone agricole con particolare riferimento ai gradi di interventi ammessi ed alle destinazioni d'uso consentite”*.

Qualora l'intervento ai sensi degli artt. 2 e 3 riguardi un edificio residenziale o funzionalmente collegato alla condizione del fondo, che è stato oggetto di “schedatura” da parte dello strumento urbanistico generale, dovranno essere rispettate tutte le prescrizioni contenute nella scheda.

Si ritiene comunque che tale limitazione, non presente nel testo normativo dell'art. 3 bis, possa considerarsi superflua tenuto conto quanto previsto nel successivo art. 9 lettera C.

### **3. Il secondo comma**

Il secondo comma dell'art. 3 bis riprende in parte il contenuto del previgente art. 9, comma VI ed introduce ulteriori agevolazioni per l'ampliamento delle prime case di abitazione ricadenti in zona agricola, stabilendo che per determinare le dimensioni dell'ampliamento ci si debba riferire in percentuale non tanto al volume esistente come previsto di norma dal citato art. 2, ma al volume massimo assentibile che, ai sensi dell'art. 44, comma V, della L.R. n. 11/2004, dovrebbe essere di 800 mc..

Il limite di 800 mc, come osservato dal Giudice Amministrativo Regionale nella sentenza n. 605/2012, non costituisce un parametro invalicabile per le residenze ricedenti in zona agricola, ma un punto di riferimento per determinare l'ampliamento, con la conseguenza che l'edificio da realizzarsi potrebbe avere dimensioni maggiori.

La formulazione letterale della norma sembrerebbe escludere la possibilità per una prima casa già di dimensioni superiori agli 800 mc di rapportarsi al parametro più conveniente (volumetria esistente) per determinare le dimensioni dell'ampliamento; *“l'ampliamento..... è calcolato sulla volumetria massima assentibile”*.

Si ritiene comunque che, avendo la norma in esame lo scopo di introdurre una disciplina più favorevole per gli ampliamenti da realizzarsi sulle prime case in zona agricola, l'interessato potrà comunque rapportarsi al parametro ordinario della volumetria esistente nel caso risulti più conveniente, per non rendere penalizzante una disciplina di favore introdotta dal legislatore.

Prosegue poi il secondo capoverso riproponendo la norma contenuta nel previgente IV comma bis dell'art. 2 (introdotto dall'art. 3, comma V, della L.R. 8 luglio 2011, n. 13) stabilendo che, seppur ai soli fini del calcolo dell'ampliamento, la volumetria massima assentibile vada riferita a ciascuna delle due unità immobiliari, di cui è eventualmente composto l'edificio.

E ciò malgrado l'art. 44, comma V, della L.R. n. 11/2004 ponga il limite di 800 mc sull'edificio unitariamente considerato, anche se composto da più abitazioni.

Nel caso di un edificio con due abitazioni, ciascuna potrà rapportare la percentuale di ampliamento prevista per la prima casa a 800 mc, anche se poi l'eventuale ampliamento ordinario sino ad 800 mc, di cui potrebbe ulteriormente beneficiare la medesima unità abitativa, andrà accertato con riferimento alle dimensioni dell'intero fabbricato.

L'estensione di tale beneficio a ciascuna delle due unità abitative, che compongono l'edificio esistente, è a dir poco inopportuna, potendo portare a conseguenze non prevedibili.

Basti solo pensare che un edificio esistente in zona agricola di 800 mc complessivi e composto da due unità abitative, potrebbe ottenere in deroga ampliamenti complessivi ai sensi dell'art. 2 di circa 500 mc (800x 30%x2).

Se si considerano poi le particolari modalità attuative di detti ampliamenti (ciascun ampliamento di circa 240 mc potrà originare un nuovo edificio residenziale localizzato in lotti separati e distanti anche ml 200 e successivamente essere a sua volta ampliato sino a 800 mc ai sensi dell'art.44 comma 5, della L.R. n. 11/2004), trovano giustificazione le preoccupazioni manifestate dai comuni.

Per completezza va precisato che tale ultima disposizione non si applica in presenza di edifici con più di due unità abitative, nel qual caso il parametro della volumetria massima assentibile dovrà essere equamente ripartita per ciascuna unità.

Inoltre la circolare n1/2014 esclude che detta disposizione possa trovare applicazione nelle zone agricole E4 "centri rurali", non presentando le caratteristiche tipiche delle zone agricole.

#### **4. Il terzo comma**

Quest'ultimo comma, che riguarda tutti gli ampliamenti realizzabili ai sensi dell'art. 2 in zona agricola (e non solo le prime case), prevede due modalità esecutive:

- 1) recuperando la struttura agricola-produttiva non più funzionale alla conduzione del fondo;
- 2) con la costruzione di un corpo edilizio separato ai sensi del tanto discusso art. 2, comma II.

Già da un semplice esame di detta disposizione risalta la mancata previsione, tra le modalità esecutive dell'ampliamento, dell'aderenza all'edificio esistente.

Si ritiene peraltro che la realizzazione dell'ampliamento in aderenza, modalità prevista in via generale dall'art. 2, comma II, sia comunque ammessa, tenuto conto che con il terzo capoverso dell'art. 3 bis il legislatore ha inteso introdurre ulteriori modalità di esecuzione dell'ampliamento diverse rispetto a quella ordinaria, sempre possibile.

Anzi la recente riforma dell'art.2 , secondo comma e l'introduzione del comma 2 bis operate dall'art.6 della L.R. n. 4 del 16 marzo 2015, riducendo la possibilità di realizzare gli ampliamenti con corpi edilizi autonomi, evidenzia il *favor legis* per gli ampliamenti in aderenza alla preesistenza, pur non prevedendo la disciplina in vigore una gradualità delle modalità esecutive degli ampliamenti ammessi, la cui scelta è rimessa al richiedente.

Il citato art. 2, comma 2 bis, che per quanto detto nel paragrafo 1 trova applicazione anche nelle zone agricole, prevede:

*"2 bis. Sia l'edificio che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria, salvo l'ampliamento in aderenza che può essere realizzato anche in zona territoriale omogenea impropria, sempreché l'edificio da ampliare insista in zona territoriale omogenea propria."*

Una residenza ricadente in zona agricola, in quanto ampliabile ai sensi del primo comma della disposizione in esame, va considerata insistente in zona propria; diversamente non sarebbe ampliabile ai sensi della disposizione sopra riportata.

Ne deriva che qualora l'ampliamento, da realizzarsi separatamente, ricada in un lotto con la medesima destinazione agricola dell'area su cui insiste la preesistenza, non potrà negarsi l'intervento sul presupposto che la destinazione agricola non sia "*propria*" per la residenza.

Il primo comma dell'art. 3, limitatamente agli ampliamenti da realizzarsi ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 14/2008, introduce una presunzione, secondo cui la destinazione agricola è destinazione "*propria*" per la residenza.

In ogni caso si è certi che l'utilizzo di un termine di dubbia definizione ("*zona territoriale propria*"), darà luogo ad incertezze interpretative, sino a giustificare il divieto di realizzare gli ampliamenti con corpo edilizio separato in zona agricola e ciò malgrado le diverse conclusioni sopra esposte.

Nel consentire di realizzare l'ampliamento di cui all'art.2 anche con la costruzione di un corpo edilizio separato, distante sino a 200 metri, la norma estende questa possibilità anche agli ampliamenti ordinari da realizzarsi ai sensi dell'art. 44, V comma, della L.R. n. 11/2004.

Gli ampliamenti ordinari di cui all'art. 44, comma V cit. possano essere localizzati in annessi rustici non contigui e non più funzionali alla conduzione del fondo ovvero in corpi separati lontani anche 200 metri dal fabbricato principale solo se ricompresi in una domanda più vasta, comprensiva anche degli interventi previsti dal *Piano casa*.

Tale conclusione, che risulta avvalorata dalla presenza della congiunzione "*e*" tra i due ampliamenti richiamati dal comma in esame, è l'unica che giustifica l'applicazione della normativa sul Piano Casa agli ampliamenti ordinari.

Si sottolinea inoltre che la disposizione in esame, acconsentendo il recupero degli annessi rustici non più funzionali alle esigenze del fondo ad uso abitativo, introduce una deroga al primo comma, che escluderebbe dall'applicazione del Piano Casa gli edifici non funzionalmente destinati alla conduzione del fondo.

## ***Gli ampliamenti consentiti per le attrezzature turistiche all'aperto***

*di Franco Botteon e Michele Steccanella*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Le “attrezzature all'aperto” suscettibili di ampliamento. – 3. I rapporti con il regime urbanistico. – 4. La proroga delle concessioni demaniali. -

### **1. Premessa**

La disposizione in esame non ha subito modifica alcuna né per effetto della L.R. n. 13/2011, né con l'entrata in vigore della L.R. 32/2013: il testo rimane dunque quello originariamente approvato nel 2009.

La norma, come pure già evidenziato nei precedenti commenti alla legge, non va esente da lacune e contraddizioni che ne rendono incerta l'esegesi, e che ne avrebbero pertanto consigliato una rivisitazione chiarificatrice, quantomeno in sede di novellazione.

Valga rammentare al proposito che essa - non contemplata nell'originario D.D.L. sottoposto all'esame del Consiglio regionale - fu introdotta solamente in sede di discussione, con l'intento di non escludere dal novero dei possibili beneficiari del “Piano casa” una categoria di insediamenti (strutture turistico-ricettive all'aperto), aventi non trascurabile importanza imprenditoriale ed occupazionale nell'ambito della realtà economica regionale.

Intento senz'altro lodevole, cui tuttavia non corrispose una altrettanta cura ed attenzione nella stesura dell'articolato, che ha infatti dato adito a divergenze interpretative su aspetti di primario rilievo anche applicativo.

Se a questo si aggiungono le problematiche connesse al regime delle concessioni demaniali – ancora sospese in una sorta di “limbo” normativo, nell'attesa di un riordino sistematico della materia conforme ai dettami comunitari – ben si spiega la ragione per cui la previsione è sino ad oggi rimasta “lettera morta”, nonostante i suoi ormai quasi sei anni di vigenza.

Le informazioni assunte presso l'amministrazione regionale, molte amministrazioni di comuni a vocazione turistica in particolare del litorale veneto e delle zone montane e lacuali, tecnici professionisti, l'associazione di categoria degli operatori del settore, hanno infatti confermato senza eccezioni che la norma non ha mai trovato concreta ed effettiva applicazione.

Ciò detto, è comunque il caso di dare conto delle principali questioni che la sua lettura propone, cercando di indicare – in vista del taglio pratico che la presente pubblicazione si propone – delle soluzioni che ne rendano praticabile l'utilizzo.

### **2. Le “attrezzature all'aperto” suscettibili di ampliamento**

Il primo fattore di incertezza insito nella disposizione riguarda la concreta individuazione dell'oggetto della disciplina di favore (ampliamento fino al 20%) dalla medesima introdotta.

2.1 Tale oggetto viene letteralmente individuato ne “*le attrezzature all'aperto di cui all'allegato S/4 lettera b) e lettera d) numeri 1) e 2) della legge regionale 4 novembre 2002 n. 33 ... anche se ricadenti in area demaniale*”.

Ciò posto, e se è vero che il rinvio chiama in predicato gli “*stabilimenti balneari con strutture fisse*” (lett. b), nonché le “*infrastrutture private*” (lett. d) costituite da

“campeggi” (n. 1) e “impianti sportivi e ricreativi” (n. 2 precit.), vi è tuttavia che il detto Allegato S/4 si riferisce puntualmente al “*Demanio marittimo a finalità turistica*”, ed è specificamente dedicato alla individuazione delle “*Tipologie di insediamento* (turistico – n.d.r.) *sul demanio marittimo*”.

La struttura testuale del rinvio (“*attrezzature all’aperto di cui all’allegato*”), sembra dunque suggerire che le attrezzature cui l’art. 4 L.R. 14/2009 è riferibile siano unicamente quelle (sopra elencate) che interessino il “demanio marittimo”.

Inoltre, anche il comma 2 della disposizione, nel prevedere la prorogabilità delle concessioni demaniali che riguardano gli insediamenti, si riferisce esclusivamente a quelle “*marittime*”.

Il che condurrebbe ad escludere, dall’ambito di operatività della norma, tutti gli altri insediamenti turistici all’aperto, pur ampiamente presenti nel territorio veneto, ubicati in località montane, lacustri (si pensi al Lago di Garda), ecc.; dando con ciò luogo ad una palese quanto ingiustificata disparità di trattamento (anche costituzionalmente apprezzabile) tra insediamenti, insistenti sul demanio marittimo e non, parimenti rilevanti per l’economia turistica regionale.

Ci sembra peraltro possibile proporre un’interpretazione “adeguatrice” della norma, circoscrivendo la portata del rinvio alla sola tipologia degli insediamenti, e non anche alla loro caratteristica ubicativa (insistenza sul demanio marittimo) pur certamente insita nel riferimento all’allegato.

In tal senso possono valorizzarsi, a livello di dato letterale, il titolo della disposizione (che si riferisce agli “insediamenti turistici e ricettivi” tout court, senza alcun riferimento alla loro insistenza sul demanio marittimo), ed ancora il fatto che il relativo comma 1 conclude specificando che dell’ampliamento possono essere destinatarie “*anche*” (ma non solo, dunque) le attrezzature “*ricadenti in area demaniale*”: precisazione che risulterebbe inutile e contraddittoria, ove si fosse inteso circoscrivere l’ambito applicativo dello ampliamento unicamente alle strutture insistenti sul “*demanio marittimo*” di cui al predetto Allegato S/4.

Riteniamo pertanto di poter concludere che la norma debba essere riferita, al di là della sua infelice formulazione, alla generalità delle strutture balneari, campeggi, impianti sportivi e ricreativi; come del resto suggerisce anche l’ultima circolare regionale sul Piano Casa (n. 1 del 13.11.2014).

2.2 Non meno problematico risulta il riferimento che il detto comma 1 fa alle “*attrezzature all’aperto*”.

Il termine “attrezzature” non trova infatti specifico riscontro in alcuna disposizione normativa di settore: sia la predetta L.R. 33/2002 (art. 28), sia il D. Lgs. n. 79/2011 (“*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*” – art. 13<sup>36</sup>), sia infine la recente novella regionale sul turismo (L.R. 11/2013 - art. 26), recano infatti definizioni descrittive delle “*strutture*” ricettive all’aperto; senza per contro mai attribuire un preciso significato tecnico-giuridico al concetto di “*attrezzature*”.

Di qui l’insorgere di un dubbio di fondo, non essendo chiaro se debba essere privilegiato l’aspetto funzionale dell’insediamento, nel qual caso l’ampliamento consentito andrebbe riferito alle “aree attrezzate” complessivamente occupate; oppure invece se il limite del

---

36 Norma peraltro dichiarata costituzionalmente illegittima, unitamente a molte altre del Codice, con sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 5.4.2012, per violazione delle competenze regionali.

20% costituisca pur sempre un parametro meramente edilizio, come tale applicabile solamente ai singoli manufatti e dotazioni che infrastrutturano l'insediamento.

Le circolari esplicative regionali (n. 4/2009, n. 1/2011 e n. 1/2014) optano per la prima di tali due soluzioni ermeneutiche, sul rilievo che la legge identifica gli insediamenti turistici ricettivi e ricreativi nel loro complesso.

Di tale avviso va anche chi scrive, per le seguenti ragioni.

Occorre considerare anzitutto che le dotazioni dell'insediamento ascrivibili alla categoria dei veri e propri edifici, godono di una disciplina di ampliamento diversa da quella delle "attrezzature" introdotta dalla norma, e rinvenibile nelle disposizioni generali del Piano casa dedicate alle costruzioni ad uso non residenziale: ciò si ricava inequivocabilmente dal fatto che il comma 1 dell'art. 4 in esame esordisce specificando che resta fermo "quanto consentito dagli articoli 1, 2 e 3" (ovvero, appunto, la predetta disciplina dettata per i fabbricati, in applicazione della quale gli operatori del settore, stando alle informazioni assunte, hanno in concreto conseguito i titoli edilizi all'ampliamento degli edifici compresi all'interno dei loro insediamenti).

Vi è poi che, il novero dei manufatti i quali pur non costituendo fabbricati assumano rilievo a livello edilizio, al punto da richiedere una speciale norma derogatoria per poter essere "ampliabili", sembra davvero di ardua identificazione. Di talché l'ambito di operatività della disposizione di favore, ad abbracciare la seconda delle opzioni interpretative sopra enunciate, rimarrebbe sostanzialmente privo di alcun significato pratico.

In secondo luogo, e d'altro canto, l'elemento caratterizzante delle strutture ricettive all'aperto consiste proprio nell'offerta di aree funzionalmente attrezzate ed infrastrutturate, cosicché il parametro dimensionale rilevante non può che riguardare le aree stesse, e non già le singole installazioni di servizio.

Infine, merita evidenziare come lo stesso Legislatore regionale del turismo, nel dettare le direttive generali per la redazione dei piani particolareggiati degli arenili (cfr. Allegato S/1 alla L.R. n. 33/2002, lett. a, punto 8), suddivida le attrezzature balneari secondo "fasce funzionali parallele al mare" (fascia di arenile di libero transito, fascia per il soggiorno all'ombra, e fascia per i servizi di spiaggia); si conferma dunque pure per tale via la pregnante rilevanza del dato funzionale per le strutture ricettive all'aperto.

### **3. I rapporti con il regime urbanistico.**

L'individuazione nelle "aree attrezzate" integranti "stabilimenti balneari con strutture fisse", "campeggi" ed "impianti sportivi e ricreativi" delle realtà destinatarie della possibilità di ampliamento previste dalla norma, pone necessariamente il problema della "compatibilità urbanistica" dell'ampliamento medesimo, trattandosi evidentemente di incrementare la superficie territoriale destinata all'insediamento turistico.

Sul punto si possono prospettare due diverse soluzioni.

#### **3.1 La prima.**

Occorre considerare in linea generale che la legislazione "Piano casa" nasce come normativa incentivante di carattere eccezionale e temporaneo, per sua natura derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria.

Tant'è vero che il Legislatore regionale, quando ha inteso escludere o limitare tale portata derogatoria, lo ha detto espressamente; e ciò ha fatto riferendosi sempre ai soli "edifici".

Così al comma 1 dell'art. 9, secondo cui *“gli interventi previsti dagli articoli 2, 3, 3 ter, 3 quater e 4 non trovano applicazione per gli edifici ...”* ecc..

Ma anche - e soprattutto, per quanto qui interessa - al comma 2 bis dell'art. 2<sup>37</sup>, che così testualmente recita: *“sia l'edificio che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogena propria, salvo l'ampliamento in aderenza che può essere realizzato anche in zona territoriale omogena impropria, sempreché l'edificio da ampliare insista in zona territoriale omogena propria”*.

Orbene, nessuna previsione di tal fatta si rinviene invece nel corpo della legge, per quanto riguarda l'ampliamento delle *“attrezzature all'aperto”* previsto dall'art. 4.

Sembra pertanto di potersene dedurre che tale eccezionale ampliamento non incontri il limite dell'insistenza dell'area interessata *“in zona territoriale omogena propria”*; ovvero che esso possa essere ottenuto anche laddove la superficie territoriale da utilizzare allo scopo non abbia specifica destinazione urbanistica turistico-ricettiva.

Tale conclusione, ben si intende, non manca di aspetti problematici, primo fra tutti quello posto dall'*“invasione”* da parte del Legislatore di uno spazio valutativo e decisionale riservato al Pianificatore urbanistico (la zonizzazione), ulteriore rispetto a quello inciso dalle deroghe consentite per gli edifici.

A tale ultimo proposito vanno fatte però le seguenti precisazioni. All'interno dell'estensione dell'area attrezzata in ipotesi ottenuta *“in zona impropria”* ai sensi dell'art. 4, non potranno essere realizzati nuovi edifici funzionali all'esercizio dell'attività, neppure sotto forma di ampliamento di quelli esistenti nel nucleo originario dell'insediamento ricadente in zona propria (a ciò ostando il comma 2 bis dell'art. 2, salvo che non ricorra il caso di ampliamento in aderenza); né potranno essere asserviti alla destinazione turistico ricettiva eventuali edifici preesistenti nell'ambito dell'ampliamento, e ciò in ragione del comma 2 dell'art. 9<sup>38</sup>.

La *“deroga”* di destinazione determinata dall'ampliamento ex art. 4 dell'area attrezzata *“in zona impropria”*, è dunque destinata a rimanere circoscritta al mero utilizzo turistico ricettivo dello spazio aperto, ed alla realizzazione di dotazioni di servizio non integranti edifici; trattasi quindi di una *“trasformazione del territorio”* di incidenza decisamente modesta e soprattutto non difficilmente reversibile.

### 3.2 La seconda.

Volendo, diversamente da quanto come sopra ipotizzato, far passare l'ampliamento ex art. 4 attraverso l'adeguamento dello strumento urbanistico, si tratta di individuare il mezzo giuridico attraverso cui tale adeguamento possa essere ottenuto, e quale debba essere il ruolo, nell'ambito di tale ottenimento, della norma in commento.

In proposito, la già citata circolare regionale n. 4/2009 rinviava *“per le modalità di ampliamento .. a quanto disposto al comma 7 dell'art. 91 della L.R. 33/2002”* (ossia alla norma transitoria che disciplinava l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alla sopravvenuta normativa sugli insediamenti turistici).

Evidenti erano tuttavia, in assenza di un espresso richiamo di livello normativo all'art. 91 citato (ora del resto abrogato dall'art. 51 L.R. 11/2013), i limiti di tale indicazione, chiaro essendo che la circolare non poteva certo assumere contenuto modificativo/integrativo

---

<sup>37</sup> Comma introdotto dalla L.R. 16 marzo 2015 n. 4.

<sup>38</sup> Secondo tale comma *“con gli interventi previsti dagli artt. ... 4 può essere modificata la destinazione d'uso degli edifici, purché la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina edilizia di zona”*.

della norma di legge: ed infatti tale inciso non compare più nella successiva circolare n. 1/2011, né tantomeno nella più recente n. 1/2014.

Allo scopo poi non sono ovviamente più utilizzabili (ammesso che lo fossero in passato) le delibere comunali volte a stabilire limiti e modalità applicative del “Piano casa”, avendo la L.R. 32/2013 eliminato la loro previsione.

Ne consegue che l’unico strumento allo stato agibile per consentire l’ampliamento delle strutture ricettive all’aperto con contestuale adeguamento dello strumento urbanistico, sembra essere la procedura di deroga/variante attivabile in base alle disposizioni sullo sportello unico per le attività produttive: istituto già presente nell’ordinamento al momento di entrata in vigore della L.R. 14/2009, e che ha trovato in tempi recenti più compiuta attuazione a livello statale con l’emanazione del D.P.R. n. 160/2012 (“Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive ...”); ed a livello regionale con l’emanazione della L.R. n. 55/2012 (“Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive ...”<sup>39</sup>).

In proposito va precisato che l’applicabilità alle imprese ed attività turistiche della detta procedura è stata ribadita dall’art. 17 del D. Lgs. n. 79/2011, ai sensi del quale “*al fine di garantire l’applicazione dei principi di trasparenza, uniformità, celerità del procedimento ovvero la maggiore accessibilità al mercato si applicano alle imprese del presente capo le disposizioni relative allo Sportello unico di cui all’articolo 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 ...*”<sup>40</sup>.

Posto un tanto, non è questa la sede per approfondire la disciplina dello sportello unico: quel che qui interessa invece rilevare è che, in presenza di un’istanza volta a conseguire l’ampliamento in zona impropria del perimetro dell’“area attrezzata” entro il limite massimo del 20%, la funzione dell’art. 4 in esame ben può consistere nel garantire – ovviamente in presenza delle condizioni legittimanti (prima fra tutte la disponibilità dell’area) – l’approvazione dell’intervento programmato, con esclusione di quei margini di apprezzamento discrezionale che di regola invece connotano la procedura in questione. In altri termini, per gli ampliamenti sino al 20% l’art. 4 dovrebbe valere ad escludere la necessità della previa valutazione di mancanza o insufficienza di altre aree a destinazione propria, come pure della dimostrazione dell’impraticabilità di soluzioni progettuali alternative; ed ancora ad impedire all’Amministrazione di negare l’attivazione dello sportello, o l’assenso alla variante per effetto di valutazioni urbanistiche discrezionali<sup>41</sup>.

E ciò in quanto la valutazione di merito presupposta all’assentibilità delle istanze di ampliamento contenute entro i limiti determinati dalla norma, è già stata operata a monte ed in maniera insindacabile dal Legislatore.

---

<sup>39</sup> Vale la pena di evidenziare che questa legge ha istituzionalizzato la possibilità di introduzione delle varianti conseguenti alla procedura di sportello, anche per i comuni ancora dotati dei vecchi P.R.G. (con conseguente abrogazione della norma transitoria di cui al comma 7 bis 2 dell’art. 48 L.R. 11/2004).

<sup>40</sup> L’art. 17 è una delle poche norme del D. Lgs. 79/2011 a non essere stata travolta dalla dichiarazione di incostituzionalità, per effetto della già richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2012.

<sup>41</sup> Per giurisprudenza consolidata, infatti, la normativa sullo sportello unico non priva il Comune delle ordinarie potestà pianificatorie, né vieta all’Ente di rigettare il progetto sulla base di valutazioni urbanistiche.

#### **4. La proroga delle concessioni demaniali**

Il secondo comma dell'art. 4 garantisce, a fronte di investimenti effettuati nell'ambito degli ampliamenti di cui al comma 1 dal titolare della concessione demaniale marittima (e non si comprende perché solo marittima), anche una proroga della concessione stessa *“per la durata massima prevista dalle vigenti normative nazionali e regionali”*.

Si condivide l'avviso secondo cui tale proroga non potrà essere accordata in modo indiscriminato nella misura massima, anche a fronte di investimenti di minima entità: dovendosi necessariamente operare una proporzione tra valore dell'investimento e durata della proroga, in conformità a quanto stabilito dalla Giunta Regionale con DGR n. 2389 del 4 agosto 2009.

Questione allo stato irrisolvibile è invece quella legata al coordinamento del comma in esame con la vigente normativa nazionale e regionale in tema di concessioni demaniali marittime, a fronte dell'intervenuto annullamento (con sentenza n. 213/2011 del 18.7.2011 della Corte Costituzionale) dell'art. 5 L.R. n. 13/2010, e del mancato esercizio da parte del Governo della delega conferitagli con L. n. 217/2011 (legge comunitaria 2010) per emanare, entro il 17.4.2013, un decreto legislativo di revisione e riordino della legislazione relativa alle materia.

## **Sezione II** **Casi particolari**

### ***I condomini e le case a schiera*** *di Raffaella Rampazzo e Angelo Di Lorenzo*

Il comma 4 dell'art. 2 della Legge prevede espressamente la possibilità di ampliare gli edifici condominiali, consentendo di realizzare l'ampliamento anche separatamente per le singole unità, fermo restando il limite complessivo di ampliamento previsto dal comma 1, e compatibilmente con le norme che disciplinano il condominio negli edifici.

La norma potrebbe anche apparire pleonastica, poiché già la previsione del comma 1 consente per sé di ampliare tutti gli edifici esistenti, e quindi, in mancanza di alcuna esclusione in proposito, sia gli edifici di proprietà individuale sia gli edifici oggetto di comproprietà, comprendendo perciò anche gli edifici condominiali (i quali, come è noto, si contraddistinguono per il fatto di essere suddivisi in porzioni di proprietà esclusiva e in parti di proprietà comune).

La particolarità della disciplina sta tuttavia nel fatto che se l'ampliamento degli edifici condominiali fosse regolato esclusivamente dalla previsione generale del comma 1, l'edificio potrebbe essere ampliato soltanto nel suo insieme, come edificio di proprietà comune, e quindi solo se la maggioranza dei proprietari rappresentanti i due terzi del valore dell'edificio deliberi l'innovazione della cosa comune diretta a migliorarla o a renderne più comodo o redditizio il godimento, a norma dell'art. 1108 c.c. .

Invece la norma in esame consente espressamente che l'ampliamento dell'edificio condominiale possa essere realizzato anche separatamente per le singole unità che lo compongono, e quindi che possa essere realizzato, in questo caso, dal singolo condomino per la propria unità di proprietà esclusiva.

La norma ha perciò una propria precisa ragione d'essere, poiché prevede, oltre alla legittimazione in via generale del condominio ad ampliare l'edificio condominiale, relativamente alle parti comuni e attraverso l'apposita deliberazione assembleare, anche la legittimazione individuale del singolo condomino ad ampliare la propria unità di proprietà esclusiva (nel qual caso ciascun condomino può presentare la propria autonoma domanda, anzi denuncia di inizio di attività ai sensi dell'art. 6 della Legge, per realizzare l'ampliamento).

La norma condiziona peraltro l'ampliamento delle singole unità alla compatibilità con le leggi che disciplinano il condominio negli edifici, ma in effetti questa condizione nulla aggiunge a quanto discende appunto dalle norme richiamate sul condominio negli edifici, che si applicherebbero beninteso ugualmente, anche se la Legge Regionale non vi avesse fatto rinvio (mentre per converso si dovrebbe comunque escludere che la Legge Regionale potesse disporre diversamente, attesa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile prevista dall'art. 117 della Costituzione).

Nella specie la norma che disciplina le opere eseguite dal condomino nell'unità di sua proprietà esclusiva è l'art. 1122 c.c., che si limita a vietare le opere che rechino danno alle parti comuni ovvero determinino pregiudizio alla stabilità, alla sicurezza o al decoro architettonico dell'edificio.

Pertanto il condomino può realizzare autonomamente e direttamente l'ampliamento, senza necessità di consenso alcuno degli altri condomini, se le relative opere non recano danno alle parti comuni dell'edificio (nonché beninteso alle altre unità) oppure non ne compromettono la stabilità, la sicurezza o il decoro architettonico. Diversamente l'ampliamento non può essere realizzato, neppure se vi fosse il consenso degli altri condomini, dato che l'art. 1120 c.c. vieta comunque all'assemblea, pur con la maggioranza qualificata richiesta, di deliberare le innovazioni che interessano le parti comuni, se recano a loro volta pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza del fabbricato o ne alterano il decoro architettonico.

Nel caso in cui il condomino realizzi l'ampliamento sopraelevando l'edificio condominiale o utilizzando il lastrico solare di proprietà o di uso esclusivo, deve rispettare le prescrizioni dell'art. 1127 c.c., che a sua volta vieta le sopraelevazioni non consentite dalle condizioni statiche dell'edificio, o alle quali si oppongano gli altri condomini, se pregiudicano l'aspetto architettonico dell'edificio ovvero se diminuiscono notevolmente l'aria o la luce dei piani sottostanti. Inoltre, nel caso di ampliamento mediante sopraelevazione dell'edificio, il condomino deve pagare agli altri un'indennità pari al valore del suolo occupato, e deve anche ricostruire il lastrico solare di cui gli altri avevano diritto di usare.

Quanto si è detto fin qui vale però nel caso in cui il condomino intenda realizzare l'ampliamento della propria unità nell'edificio condominiale, che non è per vero l'unica ipotesi possibile, dato che la norma in esame va letta in coordinamento con la previsione generale del comma 2 dell'art. 2, il quale prevede che tutti gli ampliamenti di edifici esistenti possono essere realizzati costruendo un corpo edilizio separato, sia in aderenza sia del tutto staccato, se il corpo è costruito sullo stesso lotto di pertinenza dell'edificio che genera l'ampliamento o su un lotto confinante, o addirittura su un lotto ubicato entro la distanza di 200 metri in linea d'aria dal lotto di pertinenza dell'edificio che genera l'ampliamento, se il lotto stesso appartiene (alla data del 31/10/2013) al medesimo proprietario o al coniuge o al figlio.

La generalità di questa previsione e l'assenza di restrizioni o esclusioni fanno invero ritenere che sia applicabile a tutti gli ampliamenti consentiti dalla Legge, fra i quali rientrano anche gli ampliamenti degli edifici condominiali o delle singole unità che li compongono.

Si deve anche ritenere, sebbene la Legge nulla dica al riguardo, ma assumendo che questa ne sia la *ratio*, che vi deve essere coincidenza fra la titolarità dell'edificio che genera l'ampliamento e la titolarità del lotto confinante o posto alla distanza entro 200 metri dal lotto di pertinenza dell'edificio stesso, talché l'ampliamento mediante la costruzione di un corpo edilizio separato su altro lotto può essere realizzato solo se il soggetto o i soggetti che sono proprietari dell'edificio che genera l'ampliamento, sono gli stessi proprietari del lotto "ricevente".

Tuttavia nel caso degli edifici condominiali, la norma in commento prevede distintamente e autonomamente l'ampliamento delle singole unità di proprietà esclusiva, che non sono oggetto di comproprietà fra i condomini, per cui si deve concludere che l'ampliamento consentito per la singola unità di proprietà esclusiva possa essere realizzato anche mediante la costruzione di un corpo edilizio separato su altro lotto di proprietà esclusiva del medesimo proprietario, che sia confinante o entro la distanza di 200 metri dal lotto di pertinenza dell'edificio condominiale.

Data inoltre la previsione del comma 2 dell'art. 2 della Legge, che consente di costruire il corpo edilizio separato su altro lotto di proprietà del medesimo proprietario o del coniuge o del figlio, si deve riconoscere la stessa possibilità anche nel caso di ampliamento di unità di un edificio in condominio (ossia mediante la costruzione di un corpo edilizio separato sul lotto appartenente al coniuge o al figlio del proprietario dell'unità).

Un secondo problema che pone la norma in commento, è la misura dell'ampliamento delle unità degli edifici condominiali, che essa non specifica infatti come debba essere distribuita fra le unità stesse. La norma si limita invero a disporre che l'ampliamento può essere realizzato separatamente per ciascuna unità, nel limite complessivo stabilito dal comma 1.

Il richiamo del limite di ampliamento stabilito dal comma 1 potrebbe per vero sembrare superfluo, poiché non vi sarebbe dubbio comunque, anche senza questo richiamo, che né l'ampliamento dell'edificio condominiale nel suo complesso né gli ampliamenti delle singole unità sommati fra loro potrebbero superare il limite del 20% del volume dell'edificio.

La specificazione che l'ampliamento delle unità condominiali può essere realizzato separatamente per ciascuna di esse, fermo restando il limite complessivo stabilito dal comma 1, assume invece un significato proprio, che esclude l'apparente superfluità della disposizione, nel senso che essa non ha frazionato la percentuale di ampliamento dell'edificio condominiale complessivamente consentita, fra le singole unità in proporzione alle quote millesimali, ma ha semplicemente ricondotto la misura dell'ampliamento delle singole unità al limite complessivo stabilito.

La norma consente pertanto a ciascun condomino di ampliare la propria unità entro il limite complessivo di aumento di volume dell'edificio stabilito dal comma 1, senza disciplinare la distribuzione dell'aumento del volume tra i proprietari delle unità, che resta così regolata dalle norme generali sui rapporti fra condomini.

Occorre perciò distinguere, a questo punto, il piano amministrativo della questione, dal piano civilistico.

Il piano amministrativo dell'ampliamento delle unità condominiali è regolato dalla norma in commento, che consente che ciascuna unità può essere ampliata con il solo limite dell'aumento complessivo di volume dell'edificio condominiale stabilito dal comma 1 dell'art. 2 della Legge. Pertanto se, nel momento in cui il singolo condomino presenta la domanda di ampliamento (anzi la d.i.a.) per la propria unità, la misura dell'ampliamento richiesta rientra nel limite complessivo disponibile in quel momento (tenendosi conto di eventuali richieste di ampliamento anteriori) l'intervento può essere realizzato, non competendo all'Amministrazione il sindacato dei rapporti interni fra condomini, mentre il requisito della legittimazione all'intervento sotto il profilo della titolarità dell'immobile oggetto dell'intervento stesso è soddisfatto dalla proprietà esclusiva dell'unità immobiliare oggetto dell'ampliamento in capo al richiedente.

Sul piano civilistico dei rapporti fra condomini, occorre premettere che neanche nell'ordinamento civile v'è una norma che ripartisca fra i condomini stessi, in maniera proporzionale o secondo altri criteri, l'incremento di cubatura che gli strumenti urbanistici o la legge (come nel caso della norma in commento) attribuiscono all'edificio condominiale. Anzi, dall'art. 1127 c.c., che attribuisce soltanto al proprietario dell'ultimo piano dell'edificio o al proprietario del lastrico solare la facoltà di elevare nuovi piani o fabbriche, nel caso in cui le norme urbanistiche prevedano incrementi volumetrici

dell'edificio e consentano di sopraelevanto, si ricava il principio contrario, ossia che la possibilità di ampliare le porzioni di edificio condominiale di proprietà esclusiva non spetta di diritto e *pro quota* a ciascun condomino, bensì spetta solo a quello cui sia in concreto attribuita la facoltà e che sia in condizione di esercitarla (in quanto abbia la proprietà, nel caso considerato, dell'ultimo piano o del lastrico solare).

D'altro canto, in tema di disciplina generale della comproprietà, l'art. 1102 c.c. consente al singolo comproprietario di servirsi della cosa comune, anche apportandovi le modificazioni necessarie per il miglior godimento della cosa, se non impedisce agli altri partecipanti di farne parimenti uso secondo il loro diritto, e a sua volta l'art. 1108 c.c. consente alla maggioranza dei comproprietari di disporre le innovazioni dirette al miglioramento della cosa comune o ad incrementarne il godimento, se non pregiudicano il godimento di alcuno dei partecipanti. Pertanto, traducendo tali disposizioni al caso di sfruttamento della possibilità di incrementare il volume dell'edificio condominiale, inteso come bene comune (l'incremento di volume) esse significano che il condomino che ha la possibilità concreta di utilizzare l'incremento di volume, lo può fare, sempre che non precluda l'uguale possibilità di altri condomini di utilizzare a loro volta l'incremento nella misura corrispondente alla loro quota di comproprietà.

Si conferma quindi anche da queste norme, che la possibilità di sfruttare gli incrementi di volume prodotti dall'edificio in comproprietà non spetta pregiudizialmente a tutti i comproprietari, ma a quelli che in concreto sono in grado di servirsi della cosa comune sfruttandone la potenzialità edificatoria, con esclusione dei partecipanti che non hanno tale possibilità concreta e che, non avendola, neppure possono opporre che il loro diritto di servirsi della cosa sia impedito o pregiudicato dal miglior uso che ne fanno gli altri.

Venendo quindi al caso che si pone con la norma in commento, ossia il caso in cui taluno dei condomini sia proprietario di un lotto confinante o posto entro 200 metri dal lotto di pertinenza dell'edificio condominiale, ove possa realizzare l'ampliamento, e gli altri condomini non siano proprietari di altri lotti utilizzabili in quel raggio di azione della norma, la conclusione è che il condomino provveduto può realizzare l'ampliamento della propria unità, se vuole e se può, sino a sfruttare l'intero limite percentuale consentito dal comma 1 dell'art. 2 della Legge, mentre gli altri nulla possono recriminare o pretendere, dal momento che nessun ampliamento delle loro unità potrebbero mai realizzare (anche perché la norma richiede di avere la proprietà del lotto "ricevente" già alla data del 31/10/2013, e quindi esclude la possibilità di realizzare l'ampliamento in prospettiva, da chi conseguisse tale proprietà in futuro).

Nel caso invece in cui vi fossero più condomini in grado di realizzare l'ampliamento, o perché ciascuno fosse proprietario di un lotto "ricevente" quale previsto dal comma 2 dell'art. 2, o perché l'edificio fosse sopraelevabile dal proprietario dell'ultimo piano o del lastrico solare, il concorso degli aventi titolo a realizzare l'ampliamento, ove si creasse un conflitto fra essi per lo sfruttamento della relativa potenzialità edificatoria, dovrebbe essere regolato dal criterio cronologico, giusta il principio *prior in tempore potior in iure*, salvo restando il diritto del condomino pregiudicato nella possibilità concreta che aveva di ampliare la propria unità, dall'ampliamento realizzato prima da altro condomino che ha assorbito l'intera potenzialità edificatoria dell'edificio condominiale, di essere risarcito del corrispondente danno.

La norma in commento detta infine una previsione specifica per le cosiddette case a schiera, per le quali impone che l'ampliamento sia realizzato in maniera uniforme e con

le stesse modalità per tutte le case appartenenti alla schiera, ad eccezione delle unità di testa, che possono avere forma diversa (questa eccezione è stata introdotta nella norma dalla Legge Regionale 29/11/2013 n. 32, che ha modificato la Legge Regionale 8/7/2009 n. 14).

Tolte quindi le unità di testa delle case a schiera, che possono essere ampliate autonomamente e indipendentemente da tutte le altre unità, sia di testa sia di mezzo, ovvero possono non essere ampliate affatto, le unità di mezzo possono essere ampliate invece solo simultaneamente e con un intervento unitario che ne assicuri l'uniformità e le stesse modalità di realizzazione.

V'è da precisare tuttavia che sebbene il termine di casa a schiera non abbia uno specifico significato in senso giuridico, e quindi identifichi una fattispecie meramente fattuale o descrittiva, è recentemente sopravvenuta la norma dell'art. 1117 *bis* c.c., che ha esteso l'applicazione delle norme che disciplinano il condominio negli edifici, in quanto compatibili, a tutti i casi in cui più unità immobiliari o più edifici ovvero più condominii di unità immobiliari o di edifici abbiano parti comuni ai sensi dell'art. 1117.

Pertanto, considerato che nella maggior parte dei casi gli edifici a schiera hanno parti comuni ai sensi dell'art. 1117 c.c., quali il suolo, i muri di appoggio fra le unità, il tetto, eccetera (anche singolarmente considerati) in tutti questi casi l'edificio va soggetto alle norme dei condominii, e quindi si pongono anche per le unità delle case a schiera le problematiche che si sono esaminate per le unità condominiali.

In particolare si deve ritenere che anche l'ampliamento delle case a schiera, qualora non sia eseguito nell'edificio stesso, nel qual caso l'intervento deve essere realizzato unitariamente e uniformemente per tutte le unità di mezzo, può essere altrimenti realizzato mediante la costruzione di corpi edilizi separati, come prevede il comma 2 dell'art. 2, su lotti confinanti o alla distanza di 200 metri dal lotto di pertinenza dell'edificio a schiera, se il lotto "ricevente" appartiene allo stesso proprietario (o al coniuge o al figlio) dell'unità da ampliare.

Infatti la norma in commento non esclude in alcun modo l'applicabilità, anche alle case a schiera, della previsione generale del comma 2 dell'art. 2, né ne condiziona l'applicazione a un'ipotetica impossibilità di eseguire l'ampliamento nell'edificio che lo genera, che difatti la norma assolutamente non prevede, mentre l'obbligo, che la norma stessa impone, di realizzare l'ampliamento dell'edificio a schiera con un intervento unitario e uniforme, è stabilito solo nel caso in cui l'intervento di ampliamento debba essere eseguito nell'edificio stesso, ma non significa, in mancanza di un'espressa disposizione al riguardo, che sia consentito solo questo intervento, e non anche gli interventi contemplati dal comma 2 dell'art. 2.

Beninteso, anche nel caso di ampliamento di un edificio a schiera realizzato mediante la costruzione di corpi edilizi separati su lotti diversi da quello di pertinenza dell'edificio, se l'intervento così realizzato dal singolo proprietario di unità pregiudica la possibilità degli altri proprietari di ampliare l'edificio a schiera con un intervento unitario, esporrà il singolo proprietario all'obbligo di risarcire il danno causato agli altri dalla perdita della loro possibilità di ampliare le proprie unità unitariamente.

### ***I sottotetti***

*di Raffaella Rampazzo e Angelo Di Lorenzo*

La lettura della norma evidenzia immediatamente un anacoluto, perché ci sono un verbo plurale e un soggetto singolare, ma fidando che la lettera claudicante della norma non ne infici il valore (non v'è in effetti una tutela costituzionale del linguaggio normativo) si può passare al commento giuridico.

Il legislatore regionale coinvolge anche i sottotetti negli obiettivi di sostegno al settore edilizio, di utilizzo dell'edilizia sostenibile e di limitazione del consumo del territorio.

La norma stabilisce che i sottotetti rientrano nel calcolo della percentuale di ampliamento consentita dal 1° comma, ma subito si pone il problema di quale interpretazione attribuire all'espressione "eventuale".

Tale espressione potrebbe significare invero che il recupero dei sottotetti sia una facoltà del richiedente l'ampliamento, ma non pare che l'interpretazione che lascia al richiedente la scelta dell'utilizzazione del sottotetto sia rispondente alla finalità della norma. Infatti la *ratio* della Legge in commento comprende nei propri fini anche quello della limitazione del consumo del territorio, cosicché l'esistenza del sottotetto impone a colui che intende avvalersi dell'ampliamento di includervi il sottotetto che abbia le caratteristiche idonee a costituire ampliamento.

Rimane il problema di attribuire un senso all'espressione "eventuale", che va intesa con riferimento all'esistenza dei sottotetti, vale a dire che nell'eventualità che l'edificio da ampliare sia dotato di sottotetto, questo deve essere computato nell'ampliamento consentito.

Il sottotetto da computare nell'ampliamento deve avere le caratteristiche elencate all'art. 2 comma 1, lettere a) e b) della L.R. 9 aprile 1999 n.12 e precisamente: *"l'altezza utile media interna di metri 2,40 per i locali adibiti ad abitazione, 2,20 metri per i Comuni inseriti negli ambiti delle Comunità montane ai sensi delle leggi regionali vigenti, e di 2,20 metri per i locali adibiti a servizi, quali corridoi, disimpegni, ripostigli e i bagni. L'altezza utile media sarà calcolata dividendo il volume utile della parte del sottotetto la cui altezza superi metri 1,80, ridotto a metri 1,60 per i comuni montani, per la relativa superficie utile; il rapporto illuminante, se in falda, dovrà essere pari o superiore a 1/16"*.

Sorge però il dubbio se, dato che la legge 9 aprile 1999 n. 12 contempla i sottotetti che costituiscono il volume sovrastante l'ultimo piano degli edifici destinati in tutto o in parte a residenza (art. 1, comma 2) debbano essere computati nell'ampliamento solo i sottotetti di edifici destinati in tutto o in parte a residenza, oppure debbano essere computati anche i sottotetti di edifici con destinazione tutta diversa da quella residenziale, come quelli a destinazione interamente commerciale o direzionale.

Per risolvere il dubbio è opportuno partire dal contenuto del comma in commento.

Esso richiama solamente le lettere a) e b) dell'art. 2 della L.R. 9 aprile 1999 n. 12, riguardanti le caratteristiche per così dire fisiche del sottotetto, ma non le altre disposizioni di detta legge, la cui finalità è unicamente quella di recuperare i sottotetti esistenti ai fini abitativi.

Il richiamo del Legislatore Regionale solo alle disposizioni dell'art. 2 lettere a) e b) della L.R. n. 12 del 1999 non è casuale e va inquadrato nell'intento di inserire il recupero del

sottotetto tra le tipologie di ampliamento della L.R. n. 14 del 2009, e sotto tale prospettiva va quindi risolto il dubbio se sia possibile utilizzare anche i sottotetti di edifici con destinazione interamente diversa da quella residenziale.

A riguardo va considerato che il primo comma dell'art. 2 della legge in commento consente l'ampliamento degli edifici esistenti, senza distinzione fra le destinazioni, nei limiti del 20% del volume o della superficie.

Pertanto, rapportando il testo della legge in commento con le sue finalità, consegue che, ai fini dell'ampliamento, l'utilizzazione del sottotetto di edifici non aventi destinazione residenziale è anch'essa prevista, sempre che il sottotetto rispetti i parametri fissati dall'art. 2 lettere a) e b) della L.R. n. 12 del 1999.

All'utilizzazione dei sottotetti di edifici con destinazione diversa da quella residenziale potrebbe inoltre essere opposto il fatto che i regolamenti comunali fissano, per le destinazioni d'uso non residenziali, parametri diversi da quelli elencati dall'art. 2 lettere a) e b) della L.R. n. 12 del 1999.

La soluzione a questa obiezione va cercata nel comma 1 dell'art. 2 della L.R. n. 14 del 2009 che consente, anche per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello residenziale, l'ampliamento in deroga dalle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali. Pertanto, poiché il sottotetto destinato ad uso diverso da quello residenziale è incluso anch'esso nella tipologia di ampliamento della L.R. n. 14 del 2009, in quanto tale, rientra pure nella previsione di deroga dalle disposizioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali, comunali, provinciali e regionali, e non va soggetto ai parametri ivi fissati.

La norma in commento impone di includere nell'ampliamento i sottotetti, in un primo tempo esistenti al 31 marzo 2009 e ora, per effetto della modifica introdotta dalla L.R. n. 32 del 2013, esistenti al 31 ottobre 2013, ponendo così il problema di individuare detti sottotetti in relazione alla loro esistenza fisica e o giuridica a quella data.

In particolare si pone il problema di definire il concetto di esistenza del sottotetto, se sia invero un mero dato di fatto fisico ovvero un dato giuridico, nel senso che il sottotetto fisicamente esistente ma giuridicamente sconosciuto all'Amministrazione o addirittura illegittimo potrebbe ritenersi inesistente ai sensi della norma in commento.

Se si considera che lo stesso comma in esame esclude dalla computabilità in ampliamento i sottotetti esistenti oggetto di contenzioso, e che l'art. 9 della Legge esclude dall'ambito della sua applicazione gli edifici abusivi, si deve concludere che l'esistenza del sottotetto che rileva è in senso giuridico e non meramente fisico.

Dal punto di vista pratico, peraltro, si può osservare che, poiché la norma impone al richiedente l'ampliamento di computare nell'ampliamento i sottotetti aventi le caratteristiche indicate, e quindi crea un limite alla facoltà altrimenti libera del richiedente di ampliare, il problema dell'accertamento dell'esistenza dei sottotetti da computare nell'ampliamento graverà soprattutto sull'Amministrazione, più che sui privati.

La norma infine esclude dall'ampliamento i sottotetti, pur aventi le caratteristiche della L.R. 6 aprile 1999 n. 12, che siano oggetto di contenzioso in qualsiasi stato e grado del procedimento.

La norma non specifica quale contenzioso escluda il sottotetto dall'ampliamento, ma poiché il termine "procedimento" è generico, e può essere riferito a un contenzioso sia giudiziale che amministrativo, si deve desumere che il legislatore ha inteso riferirsi a

qualsiasi pendenza giudiziale o amministrativa che osta alla qualificazione del sottotetto come utilizzabile ai fini amministrativi.

L'esclusione dell'utilizzazione dei sottotetti in caso di contenzioso è chiaramente volta ad introdurre una limitazione alla possibilità di avvalersi della legge in commento.

Tale limitazione, nei primi commenti alla Legge n. 14 del 2009, viene spiegata con l'esigenza del Legislatore di evitare una "sanatoria" per quei casi in cui sia insorta una controversia avente ad oggetto il sottotetto.

***Le prime case di abitazione***  
*di Franco Botteon*

Il testo originario della lr. 14/09 prendeva specificamente in considerazione la prima casa di abitazione (o semplicemente “prima casa”) sia con norme di natura edilizio-costruttivo anche di importante respiro, sia con norme di incentivazione economica.

Sotto il primo profilo, la lr. 14/09 conteneva l’importante disposizione, all’art. 9, comma 3, per la quale la deliberazione comunale di cui al comma 5 del medesimo art. 9 non poteva incidere sulla pretesa del soggetto titolato ad attuare gli interventi di ampliamento di cui all’art. 2 e di sostituzione edilizia di cui all’art. 3 della legge.

Sotto il profilo “economico, l’art.7 prevedeva la riduzione del costo di costruzione del 60% in caso di lavori sull’ *“edificio o unità immobiliari destinati a prima abitazione del proprietario o dell’avente titolo”*.

La prima norma è scomparsa, essendo stata eliminata ogni previsione di intervento “regolativo” del comune sugli interventi regolati dalla legge (è stato abrogato il comma 5 dell’art. 9) ed è stata sostituita da una disposizione di ben più specifica portata, peraltro di un certo rilievo incentivante; la seconda rimane ed è rafforzata, con l’eliminazione totale del contributo afferente al permesso di costruire *“per le famiglie con un numero di figli pari o superiore a tre”*.

La norma “edilizia” relativa alla prima casa è quella dell’art. 2, comma 1, nella parte risultante dalle modifiche apportate dalla lr. 32/13, non toccate dalla lr. 4/15. La disposizione statuisce: *“è comunque consentito un ampliamento fino a 150 metri cubi per gli edifici residenziali unifamiliari da destinarsi a prima casa di abitazione”*.

Anche se l’edificio esistente non riesce a sviluppare un ampliamento di mc. 150 ma inferiore, questo è ammesso se l’edificio oggetto di intervento è “residenziale unifamigliare da qualificare come prima abitazione”.

L’incentivo specifico (mc. 150 massimi sempre ammessi, a prescindere dalla volumetria esistente) è dunque sottoposto alle seguenti due condizioni connotanti i lavori di ampliamento:

- 1) i lavori devono riguardare un “edificio residenziale unifamigliare”;
- 2) l’edificio non solo deve ospitare un’unica famiglia ma deve ospitare l’unica famiglia (“unifamigliare”) deve rappresentare la “prima casa” di abitazione, ossia la casa di residenza del nucleo e dei singoli componenti e non può essere una abitazione qualsiasi della pur unica famiglia dimorante.

Quanto alla prima condizione, di natura prevalentemente strutturale, la legge pretende, come sottolinea la circolare regionale n. 1/14, che l’edificio da ampliare con i mc. 150 sia, in sostanza, normalmente, la “casetta” abitativa (non ad altra destinazione) singola e separata, ossia l’edificio autonomo, non condominiale (con più proprietà “verticali”) né un’unità condominiale, raggiungibili (l’edificio condominiale o la singola unità condominiale) da un unico accesso utilizzato da una pluralità di famiglie o nuclei. La “casetta” dovrà avere caratteristiche strutturali attestanti l’uso da parte di un solo nucleo familiare, il che risulta, in genere, dall’unico numero civico correlato, oltretutto dalla presenza di tutti i servizi indispensabili per l’abitazione (es. cucina, servizi igienici, reparto notte), senza quelle separazioni che possono giustificare e spiegarsi con la presenza di più nuclei distinti. Si pensi al manifestarsi nella realtà edilizia, soprattutto in

relazione alle esigenze di famiglie con disabili o ispirate a determinati valori culturali, di edifici residenziali in cui alcuni servizi (es. cucina) sono comuni a più nuclei famigliari e quindi sono singoli mentre le parti più “personali” sono separate e di uso esclusivo. In tali casi, non si può parlare di edifici unifamigliari.

Al di là di tale “regola” generale (casetta singola e separata, la legge ammette, con la disposizione dell’art. 1 bis, comma 1, lett. c), che il beneficio “prima casa” (mc. 150 residenziali e senza limiti di destinazione –es. sistemazione igienico-sanitaria-) che l’edificio residenziale unifamiliare sia anche “a schiera”, nel qual caso, il bonus sarà riconosciuto al proprietario o avente titolo sull’unità autonoma inserita nella schiera, purché munita di “proprio accesso e destinato all’abitazione di un singolo nucleo familiare.

La “casetta” singola o inserita in una schiera, dovrà essere a destinazione totalmente residenziale: non sarà ammesso a beneficio l’edificio in cui la singola famiglia abbia insediato la propria abitazione o –sinonimo- “prima casa” ma vi siano spazi autonomamente rilevanti destinati ad altri usi quali un’unità commerciale o produttiva (es. laboratorio; negozio).

La seconda condizione è spiccatamente “giuridica” e quindi non fisica: l’edificio residenziale unifamiliare deve costituire –e viene qui in rilievo la nozione oggetto principale del presente lavoro- la “prima casa” o, con espressione del tutto equivalente, “prima casa di abitazione”.

Rilevano a tali effetti, le disposizioni delle lett. a) e b) dell’art. 1 bis.

Per la lett. a), si intende per “*prima abitazione del proprietario*” o “*prima casa di abitazione*” le “*unità immobiliari in proprietà, usufrutto o altro diritto reale in cui l’avente titolo o i suoi familiari risiedono oppure si obbligano a stabilire la residenza e a mantenerla*”. Per la lett. b), i familiari sono “*il coniuge, i parenti entro il terzo grado in linea retta e collaterale e gli affini entro il secondo grado e altri aventi diritto*”.

Meritano un approfondimento due temi:

- a) l’impegno allo stabilimento della residenza;
- b) la prospettazione di una alternativa -desumibile dalla congiunzione “o” che lega il riferimento testuale all’avente titolo e i famigliari- tra residenza dell’avente titolo e quella dei famigliari, tale per cui anche se l’avente titolo non vi risiede ma vi risiedono i famigliari si avrebbe prima casa.

Quanto al primo tema, va premesso che la residenza richiamata nella norma è quella civilistica (art. 43 c.c.), per la quale la residenza è la dimora stabile. Si dovrà poi considerare la disciplina amministrativa del dpr. 223/89 sul regolamento anagrafico.

Nessun problema per il caso in cui l’avente titolo o i suoi famigliari (come si vedrà esaminando il tema sub b) siano residenti nell’edificio da ampliare al momento della dia o meglio del suo perfezionamento. Il problema si pone in caso di “impegno” a collocare nell’edificio, impegno dichiarato nella dia. Il problema specifico è quello del termine entro il quale la residenza deve essere stabilita dopo la dia e l’esecuzione dei lavori e il tempo per il quale la residenza va mantenuta.

Al riguardo, la circolare n. 1/14 della Regione sembra occuparsi solo del profilo della durata del periodo di mantenimento della residenza nell’edificio interessato dall’ampliamento e afferma che la durata minima si trova fissata “*all’articolo 7, comma 2 bis, legato alla possibilità di godere della riduzione degli oneri del costo di costruzione e degli incentivi per l’utilizzo di fonti rinnovabili, purché la residenza sia stabilita e*

*mantenuta per un periodo non 'inferiore ai quarantadue mesi successivi al rilascio del certificato di agibilità' ”.*

In tal modo, la circolare, nel definire in modo adeguato la durata, ancorandola alla fase successiva all'agibilità, sembra risolvere anche il tema del momento entro il quale la residenza deve essere stabilita nell'edificio da ampliare.

La effettiva “attivazione della residenza”, desumibile dalle risultanze anagrafiche o da altra idonea documentazione (la legge regionale, neanche all'art. 7, comma 2 bis, e la circolare non parlano delle “prove”)

Se, infatti, la residenza, come afferma la circolare sulla base dell'art. 7, comma 2 bis, deve essere stabilita e mantenuta per un periodo non inferiore ai quarantadue mesi successivi all'agibilità, vuol dire che la residenza deve essere fissata entro l'agibilità. Diversamente, avrebbe detto “*non inferiore a quarantadue mesi successivi ...*” e non “*ai*” quarantadue mesi successivi. Il legislatore (o la Giunta, tramite la circolare) fanno cioè riferimento fisso al periodo che parte con l'agibilità e non ammette che i quarantadue mesi siano ricavati successivamente alla agibilità, in un qualsiasi periodo, che peraltro sarebbe sempre dilazionabile.

Non risulta definita la conseguenza dell'inadempimento dell'impegno. Se la residenza non viene stabilita e mantenuta almeno nel e per tutto il periodo di 42 mesi successivi all'agibilità, deve ritenersi che possa essere annullato per vizio del titolo derivante da circostanze sopravvenute (come nel caso di dichiarazione di incostituzionalità della norma che regola le modalità di esercizio del potere esercitato con il provvedimento da annullare).

L'ampliamento di mc. 150 per prima casa sembra assoggettato alle stesse regole valide per tutti gli altri edifici: il comma 2 si riferisce all' “ampliamento” di cui al comma 1, nel quale, nella parte finale, è previsto l'ampliamento per prima casa qui in esame.

Sennonché, l'ampliamento in lotto distinto (seppure di proprietà dello stesso soggetto avente titolo sull'edificio da ampliare), sembra collidere con la finalità della norma, che risulta essere il soddisfacimento delle esigenze di una famiglia, non prospettabile con la separazione degli edifici, e soprattutto con l'esigenza formale della unicità della residenza: non si vede come la stessa famiglia o lo stesso soggetto (avente titolo) possa essere residente in due unità distinte, quella originaria e quella realizzata in ampliamento. Se ne desume che l'ampliamento dovrà avvenire in adiacenza o con edificio separato ma pur sempre incluso nel medesimo lotto e con accesso coincidente con quello dell'edificio ampliato.

Quanto, infine, al tema sub b) (ampliamento di mc. 150 anche nel caso in cui risieda nell'edificio da ampliare un familiare dell'avente titolo e non quest'ultimo (es. il proprietario non risiede ma il/la coniuge da solo/a o con altri familiari individuati nella lett. c) dell'art. 1 bis lr. 14/09), la circolare è sufficientemente chiara: basta che sia anche uno solo dei familiari ad avere la residenza nell'edificio residenziale unifamiliare ad avere la residenza: “*L'obbligo deve essere assunto con atto sottoscritto dall'avente titolo all'ampliamento o dal familiare che si impegna a stabilire e mantenere la residenza nell'edificio quale prima casa di abitazione*”; con il che sono anche stabilite le modalità di manifestazione dell'impegno.

Per l'ampliamento della prima casa di abitazione in zona agricola opera la norma speciale del comma 2 dell'art. 3 bis della lr. 14/09, che considera, in allargamento rispetto al disposto dell'art. 2, comma 1, anche l'edificio bifamiliare di prima casa.

Devono peraltro ritenersi applicabili le regole sull'impegno al trasferimento e mantenimento della residenza almeno per i 42 mesi successivi all'agibilità.

Da ultimo, va segnalata la norma dell'art. 9, comma 4, che esclude gli interventi relativi alla prima casa dall'obbligo di attuare gli incrementi di opere di urbanizzazione indotti dagli ampliamenti ammessi dalla legge.

***Il cambio di destinazione d'uso e gli interventi di riqualificazione***  
*di Emiliano Troi*

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Cambio di destinazione d'uso. – 3. Interventi di riqualificazione. – 4. Rapporti con altre discipline premiali.

**1. Premessa**

La presente esposizione tratterà separatamente il cambio di destinazione d'uso e gli interventi di riqualificazione previsti dalla disciplina del Piano Casa. Ed infatti seppur la riqualificazione può essere attuata in alcuni casi attraverso il cambio di destinazione, si tratta di interventi diversi.

Il cambio di destinazione d'uso rappresenta una tipologia edilizia tipica, rientrante nella categoria della ristrutturazione edilizia. Per contro la riqualificazione rappresenta il risultato finale che recentemente il legislatore regionale e nazionale si è proposto di perseguire attraverso varie attività edilizie ed urbanistiche, fra le quali vi è anche, ma non solo, il cambio di destinazione d'uso. Al riguardo basti ricordare che l'art. 5, comma 9 del D.L. 70/2011 prevede almeno tre tipologie di intervento diverse ed ulteriori rispetto al cambio di destinazione d'uso per arrivare a tale scopo (trasferimento volumetrico, incremento volumetrico, modifica della sagoma).

**2. Cambio di destinazione d'uso**

Con specifico riferimento al cambio di destinazione d'uso nell'ambito dell'articolato legislativo del Piano Casa deve essere preliminarmente ricordato che la relativa disciplina è radicalmente cambiata dalla prima versione della norma ad oggi. L'originario comma 2 dell'art. 9 vietava espressamente di attuare tale tipologia edilizia unitamente agli interventi previsti dal Piano Casa. Tale divieto è stato rimosso dal così detto "Secondo Piano Casa", introdotto dalla l.r. 13/2011, il quale ha ribaltato l'originario contenuto del comma 2 dell'art. 9 consentendo invece espressamente il cambio di destinazione d'uso unitamente agli interventi di cui agli artt. 2, 3 e 4 e quindi agli interventi di ampliamento e di demolizione e ricostruzione previsti dal Piano Casa. Ad oggi, quindi, il cambio di destinazione d'uso è generalmente consentito anche in concomitanza con gli interventi del Piano Casa, con l'unica limitazione del divieto del cambio di destinazione d'uso nel caso di applicazione del Piano Casa in ambito agricolo. Ed invero il comma 2 in commento, mentre richiama gli articoli 2, 3 e 4, esclude espressamente l'art. 3 *bis*, il quale riguarda per l'appunto la disciplina del Piano Casa nelle zone agricole.

La predetta limitazione non rappresenta una scelta particolare del legislatore del Piano Casa, ma si pone nell'ambito del rispetto delle scelte generali di pianificazione contenute nella legge urbanistica regionale l.r. 11/2004. Come noto l'art. 44 della l.r. 11/2004 vieta nelle zone agricole usi diversi rispetto a quelli a servizio della conduzione del fondo nell'ambito dell'impresa agricola, con l'unico limite dell'uso residenziale per gli edifici già esistenti e regolarmente destinati a tale scopo (e salvo le previsioni del PAT per gli annessi rustici non più funzionali ai sensi dell'art. 43). Tanto premesso in zona agricola il Piano Casa, come regolato dall'art. 3 *bis* della l.r. 14/2009, potrà essere applicato ai fini dell'ampliamento delle strutture aziendali agricole, ai fini dell'ampliamento delle

residenze esistenti, mentre non sarà consentito anche il cambio di destinazione d'uso rispetto alle predette destinazioni.

In tutti gli altri casi in cui il cambio di destinazione d'uso è consentito esso deve avvenire però sempre nel rispetto della destinazione di zona. Ciò significa che l'applicazione del Piano Casa non può avvenire in deroga alle destinazioni urbanistiche impresse dallo strumento urbanistico generale. Ed invero il testo della norma prevede che la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina edilizia di zona.

Vale ancora la pena un ultimo accesso agli edifici con destinazione incongrua rispetto alla destinazione. Per essi non sarebbe generalmente possibile applicare il Piano Casa, tantomeno unitamente al cambio di destinazione d'uso. Ed invero, l'art. 2 prevede testualmente che il bonus volumetrico viene concesso a favore degli edifici con destinazione congrua rispetto alla zona. Tale limite può essere superato solo in via eccezionale qualora l'intervento abbia effetti anche riqualificatori, come di seguito meglio spiegato, ai sensi di quanto previsto dal comma 2 *bis*.

### **3. Interventi di riqualificazione**

Una delle novità dalla l.r. 32/2013, che introduce possibilità prima assolutamente non presenti nel testo della prima e seconda versione del Piano Casa, è rappresentata dal comma 2 *bis*. Si tratta di una previsione non solo evolutiva, ma innovativa rispetto al testo previgente che sembra recepire in parte le novità del così detto "Decreto Sviluppo" (D.L. 70/2011) ed è volta a perseguire anche nell'ambito del Piano Casa il fine più generale della riqualificazione edilizia ed urbanistica.

Per meglio comprendere la novità della norma in commento può essere utile ripercorrere brevemente l'evoluzione dei testi precedenti. In particolare il cambio di destinazione d'uso di edifici incongrui, generalmente non consentito in sede di applicazione del Piano Casa, veniva ammesso limitatamente alla capacità edificatoria dell'indice fondiario aumentata delle percentuali premiali previste dal Piano Casa. Tuttavia tale meccanismo genericamente consentiva il recupero tramite cambio di destinazione limitatamente a delle porzioni dell'edificio, poiché spesso la superficie esistente è superiore all'indice fondiario, ancorché incrementato delle percentuali del Piano Casa.

La soluzione così introdotta dal secondo Piano Casa aveva il merito di consentire il recupero di edifici fuori zona, tramite il cambio della loro destinazione d'uso, ma non forniva alcuna soluzione per il caso in cui la volumetria o la superficie dell'edificio esistente fosse maggiore rispetto a quella che poteva essere recuperata con il cambio di destinazione permessa dall'art. 9, co. 2 *bis*, della l.r. 13/2011. In questo caso gli edifici risultavano, quindi, recuperabili solo per una parte, tramite modifica della destinazione d'uso nel limite predetto; mentre la parte per la quale non era possibile il cambio di destinazione d'uso sarebbe rimasta incongrua o avrebbe dovuto essere demolita. Proprio tale circostanza si poneva come un ostacolo materiale all'utilizzo della possibilità riconosciuta dall'art. 9, co. 2 *bis*, della l.r.13/2011.

Il nuovo comma 2*bis* sembra voler fornire la soluzione a tale ulteriore difficoltà applicativa della norma introdotta dalla l.r. 13/2011 e rappresenta la novità del così detto Terzo Piano Casa. Esemplificando, anche con riferimento ad esempi concreti tratti dalla prassi: un edificio produttivo dismesso, che con lo sviluppo del tessuto urbano si trovi ad essere ricompreso all'interno di aree a destinazione residenziale, potrà essere recuperato per intero ad usi che siano compatibili o comunque funzionali alla residenza (e quindi

abitazioni, ma anche commercio, ecc...), anche qualora la superficie o la volumetria sviluppata risulta maggiore a quella che sarebbe consentita dall'indice di zona (eventualmente aumentato delle percentuali del Piano Casa).

Proprio in ragione della soluzione fornita non risulta più necessario il riferimento alla capacità edificatoria di zona, eventualmente aumentata delle percentuali del Piano Casa, al fine di verificare la capienza rispetto alla dimensione del manufatto esistente, poiché la nuova disciplina consente comunque il recupero dell'intero edificio esistente.

Deve essere ancora ricordato che però, a fronte della maggiore possibilità concessa, è stata introdotta una nuova condizione di operatività della norma, di cui dovrà essere verificata l'esistenza. Il cambio di destinazione per l'interno edificato esistente deve accompagnarsi alla dismissione dell'attività incongrua rispetto alla destinazione di zona e ad un intervento di "rigenerazione urbana" dell'edificio esistente. La norma in particolare richiama il concetto di rigenerazione o riqualificazione dell'edificio. In buona sostanza l'intervento di recupero dell'intero edificio esistente, tramite il cambio della destinazione d'uso in una destinazione che risulti conforme alla destinazione di zona, è legato ad un intervento che comporti il recupero e la rifunzionalizzazione dell'intero edificio, tramite un intervento migliorativo della qualità edilizia. In questo modo la misura premiale rappresentata dalla possibilità di poter recuperare l'intera dimensione dell'esistente, a prescindere da quanto sarebbe possibile realizzare in ragione dell'indice di zona, serve comunque a perseguire uno degli scopi della norma che è rappresentato dal miglioramento del tessuto edilizio esistente e dalla valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, al fine di prevenire l'ulteriore espansione edilizia su aree nuove.

Seppur il testo normativo non fornisce un'indicazione precisa del concetto di rigenerazione e riqualificazione riferita al singolo edificio, la portata di tali concetti può essere tratta dalle categorie generali e dal richiamo di tali concetti contenuto in altre normative aventi ad oggetto sempre la disciplina edilizia. In particolare per quanto riguarda la rigenerazione essa si riferisce al concetto di miglioramento della tecnica progettuale, tramite soluzione che permettano un suo migliore inserimento progettuale nel tessuto edilizio esistente. Per riqualificazione dovrebbe intendersi un intervento che porti al miglioramento della qualità e della tecnica edilizia di realizzazione del manufatto, in termini di maggiore efficienza, ad esempio sotto l'aspetto strutturale e soprattutto energetico.

Del pari il testo della norma non chiarisce il concetto di edificio dismesso, in via di dismissione o non più funzionale. Sul punto la Ragione Veneto, in un proprio recente parere, si è espressa sul punto chiarendo che l'individuazione delle caratteristiche concrete che integrano le predette definizioni devono essere individuate di volta in volta dai singoli comuni. In via meramente esemplificativa, tuttavia, la medesima Regione ha ritenuto rientrare in tali concetti "opifici di antica costruzione non più utilizzati", "attività alberghiere o commerciali non più utilizzate o per le quali sia imminente la chiusura".

È importante osservare che l'applicazione della norma di cui all'art. 9, co. 2 *bis* in commento dovrebbe essere riferita agli edifici incongrui, per i quali altrimenti non troverebbe applicazione il Piano Casa. Pertanto per tali edifici, oggi, la possibilità di ottenere un cambio di destinazione in sede di disciplina del Piano Casa può avvenire solo tramite la "rigenerazione urbana" di cui si è appena detto. Per contro sembra venuta meno, invece, la possibilità del recupero parziale tramite il cambio di destinazione d'uso della sola porzione corrispondente a quanto generato dall'indice di zona, aumentato delle

percentuali del Piano Casa, come avveniva nel vigore della precedente versione dell'art. 9, co. 2 *bis*, a prescindere da interventi di "rigenerazione urbana".

Infine deve essere osservato che l'intervento di cui all'art. 9, co. 2 *bis*, è subordinato, in deroga a quanto previsto dall'art. 6, alla richiesta del Permesso di Costruire quale titolo abilitativo. Si tratta di una delle due ipotesi previste dal Piano Casa di obbligo di richiesta di Permesso a Costruire, con limitazione della possibilità di ricorrere al modulo procedimentale della DIA alternativa, prevista dal citato articolo 6, per ottenere l'autorizzazione all'intervento richiesto (l'altra è rappresentata dall'intervento di cui all'art. 3, co. 3). Il maggiore aggravamento del procedimento abilitativo sembra verosimilmente motivato dalla necessità che l'intervento in oggetto sia oggetto di specifica e puntuale verifica da parte dell'Amministrazione, tenuto conto della importanza dell'intervento in termini anche urbanistici, oltre che meramente edilizi.

#### **4. Rapporti con altre discipline premiali**

Come anticipato in premesse la norma in commento richiama, quasi testualmente, l'art. 5, co. 9, del D.L. 70/2011 (così detto Decreto Sviluppo), il quale prevede anch'esso varie misure premiali in ragione di interventi di riqualificazione e/o rigenerazione del tessuto edilizio dismesso o in via di dismissione. Tuttavia la norma in commento, pur richiamando in apparenza almeno in parte il contenuto del decreto sviluppo, non lo recepisce. Al riguardo si ricorda che ai sensi dell'art. 5, co. 14, del Decreto sviluppo, decorso il termine di 120 giorni dall'approvazione della l. 106/2011, e quindi dal novembre 2011, senza che la Regione abbia provveduto con una specifica norma di recepimento, il contenuto della norma nazionale trova diretta applicazione.

Nel caso del Veneto non vi è ancora stata una legge espressa di recepimento del Decreto Sviluppo, né è considerato tale il Piano Casa, anche perché formalmente si tratta di una legge precedente al D.L. 70/2011, in quanto risalente al 2009 e successivamente solo aggiornata.

In considerazione di quanto sin qui esposto, dunque, nel Veneto, attualmente, trovano applicazione sia le previsioni premiali del Piano Casa sia le previsioni premiali del Decreto Sviluppo.

Pertanto, con specifico riferimento alla tipologia di intervento relativo al recupero di un edificio dismesso o in via di dismissione, mediante il riuso dell'intera volumetria esistente, previo cambio di destinazione d'uso, esso potrà essere richiesto ai sensi della sopra descritta disciplina del Piano Casa, ovvero potrà essere ottenuto anche ai sensi dell'art. 5 del Decreto Sviluppo, nei limiti ed alle condizioni lì previste (più specificamente ai sensi di quanto previsto dal citato art. 5, co. 9, lettera c è possibile il cambio della destinazione esistente con una destinazione compatibile o complementare a quella di zona, per altro il decreto sviluppo consentirebbe di aggiungere anche un incremento volumetrico che, invece, il Piano Casa regionale non sembra riconoscere per gli edifici originariamente incongrui). Per l'effetto vi sono due discipline, in parte sovrapponibili (anche per quanto riguarda il modulo procedimentale richiesto per ottenere l'abilitazione che per entrambe è rappresentato dal Permesso di Costruire), la cui applicazione dipenderà dalla scelta del privato in relazione alla maggiore convenienza nel caso concreto di ricorrere all'uno o all'altra misura.

***Gli edifici con destinazione commerciale***  
*di Enrico Carifi e Gian Paolo Sardos Albertini*

L'applicabilità degli interventi edilizi di cui all'art. 2, 3, 3ter, e 4 è esclusa, per espressa prescrizione dell'art. 9, comma 1, lett. f) della legge Regione Veneto n.32/2013, agli *“edifici aventi destinazione commerciale qualora siano volti ad eludere o derogare le disposizioni regionali in materia di commercio”*.

A differenza della precedente formulazione, gli interventi edilizi summenzionati sono inibiti qualora siano volti ad eludere o derogare, non solo, le *“disposizioni regionali in materia di programmazione, insediamento ed apertura di grandi strutture di vendita, centri commerciali e parchi commerciali”*, bensì, più in generale, qualsivoglia disposizione regionale *“in materia di commercio”*.

L'innovazione apportata col terzo Piano Casa, si badi bene, non dissipa i dubbi circa la reale e concreta rilevanza della norma in esame.

Trattasi, infatti, di disposizione che appare inutile alla luce della ormai acquisita tesi secondo cui il procedimento di rilascio di autorizzazione in materia commerciale non possa prescindere dall'evoluzione subita, dapprima a livello giurisprudenziale e poi anche legislativo, dei rapporti tra la disciplina commerciale e le previsioni del Piano Urbanistico e del relativo titolo edilizio per la realizzazione dell'immobile adibito ad esercizio dell'attività commerciale.

Sul punto, per bene comprendere anche l'ambito di operatività della disposizione in commento, si rende necessario ripercorre i passaggi salienti che hanno caratterizzato i rapporti tra la programmazione della rete di distribuzione e la pianificazione urbanistica.

La questione, in sostanza, attiene alla possibilità o meno, riconosciuta alle Amministrazioni, di rilasciare l'autorizzazione commerciale a prescindere dalla destinazione d'uso dell'immobile ove questa sarebbe stata esercitata.

Vigente, infatti, il precitato art. 24 della Legge 426/1911, parte della giurisprudenza riteneva che *“i poteri che i Comuni esercitano nell'interesse commerciale sono decisamente diversi — da un punto di vista teleologico e da quello procedimentale — dai poteri urbanistici che pure fanno capo al Comune, sicché sarebbe una violazione delle rispettive norme confondere i due aspetti ed illegittimo negare un'autorizzazione commerciale adducendo esclusivamente motivazioni urbanistiche”* (tra le molte cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 aprile 1980 n. 410; in Riv. Amm. 1980, p. 430; Cons. Stato, Sez. V, 22 giugno 1979 n. 336; in Foro Amm. 1979, p. 1202; TAR Campania, Napoli, Sez. II, 10 agosto 1987 n. 331).

Consolidato era l'orientamento secondo cui fosse da considerare *“illegittimo il diniego di licenza commerciale motivato con la considerazione che l'immobile in cui dovrebbe svolgersi l'attività ha una destinazione d'uso diversa da quella commerciale”* dato che l'art. 24 della Legge 426/71, nel richiamare l'esigenza del rispetto delle norme locali relative, tra l'altro, alla destinazione d'uso degli edifici, non comportava che il Sindaco (all'epoca competente), in sede di rilascio della licenza di commercio, dovesse verificare anche l'osservanza di tali norme, ma solo che *“il rilascio della licenza commerciale non pregiudicava tale verifica, che il Sindaco poteva e doveva effettuare in altra sede, in base ai procedimenti tipici previsti per la valutazione dell'osservanza delle norme locali stesse”* e ciò in quanto *“il disposto dell'art. 24 ultimo comma legge 11 giugno 1971 n.*

426 non ha il significato di condizionare il rilascio delle licenze di commercio alla verifica della compatibilità dell'esercizio con la normativa edilizia, ma solo quello di assicurare che la determinazione sindacale, anche se positiva, non rechi pregiudizio alla tutela degli interessi diversi da quelli commerciali” (tra le molte cfr. Cons. di Stato, Sez. V, n. 942 del 14 giugno 1991; Cons. di Stato, Sez. V, n. 418 del 6 aprile 1998; TAR Abruzzo n. 101 del 7 marzo 1997; TAR Bari 5 febbraio 1994 n. 161; TAR Veneto n. 1513 dell'11 settembre 1996).

Nella medesima prospettiva, altra giurisprudenza evidenziava che *“era illegittimo il diniego di autorizzazione al commercio fondato sul contrasto tra l'attività oggetto di domanda con le previsioni urbanistiche di zona”* (tra le molte cfr. TAR Abruzzo L'Aquila n. 213 del 27 maggio 1985; TAR Abruzzo Pescara n. 117 del 2 maggio 1987; TAR Lombardia Milano n. 274 del 27 novembre 1984; TAR Toscana del 17 gennaio 1984; Consiglio di Stato n. 1044 del 20 ottobre 1978)

Con particolare *“clamore”* fu accolta la decisione n. 1361 del 16 novembre 1995 (Presidente Trotta, Estensore Antonelli) con cui per la prima volta il TAR Veneto, nell'affrontare la questione in esame, statui di *“non condividere l'indirizzo giurisprudenziale prevalente in base al quale il contrasto con le previsioni urbanistiche non era da solo elemento impeditivo per il rilascio dell'autorizzazione commerciale, in quanto gli interessi urbanistici devono essere tutelati in altre sedi”*.

Secondo il TAR. *“se sul piano generale ciascun provvedimento è caratterizzato da una funzione tipica, è altrettanto vero, però, che nelle fattispecie normative in cui la legge impone di tener conto anche di altri specifici interessi (diversi da quelli tipici della funzione commerciale) la regola generale della stretta tipicità della funzione non poteva più trovare integrale e rigorosa applicazione, dovendo cedere di fronte a tali disposizioni specifiche che imponevano di tener conto di altri interessi pubblici”*.

Con questa importante decisione il TAR Veneto prese posizione sul principio della tipicità degli atti amministrativi, per cui la Pubblica Amministrazione, da un lato, rilasciava una determinata autorizzazione e, dall'altro, doveva intervenire per reprimere l'eventuale abuso che si sarebbe realizzato.

È, sotto altro e diverso profilo, quanto accadeva con il rilascio del certificato di agibilità. Per moltissimo tempo si era sostenuto che il Sindaco, nel rilasciare il certificato di agibilità, dovesse esclusivamente valutare se l'immobile possedeva i requisiti igienico-sanitari previsti dalla normativa vigente, senza preoccuparsi che l'immobile stesso fosse dotato di regolare licenza/concessione edilizia o fosse stato costruito in conformità alla stessa.

Sarebbe stato poi lo stesso Sindaco, nel valutare altro e diverso interesse pubblico, ad adottare, nel caso di costruzione abusiva, provvedimenti di carattere demolitorio.

Solamente con il d.lgs. n. 114 del 31 marzo 1998 (cosiddetto *“Decreto Bersani”*), nel provvedere alla *“riforma della disciplina relativa al settore del commercio”*, è stata accentuata l'integrazione tra la disciplina urbanistica e quella commerciale; emblematico, al riguardo, il contenuto dell'art. 6 del decreto in parola che prevede *“una pianificazione commerciale programmata in relazione alle scelte e alle previsioni di pianificazione urbanistica”*.

D'altro canto, la *“correlazione”* tra aspetti urbanistici ed aspetti commerciali, oltre che ad ispirarsi a criteri di logica e ragionevolezza, poteva già trovare ampia giustificazione

nell'art. 1 della legge 241 del 1990 secondo cui "l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità e di efficacia".

Il che significa che, tra gli obiettivi prefissati, vi è la necessità che la P.A., al di là del rispetto formale della legge, miri soprattutto al perseguimento, nel miglior modo possibile, delle finalità ad esse affidate.

Principi che costituiscono, in realtà, corollario del canone di buon andamento, consacrato all'art. 97 della Costituzione, che impone alla P.A. il conseguimento degli obiettivi legislativamente prefissati con il minor dispendio di mezzi.

In effetti, appariva contrario al buon senso, soprattutto per il cittadino comune, più che per l'operatore del diritto, che la stessa Amministrazione, una volta rilasciata l'autorizzazione commerciale per lo svolgimento di una ben determinata attività, fosse poi costretta ad ordinare la demolizione dell'immobile (qualora abusivo), o il mutamento della destinazione d'uso (laddove non conforme a quella urbanisticamente prevista per la zona stessa).

In questa prospettiva il decreto legislativo n. 114/98 prefigurava un meccanismo di forte integrazione fra urbanistica e disciplina economica delle attività commerciali di maggiore rilevanza, prevedendo che le Regioni dovessero dettare indirizzi generali per il loro insediamento e criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale destinati ad essere recepiti in sede di pianificazione del territorio da parte dei Comuni (art. 7, comma 5).

La Regione Veneto, così, approvò la legge 9 agosto 1999 n. 37 contenente per l'appunto "Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto" nella quale venivano fissati anche "i criteri di programmazione urbanistica" da seguire in sede di pianificazione comunale.

Tale legge è stata oggi abrogata e sostituita integralmente, dapprima dalla Legge regionale n. 15 del 13 agosto 2004, e, successivamente, dalla Legge regionale n. 50 del 28 dicembre 2012 che, nei suoi numerosi articoli, stabilisce una stretta correlazione tra attività commerciale e pianificazione urbanistica.

A titolo esemplificativo si consideri che l'art. 2 della nuova Legge regionale in tema di commercio, rubricato "Finalità e principi", si pone come obiettivo quello di "*assicurare la coerenza e l'integrazione tra la pianificazione urbanistica e territoriale e gli indirizzi in materia di insediamenti commerciali*".

Esiste dunque oggi stretta correlazione, a livello normativo, tra conformità edilizia ed autorizzazione commerciale, soprattutto in merito alla possibilità di ottenere una autorizzazione per l'apertura di una grande struttura di vendita, di un centro commerciale o di un parco commerciale che debbono rispettare non solo le disposizioni urbanistiche, ma anche, e soprattutto, quelle che sono le norme regionali in materia di programmazione di tali grandi strutture di vendita.

A conferma di tale impostazione, sancita in primo luogo dalla normativa di carattere nazionale, si consideri che la giurisprudenza amministrativa ha più volte avuto modo di sancire che "*il rilascio di autorizzazioni commerciali presuppone la conformità urbanistica, vi è una innegabile connessione anche sul piano programmatico: la programmazione commerciale non può essere disgiunta dalla pianificazione urbanistica, ma anzi presuppone che i due aspetti vengano valutati congiuntamente e contestualmente*". (TAR Lombardia, sentenza n. 2994 del 25 luglio 2008). Ancora: "*le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, rispondendo all'esigenza di assicurare un*

*ordinato assetto del territorio. Possono porre limiti agli insediamenti commerciali, dunque alla libertà di iniziativa economica” e che “la diversità degli interessi pubblici tutelati impedisce di attribuire in astratto prevalenza ... al piano commerciale rispetto al piano urbanistico”* (Consiglio di Stato, sentenza n. 2060 del 10 aprile 2012).

In ultima analisi, il rapporto tra la programmazione della rete distributiva e la pianificazione urbanistica deve necessariamente tenere in considerazione dell'intervento legislativo comunitario.

Infatti, il settore dei servizi privati, nell'ambito del quale rientra il commercio, è stato oggetto di una specifica direttiva comunitaria (n. 123/2006 altrimenti detta “Bolkestein”) volta alla riduzione dei vincoli procedurali e sostanziali gravanti sugli stessi al fine di favorire la creazione nei vari Stati membri di un regime comune mirato a dare concreta attuazione ai principi di libertà di stabilimento e libera prestazione.

La normativa comunitaria prevede che l'iniziativa economica non possa, di regola, essere assoggettata ad autorizzazioni e limitazioni, essendo ciò consentito solo qualora sussistano motivi imperativi di interesse generale rientranti nel catalogo formulato dalla Corte di Giustizia. La medesima normativa stabilisce, inoltre, che, anche qualora sussistano valide ragioni per adottare misure restrittive della libertà d'impresa, queste debbano essere adeguate e proporzionate agli obiettivi perseguiti.

La direttiva Bolkestein è stata recepita nell'ordinamento interno dal D.lgs. n. 59 del 2010 e ad essa sono ispirati tutti i numerosi provvedimenti di liberalizzazione varati negli ultimi anni, i quali ne hanno precisato la portata e gli effetti (cfr. artt. 31, comma 1 e 34, comma 3 del D.L. 201/2011, art. 1 del D.L. n. 1/2012 e art. 30 comma 5 ter del D.L. 69/2013).

L'introduzione nel nostro ordinamento di una sostanziale liberalizzazione delle attività commerciali è stata diversamente interpretata dalla giurisprudenza amministrativa.

Così, mentre per il TAR Veneto (sentenza n. 877 del 22 giugno 2013) la liberalizzazione delle attività commerciali “*non incide né condiziona di per sé le scelte di carattere urbanistico*” del Comune, il quale può legittimamente organizzare il proprio territorio imponendo delle limitazioni all'apertura di nuovi esercizi commerciali, il TAR Lombardia, Milano (sentenza n. 2271 del 10 ottobre 2013), statuisce che la pianificazione urbanistica del Comune non può *ex se* legittimamente incidere sulla libertà di iniziativa economica: a tal fine sono necessari dei “*motivi imperativi di interesse generale*”.

Particolarmente suggestiva è l'impostazione del TAR Lombardia.

Il caso scrutinato aveva ad oggetto domanda di rilascio dell'autorizzazione all'ampliamento della superficie di vendita di un esercizio commerciale al fine di estenderla da 600 a 804 mq., senza modificare volume e la sagoma dell'edificio. Il Comune, però, negava l'intervento adducendo che le disposizioni commerciali recepite dallo strumento urbanistico comunale non consentissero l'allocatione, in zona residenziale, di strutture di vendita con superficie maggiore di 600 mq..

Il Collegio, alla luce dei numerosi provvedimenti legislativi che, nel corso del tempo, hanno disciplinato la materia *de qua*, giunge a ritenere che il divieto incondizionato di apertura di medie strutture di vendita superiori ai 600 mq. in zona residenziale è in contrasto con la direttiva servizi n. 132/2006/CE (c.d. Direttiva Bolkestein) che ha liberalizzato le attività commerciali.

Il nuovo contesto normativo “*impone al giudice chiamato a sindacare la legittimità degli atti di pianificazione urbanistica che dispongono limiti o restrizioni all'insediamento di*

*nuove attività economiche in determinati ambiti territoriali, l'obbligo di effettuare un riscontro molto più penetrante di quello che si riteneva essere consentito in passato; e ciò per verificare, attraverso un'analisi degli atti preparatori e delle concrete circostanze di fatto che a tali atti fanno da sfondo, se effettivamente i divieti imposti possano ritenersi correlati e proporzionati a effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio sotto il profilo della viabilità, della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche, dovendosi, in caso contrario, reputare che le limitazioni in parola non siano riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e siano, perciò, illegittime (sul punto si veda la sentenza 15/3/2013 n. 38 della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato la illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 31 del D.L. 201 del 2011 dell'art. 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, perché con essi veniva precluso l'esercizio del commercio al dettaglio in aree a destinazione artigianale e industriale, in assenza di plausibili esigenze di tutela ambientale che potessero giustificare il divieto)".*

*Ciò posto, "In assenza di una giustificazione ambientale e urbanistica l'esclusione delle medie strutture di superficie superiore a mq. 600 dall'ambito urbano consolidato 2 si risolve, quindi, in una misura anti concorrenziale che, di fatto, salvaguarda le imprese commerciali già presenti nella zona senza apportare alcun beneficio più generale per la collettività".*

Nella prospettiva impressa dal Collegio lombardo, dunque, lo strumento urbanistico dovrà rispondere, unicamente, ad esigenze relative ad un ordinato assetto del territorio, senza pertanto sfociare in prescrizioni dalla potenziale incidenza nel settore dei servizi economici, pena il rischio di un vaglio negativo da parte del Giudice amministrativo.

In definitiva, anche alla luce delle suesposte considerazioni, si può sostenere che, in sostanza, l'art. 9 comma 1, lett. f) del terzo Piano casa, nell'escludere la facoltà di ampliare gli edifici aventi destinazioni commerciali (qualora l'ampliamento sia volto ad eludere o derogare la normativa regionale in materia di commercio), abbia voluto confermare il principio di correlazione tra l'autorizzazione commerciale e la pianificazione urbanistica.

D'altro canto, come già osservato da parte di taluni autori che hanno avuto modo di commentare la prima versione del Piano casa (fra tutti, il dott. A. De Zotti), la preoccupazione del legislatore appare, in larga parte, ingiustificata, dato che la possibilità di ampliamento "fisico" di un edificio non sarebbe in ogni caso idonea, di per sé sola, a consentire l'elusione o la deroga delle norme in materia di commercio, in quanto, da un lato, alla richiesta di ampliamento non necessariamente consegue un incremento della superficie di vendita (potendo l'istanza essere rivolta a ricavare nuovi locali accessori e/o pertinenziali) e, dall'altro lato, gli interventi di apertura e ampliamento degli spazi di vendita devono necessariamente essere incanalati negli iter procedurali previsti dalle prescrizioni di cui alla legge regionale n. 50 del 28 dicembre 2012.

## **Gli immobili ricompresi all'interno dei piani attuativi**

*di Guido Sartorato*

**Sommario:** 1. Sull'applicabilità degli incrementi volumetrici in un lotto assoggettato ad un Piano Attuativo. – 2. Sulla necessità di variare il P.U.A. – 3. Sull'adeguamento delle opere di urbanizzazione.

### **1. Sull'applicabilità degli incrementi volumetrici in un lotto assoggettato ad un Piano Attuativo**

Nel silenzio della L.R. n. 14/2009 (primo Piano Casa) e dalla L.R. n° 13/2011 (secondo Piano Casa) e relative circolari applicative, è sorto il problema in ordine alla possibilità di poter utilizzare il volume in deroga concesso dal Piano Casa in lotti ricompresi in Piani Attuativi in fase di esecuzione e più in generale per poter aumentare la volumetria prevista dal Piano Attuativo.

Si temeva che il recepimento della volumetria in deroga all'interno di un Piano Attuativo potesse stravolgere il dimensionamento delle opere di urbanizzazione già convenzionate.

Anche il terzo Piano Casa (L.R. n° 32/2013) sul punto non si è espressamente pronunciato.

Se non che la Regione Veneto con la circolare n°1 del 13 novembre 2014 ha dissipato ogni dubbio, chiarendo che *“a tal proposito, tra tali ampliamenti sono assimilabili anche gli interventi che, indipendentemente dalla loro destinazione e dimensione o dalla circostanza che si tratti di edifici principali o pertinenziali, siano riferiti a strumenti urbanistici attuativi già approvati ed in corso di attuazione, previa approvazione di variante di adeguamento, qualora necessaria, in relazione al maggior carico urbanistico ed alla definizione delle caratteristiche dei fabbricati ai fini dell'applicazione dei benefici di legge oppure siano riferiti a progetti di strumenti urbanistici anche soltanto presentati; in tale ultimo caso di progetti soltanto presentati, l'intervento di ampliamento è autorizzabile solo dopo l'approvazione dello strumento urbanistico attuativo che ne definisce le regole.”*

La circostanza che l'ambito interessato dall'intervento ricada all'interno di un Piano Attuativo già convenzionato o in corso di approvazione, non è più d'ostacolo all'applicazione delle disposizioni derogatorie contenute nel Piano Casa, stante la disposizione esplicativa contenuta nella circolare n° 1 del 13 novembre 2014 e, in linea più generale, stante la circostanza che la disciplina del Piano Casa si applica in deroga agli strumenti urbanistici fra i quali ci sono i piani attuativi.

A ciò si aggiunga che sempre la circolare n. 1/2014, con precisazione contraddittoria con quanto poco prima riportato nella parte finale del commento all'art. 2, comma 1, precisa: *“la realizzazione dell'incremento volumetrico all'interno di area coincidente con l'ambito territoriale di un PUA non incide né sul procedimento, né sui requisiti di volume e di superficie previsti dall'art. 20 della L.R. 11/2004 per la sua approvazione: ciò significa che il PUA può e deve essere approvato senza che siano presi in considerazione la superficie utilizzata per la realizzazione dell'incremento volumetrico e l'incremento volumetrico stesso. Conseguentemente, il titolo per l'esecuzione dell'ampliamento volumetrico e l'approvazione del PUA sono formati e/o rilasciati senza alcuna reciproca*

*interferenza e cioè senza che sull'ampliamento possano esprimersi i titolari dei terreni soggetti a PUA e senza che l'ambito del progetto di PUA siano modificati."*

Di conseguenza si può affermare che la presenza di un P.U.A. non è di ostacolo all'applicazione dei benefici previsti dal Piano Casa salvo l'eventuale adeguamento degli standard urbanistici come meglio precisato di seguito e nel contributo del presente Commentario avente ad oggetto specificamente la disciplina degli standard all'interno del Piano Casa.

## **2. Sulla necessità di variare il P.U.A.**

Anche con riferimento al tema in oggetto la circolare sopracitata offre il necessario chiarimento interpretativo nella parte in cui esplica il contenuto dell'art. 2, primo comma, della L.R. n° 14/2009 (innanzi riportata). In particolare sembra prevedere due modalità applicative del Piano Casa all'interno degli ambiti assoggettati a Piano Urbanistico Attuativo, a seconda che il Piano risulti solo presentato ma non approvato o convenzionato, ovvero risulti approvato e convenzionato (in corso di attuazione).

Nel caso in cui lo strumento urbanistico attuativo risulti solo presentato in Comune o, se approvato la relativa convenzione non risulti sottoscritta, è necessario che la maggiore volumetria o superficie coperta concessa dal Piano Casa venga recepita nello strumento urbanistico attuativo con variante, dovendosi "*definire le regole*", ovvero delimitare i necessari interventi di adeguamento delle infrastrutture urbanistiche (opere di urbanizzazione e standard) e specificare le caratteristiche degli edifici da realizzare.

In generale anche nel caso in cui lo strumento urbanistico attuativo risulti approvato e già convenzionato, la recente circolare n° 1/2014 prescrive che il P.U.A. sia adeguato con variante per recepire i maggiori carichi urbanistici determinati dall'incremento della volumetria.

In quest'ultima ipotesi, peraltro, la variante di adeguamento del P.U.A. in vigore è richiesta solo "*qualora necessaria, in relazione al maggiore carico urbanistico ed alla definizione delle caratteristiche dei fabbricati ai fini dell'applicazione dei benefici di legge*".

Si tratta pertanto di comprendere quando risulti necessario adeguare il Piano Attuativo prima di rilasciare il permesso a costruire comprensivo dei benefici previsti dal Piano Casa.

Secondo la indicazione della circolare l'adeguamento del Piano Attuativo (variante) si renderebbe innanzitutto necessario quando si preveda di localizzare gli standard urbanistici correlati al maggior carico urbanistico con quelli originariamente previsti e dimensionati dal Piano Attuativo già convenzionato.

Ovvero nel caso in cui sia previsto l'adeguamento delle opere di urbanizzazione e degli standard urbanistici previsti dal Piano Attuativo in modo uniforme e senza distinzione con le analoghe opere correlate al maggior carico urbanistico.

Inoltre quando risulti necessario prescrivere le caratteristiche dei singoli fabbricati, da realizzarsi con i benefici previsti dal Piano Casa.

Da una lettura della circolare esplicativa 1/2014, sembrerebbe che, affinché risulti necessaria adottare la variante al P.U.A., debbano essere presenti entrambe le finalità (adeguamento opere urbanizzazione-a) e definizione caratteristiche dei fabbricati - b), posto la congiunzione "ed" che le unisce.

**a) Sull'adeguamento delle opere di urbanizzazione**

Per valutare la necessità di variare il P.U.A. per adeguarlo all'aumentato carico urbanistico conseguente all'incremento volumetrico recato dal Piano Casa, è necessario procedere ad un esame coordinato di diverse disposizioni.

L'art. 9, quarto comma, della L.R. n° 14/2009 prevede che si debbano adeguare le opere di urbanizzazione *“in ragione del maggior carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie degli edifici esistenti”*.

La stessa circolare n° 1/2004, nel chiarire il contenuto di tale disposizione, precisa che l'eventuale carenza di opere di urbanizzazione, d'ostacolo all'applicazione di benefici di legge previsti dal Piano Casa, può essere superata solo con il loro adeguamento, nei modi consentiti dalla legge.

Conseguentemente per valutare se risulti necessario, o meno, adeguare il Piano Attuativo in vigore ai maggiori carichi urbanistici conseguenti all'applicazione del Piano Casa, è necessario verificare se per procedere all'adeguamento delle opere di urbanizzazione e degli standard urbanistici sia necessario dar corso ad una variante del Piano Attuativo.

L'attuale complesso sistema normativo prevede varie ipotesi in cui è possibile procedere all'adeguamento delle opere di urbanizzazione senza ricorrere al procedimento di variante del Piano Attuativo.

In primo luogo non è necessario procedere con una variante del Piano Attuativo quando il maggior carico urbanistico venga compensato ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della L.R. n° 11/2004, attraverso la monetizzazione, non determinando alcuna modifica delle infrastrutture urbanistiche previste nel Piano Attuativo e potendo trovare soluzione in sede di rilascio del permesso a costruire o mediante convenzionamento del nuovo permesso a costruire.

Allo stesso modo non è necessario procedere ad una variante del Piano Attuativo quando l'adeguamento delle opere di urbanizzazione e degli standard conseguenti al maggior carico urbanistico siano localizzati nel lotto interessato dai benefici del Piano Casa.

In tal caso sarà sufficiente subordinare il rilascio del permesso a costruire alla sottoscrizione di una convenzione (permesso edilizio convenzionato).

Si può ritenere in via generale che sull'eventuale necessità di richiedere l'adeguamento del P.U.A. a mezzo di una variante incida l'entrata in vigore dell'art. 28 bis del D.P.R. n. 380/2001 introdotto dalla L. n. 164/2004 (c.d. Sblocca Italia), che per comodità si riporta:

*1. Qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato.*

*2. La convenzione, approvata con delibera del consiglio comunale, salva diversa previsione regionale, specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi.*

*3. Sono, in particolare, soggetti alla stipula di convenzione:*

*a) la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori;*

*b) la realizzazione di opere di urbanizzazione fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;*

*c) le caratteristiche morfologiche degli interventi;*

*d) la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.*

*4. La convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali, cui si collegano gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie.*

*5. Il termine di validità del permesso di costruire convenzionato può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti dalla convenzione.*

*6. Il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato è quello previsto dal Capo II del Titolo II della presente parte. Alla convenzione si applica altresì la disciplina dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.*

L'entrata in vigore di tale disposizione (permesso a costruire convenzionato) potrebbe consentire di applicare i benefici del Piano Casa senza procedere a variare il P.U.A. anche nei casi in cui prima sarebbe stato necessario anche se, per l'approvazione della richiesta convenzione, è necessario ottenere l'approvazione da parte del Consiglio Comunale.



## **CAPITOLO II**

### **GLI INTERVENTI DI CARATTERE ORDINARIO**

#### ***Gli interventi di demolizione e ricostruzione con o senza ampliamento (la nuova ristrutturazione)*** *di Domenico Menorello*

L'art. 10 del Piano Casa è intitolato *sic et simpliciter* "ristrutturazione edilizia" e dichiara di voler introdurre una norma contenente, inizialmente, due disposizioni, di tipo "ordinario" ovvero sottratte al limite di vigenza del "piano casa", poi divenute tre per effetto dell'introduzione della lettera *b-bis* da parte dell'art. 11, comma 3, LR 29.11.2013, n. 32, anticipatrici del ben più organico lavoro che attende il legislatore regionale quanto alla disciplina dell'edilizia.

L'intervento in commento del legislatore veneto è stato, probabilmente, anche un pungolo per il legislatore nazionale, che, con il c.d. "Decreto del Fare" del 21 giugno 2013, n. 69, ne ha seguito l'esempio, introducendo modifiche alla definizione di "ristrutturazione", che dovrebbero contribuire a superare quelle criticità ermeneutiche cui aveva inteso fornire, nei limiti di competenza, una risposta anche l'art. 10 della LR 14/09, ovviamente nei limiti in cui questa poteva essere esplicitata in sede regionale.

In primo luogo, le questioni che il citato art. 10 sembra voler considerare afferiscono alla sussumibilità della "ricostruzione" di un edificio demolito nei tipi della "ristrutturazione" o della "nuova costruzione" ovvero all'identificazione delle condizioni e dei limiti per includere un siffatto intervento edilizio nell'una o nell'altra fattispecie astratta, da ciò discendendone le note differenze di disciplina soprattutto in merito alla necessità o meno di vedere rispettate le distanze di cui all'art. 873 del Codice civile.

In secondo luogo, incertezze interpretative ancor più marcate si rinvencono nell'ipotesi di interventi di "ricostruzione con ampliamento", fattispecie questa che corrisponde a un effetto tipico della legge regionale "Piano casa", la quale, come noto, somma le finalità relative alla promozione della "sostituzione del rinnovamento del patrimonio edilizio esistente mediante la demolizione e ricostruzione degli edifici" (art 3) con la concessione di implementazione di cubatura negli stessi manufatti in essere.

Le problematiche interpretative cui intende, dunque, rimediare soprattutto la lettera b) dell'articolo 10 in commento, sembrano derivare proprio dall'incertezza nel definire la tipologia edilizia di un intervento in cui vi sia la compresenza di una parte da ristrutturare/ricostruire e una parte da ampliare, spesso *tout court* e sbrigativamente catalogato nei tipi delle "nuove costruzioni", il tutto complicato da un rinvio operato dalla più recente giurisprudenza alle norme comunali, le quali, a loro volta, non raramente moltiplicano le opzioni interpretative ai fini di sussumere una siffatta ipotesi nei tipi della "ristrutturazione" piuttosto che, in tutto o in parte, in quelli della "nuova costruzione".

Merita brevemente ricordare la giurisprudenza riferita alla normativa statale in tema di ristrutturazione, dal momento che una interpretazione della fattispecie ricostruttiva considerava sufficiente, ai fini del riconoscimento di un intervento di "ristrutturazione edilizia", riprodurre "le precedenti linee fondamentali quanto a sagoma e volume" (Consiglio Stato, n. 4011/2005, cit.), mentre una seconda opinione si diceva, invece,

convinta che, se è ben vero che il concetto di ristrutturazione edilizia comprende anche la demolizione seguita dalla ricostruzione, “è altrettanto vero che tanto può ritenersi consentito alla precisa condizione che la riedificazione assicuri la piena conformità di sagoma, volume e superficie tra il vecchio e il nuovo manufatto” (Consiglio Stato, V, 4 marzo 2008, n. 918).

La descritta oscillazione nella demarcazione dei confini nei quali viene riconosciuta l'esistenza o meno di una “ricostruzione” diveniva potenziale causa di conseguenze giuridiche radicalmente differenti, poiché, in ipotesi, minimali modifiche di sagoma in una ricostruzione avrebbero comportato la permanenza dell'intervento nei tipi della “ristrutturazione” per la prima opzione ermeneutica, mentre per la seconda si sarebbe stati in presenza di una “nuova costruzione”, con la relativa pretesa di rispetto delle distanze ex art. 873 c.c.

Opportunamente, quindi, il legislatore regionale con l'originario art. 10, lett. a), della l.r. n. 14/2009 ha inteso da subito precisare i limiti entro i quali un intervento di “ricostruzione” dovesse considerarsi eseguito ai sensi dell'art. 3, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001.

In particolare, la lett. a) in parola, nella versione antecedente la novellazione di cui alla LR n. 32/2013, precisava che affinché la “ricostruzione” fosse “ristrutturazione” le modifiche della sagoma venivano ammesse purché all'interno di quella precedente, il che consentiva di non mantenere esattamente la sagoma preesistente, a condizione che si rimanesse all'interno delle proiezioni dell'edificio preesistente “tanto sul piano orizzontale quanto su quello verticale” (cfr Cass. civ., II, 24 giugno 2008, n. 17176).

E', invece, evidente che, per l'orientamento giurisprudenziale più severo sopra menzionato, una “ricostruzione” la cui sagoma fosse stata differente da quella precedente, benché più contenuta rispetto alle preesistenti dimensioni, avrebbe egualmente dato luogo a una “nuova costruzione”.

Da notare che l'originario testo della lettera a) in commento dell'art. 10 della l.r. n. 14/2009 condizionava la permanenza della “ricostruzione” nella tipologia edilizia della “ristrutturazione” alla condizione che la stessa venisse realizzata “con il medesimo volume e – come detto - all'interno della sagoma del fabbricato precedente”, il che, però, appariva di non facile comprensione giacché non era certo immediatamente intuibile come si potesse ottenere una sagoma ridotta conservando però il “medesimo volume”.

Tale *rebus* ermeneutico è stato sciolto con l'intervento del legislatore regionale del 9 ottobre 2009, il quale, all'art. 9 della L.R. n. 26, ha aggiunto al comma 1, lett. a) dell'art. 10 della l.r. n. 14/2009, dopo le parole “con il medesimo volume”, la perifrasi “o con un volume inferiore”, che era la naturale conseguenza della introdotta possibilità di modificare la sagoma all'interno della precedente.

Inoltre, il legislatore regionale del luglio 2009, non smentito, né corretto da quello dell'autunno successivo (LR 9.10.09, n. 26), aveva ampliato le ragioni che possono giustificare il ricorso alla “ricostruzione”, anche con modifiche di sagoma (e di volume) nei limiti detti.

Mentre, infatti, la lettera d) dell'art. 3 del d.P.R. 380/200 nella formulazione in allora vigente consentiva per le “ricostruzione” le sole “innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica”, nel Veneto si finalizza la possibilità di modificare, nei limiti esposti, la sagoma precedente anche per “l'utilizzo di nuove tecniche costruttive”, in coerenza con l'intero impianto del provvedimento legislativo

dell'8 luglio 2009, fra i cui obiettivi vi è, come noto, il rinnovo del patrimonio edilizio esistente.

Persistendo le rigidità interpretative giurisprudenziali di cui si è riferito, anche il legislatore nazionale ha finalmente inteso imitare gli sforzi chiarificatori operati dall'art. 10 della LR 14/09 del Veneto, e ciò in occasione delle rimodulazioni del Testo Unico sull'Edilizia introdotte con il c.d. "Decreto del Fare".

Specificatamente, l'art. 30, comma 1, lett. a) del DL 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella Legge 9 agosto 2013, n. 98, ha eliminato ogni riferimento alla "sagoma" nella definizione di "ristrutturazione" di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) DPR n. 380/2001, cosicché la locuzione normativa di interesse risulta essere ora la seguente: *"Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica"*.

Invece, la necessità che un intervento di "ristrutturazione" debba assicurare la fedeltà alla sagoma preesistente è stata espressamente circoscritta ai casi di edifici vincolati.

In particolare, secondo la medesima disposizione di cui all'art. 30, comma 1, lett. a) del "Decreto del fare" prima citata, *"Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente"*.

Conseguentemente, come illustra la Circolare regionale n. 1/2014 sul punto, il legislatore veneto, con l'occasione della novella al "Piano Casa" di cui alla LR n. 29 novembre 2013, n. 32, art. 11, comma 1, ha eliminato ogni riferimento alla "sagoma" ai fini della definizione dell'intervento di "ristrutturazione" di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 10 della LR n. 14/2009, così sopprimendo la previgente condizione, che, come noto, richiedeva che la ricostruzione avvenisse all'interno della sagoma del fabbricato preesistente.

Per il vero, almeno per un profilo la disciplina edilizia veneta appare ancora maggiormente puntuale rispetto all'omologa nazionale.

Infatti, nell'ambito della definizione di "ristrutturazione" di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), DPR 380/2001, come novellato dal "Decreto del fare", la "ricostruzione" viene, da un lato, "liberata" dai condizionamenti riferibili alla "sagoma", ma si pretende, dall'altro, che mantenga la "stessa volumetria" dell'edificio precedente, il che dovrebbe obbligare a non semplici modifiche di sagoma condizionate dalla necessità di non introdurre differenze, nemmeno in difetto, sui volumi finali realizzati.

La conseguenza testé descritta è opposta rispetto agli intenti della legislazione "del fare", cosicché è più funzionale agli scopi voluti dal legislatore nazionale la possibilità contemplata all'art. 10, comma 1, lett. a) del "Piano Casa" veneto, di "ricostruire" realizzando anche *"un volume inferiore"* rispetto a quello dell'edificio preesistente, secondo la novella all'uopo introdotta già dall'art. 9, comma 1, della LR 9 ottobre 2009, n. 26.

Problemi interpretativi ancora maggiori venivano in rilievo intorno alla classificazione degli interventi che vedono la contemporanea realizzazione in un edificio di una ristrutturazione/ricostruzione e di un ampliamento dello stesso.

E', infatti, di intuitiva evidenza che, per l'opzione ermeneutica più severa, una ricostruzione con ampliamento dovrebbe, in quanto tale, complessivamente considerarsi una "nuova costruzione", con il conseguente necessario rispetto delle distanze legali anche qualora il precedente edificio si fosse trovato a misure inferiori a quelle poi normativamente sopravvenute alla originaria edificazione del manufatto medesimo.

Per il vero si riscontra una ulteriore "variante" nelle riflessioni giurisprudenziali sul tema, che, pur accedendo alla ormai sussunzione normativa della "ricostruzione" nei tipi della "ristrutturazione", in caso di contestuale ampliamento ripropongono l'opzione ermeneutica della "nuova costruzione" complessivamente intesa. Varia è inoltre anche la giurisprudenza di merito.

Su una sì grave e complessa questione, pertanto, il legislatore veneto ha avuto ben ragione di approfittare dell'occasione del "Piano Casa" per introdurre una norma avente carattere ordinario, ritenuta, anzi, come la precedente lettera a), in espressa anticipazione dell'attesa disciplina regionale sull'edilizia, dunque sottratta ai limiti temporali di vigenza del "piano" stesso, al fine di fornire una interpretazione delle norme edilizie che vengono in rilievo non affidata alla cabala del giudizio sul singolo caso.

Inoltre, come si è già avuto occasione di annotare, l'urgenza del chiarimento di cui alla lettera b) dell'art. 10 appariva per lo stesso legislatore del "piano casa" pressoché imprescindibile, considerando che la tipologia edilizia consistente nella "ristrutturazione con ampliamento", anzi, della "ricostruzione con ampliamento", avrebbe rappresentato uno degli effetti maggiormente favoriti dalla stessa legge n. 14/2009, esplicitamente rivolta, sul punto, all'intero "patrimonio edilizio esistente al 31 ottobre 2013" secondo le nuove indicazioni di cui all'art. 3 della LR 14/09, come modificato dall'art. 4, comma 1, della LR n. 32/2013.

La fattispecie in esame, che da tempo anche la giurisprudenza aveva individuato coniano, appunto, la "categoria della ristrutturazione edilizia con ampliamento" (così TAR Piemonte, Torino, I, 12 luglio 2005, n. 2484; cfr ibidem, 23 novembre 2005, n. 3754), appare, in realtà, semplicemente consistere nella sommatoria di due diversi possibili interventi che potrebbero interessare uno stesso edificio, sicché la rappresentazione giuridica più lineare della medesima appare essere quella fatta propria dal legislatore veneto, consistente nell'applicare la disciplina della ristrutturazione alle parti ricostruite che coincidano con il volume e - precedentemente alla LR 32/13- anche con la sagoma precedenti, considerando, invece, solo la parte ampliata come una nuova costruzione.

Anche la lettura testuale delle norme di interesse contenute nel Testo Unico sull'Edilizia sembra condurre all'opzione ora ufficializzata nel Veneto.

Infatti, l'art. 3, lett. e.1) del d.P.R. n. 380/2001 elenca fra le "nuove costruzioni" "l'ampliamento" di edifici esistenti e non già gli "edifici ampliati".

Inoltre, il proemio alla lettera e) dell'art. 3 in commento, dedicata, come detto, all'individuazione delle "nuove costruzioni", specifica che sono tali gli interventi elencati ai numeri da 1) a 7) "non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti", il che dimostra come la presenza di una "nuova costruzione" di per sé non attragga in quest'ultima tipologia concomitanti diversi interventi nello stesso edificio, prevalendo piuttosto la sopravvivenza delle altre categorie.

Anche in questo caso, dunque, l'indicazione testuale conduce a ritenere che la sola presenza di un ampliamento non possa di per sé cancellare i contemporanei tratti di una

“*ristrutturazione*” nell’ambito di un intervento edilizio, anche se eseguita con le modalità di una “*ricostruzione*”, ovviamente nei limiti imposti a quest’ultima per rimanere nella tipologia di cui alla lettera d) dell’art. 3 in commento.

Rafforzano la convinzione ora esposta anche alcune caratteristiche dell’art. 10, comma 1, lett. c) del d.P.R. n. 380/2001, che – come noto – prende in considerazione, sotto il profilo del titolo abilitativo necessario, gli interventi in cui alla “*ristrutturazione*” si accompagnano, fra l’altro, “*modifiche del volume, dei prospetti o delle superfici*”, e cioè interventi in ampliamento.

In particolare, la circostanza per cui detti casi, composti da una parte ristrutturata/ricostruita e da una parte ampliata, vengano sintetizzati dall’art. 10 del D.P.R. 380 comunque con il termine “*ristrutturazione*” induce a ritenere confermata la sopravvivenza della disciplina della ristrutturazione stessa.

Si ha ragione di ritenere che le criticità persistenti nella definizione dell’intervento composito di cui si é sin qui detto dovrebbero subire una generosa attenuazione alla luce del c.d. “Decreto del Fare”, che - come si é visto commentando la lettera a) dell’art. 10 del “Piano Casa” - ha eliminato ogni condizionamento alla precedente “sagoma” al fine di mantenere una “*ricostruzione*” nella fattispecie edilizia della “*ristrutturazione*”.

Dunque, i chiarimenti voluti dal legislatore nazionale a proposito della sussunzione della “*ricostruzione*” senza il mantenimento della precedente sagoma nella fattispecie edilizia della “*ristrutturazione*” dovrebbero condurre anche la giurisprudenza a farsi convinta che, nei casi di “ricostruzione con ampliamento”, la parte ricostruita nei limiti del volume precedente non può mai considerarsi “*nuova costruzione*”.

In tale prospettiva, la lettera b) del comma 1, dell’art. 10 della LR 14/2009, dalla quale ora il comma 2 dell’art. 11 della LR 32/13 ha espunto coerentemente ogni riferimento alla “sagoma”, rappresenta - come ha sancito la stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 259 pubblicata nel novembre 2014 - una opportuna declinazione del nuovo concetto di “*ristrutturazione*” introdotto dal “Decreto del Fare” nel diritto positivo regionale

Infatti, come noto, la lettera dell’art. 10 LR 14/09 in discussione esplicitamente conferma che una “*ricostruzione con ampliamento*” dovrà solo *pro quota* considerarsi “*nuova costruzione*” se la parte ricostruita mantiene i volumi precedenti anche anche modificando la sagoma preesistente.

Devesi, invece, precisare che - in coerenza con la nuova disciplina sul punto introdotta dal legislatore nazionale con il citato DL n. 98/2013 e benché la disciplina veneta abbia omesso di considerare espressamente la questione - qualora la “*ricostruzione con ampliamento*” abbia luogo su immobili vincolati, la parte ricostruita dovrà rispettare fedelmente la precedente sagoma, pena la necessità di considerare l’intero intervento tutto come “*nuova costruzione*”, ai sensi del vigente testo di cui all’art. 3, comma 1, lett. d), ultima parte, del DPR 380/2001 come modificato dall’art. 30 del “Decreto del Fare”.

***Le pensiline e le tettoie finalizzate all'installazione di impianti solari e fotovoltaici***  
*di Domenico Menorello*

Uno dei principi ispiratori del Piano Casa, esplicitamente individuato al primo comma dell'art. 1, consiste nella volontà di “*favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili*”. Tale principio trova particolare attuazione mediante le disposizioni di cui all'art. 5 dedicate alle pensiline e tettoie finalizzate all'installazione di impianti solari o fotovoltaici, nonché di altri sistemi di captazione delle radiazioni solari.

Mette conto precisare che il c.d. Terzo Piano Casa non ha apportato modifiche al contenuto del suddetto art. 5 e, così, che anche la nuova circolare esplicativa n. 1 del 13 novembre 2014 si è limitata a confermare i precedenti indirizzi ermeneutici, ribadendo il carattere ordinario degli interventi previsti dalla disposizione in parola, che “*non sono soggetti al termine massimo di presentazione dell'istanza del 10 maggio 2017*”.

Il citato art. 5 ha in sostanza inteso “*neutralizzare*” l'incidenza urbanistica di tutti gli impianti solari, fotovoltaici o di captazione delle radiazioni solari, disponendo espressamente al primo comma che gli stessi “*non concorrono a formare cubatura*”.

A sensi del comma 3 dell'articolo 5 in parola, le caratteristiche tipologiche e dimensionali degli elementi edilizi nominati al comma 1 (già oggetto delle descrizioni tecniche di cui all'allegato A della D.G.R. n. 2508 del 4 agosto 2009) sono state specificate nell'omologo allegato della Deliberazione della Giunta Regionale n. 1781 dell'8 novembre 2011.

La disposizione *de quo* produce principalmente l'effetto di superare eventuali norme comunali che prevedano, al contrario, la necessità di computare ai fini del calcolo della potenzialità volumetrica anche tali elementi edilizi.

Sul piano della valenza oggettiva dell'esenzione disposta, l'art. 5 in commento introduce un'area volumetricamente franca di limitate proporzioni, tuttavia non più limitata alle “*pensiline*” e alle “*tettoie*” di cui all'originaria formulazione, bensì successivamente estesa anche ad un novero ben più ampio di interventi finalizzati alla “*captazione delle radiazioni solari*”.

In particolare, il comma 1 come novellato dalla LR del luglio 2011 distingue due gruppi di modelli edilizi a valenza energetica suddividendoli nelle lettere a) e b), collocando sotto quest'ultima rubricazione le originarie “*pensiline*” e “*tettoie*” portanti impianti solari o fotovoltaici, invece dedicando la prima lettera alle novità introdotte.

Avviando l'esame delle fattispecie con un percorso a ritroso rispetto alla nuova articolazione della norma, ma rispettoso dell'ordine cronologico con cui il legislatore veneto ha inteso introdurre elementi sottratti dall'incidenza volumetrica, alla citata lettera b) del comma 1 dell'art. 5) sono stati esentati dai conteggi di cubatura impianti solari e fotovoltaici da installarsi su pensiline e tettoie, purché possiedano una potenza a valenza, per così dire, “*domestica*”, ovvero “*non superiore a 6 kWp*”, per ogni singola unità immobiliare, come precisato al punto 4), comma 2, dell'allegato alla D.G.R. n. 2508 del 4 agosto 2009.

Per non concorrere a formare cubatura le tettoie vanno realizzate in aderenza o in appoggio alle abitazioni esistenti, mentre le pensiline possono essere anche staccate dagli edifici<sup>42</sup>.

Per gli impianti di potenza superiore a 6 kWp, torneranno ad avere vigore le eventuali normative locali più restrittive sul piano del calcolo della volumetria e/o del rispetto delle distanze.

La novella del 9 ottobre 2009, approvata con legge regionale n. 26, ai fini di utilizzare le procedure di cui all'art. 5 in parola ha infatti previsto che gli impianti dovessero possedere una *“potenza di picco non superiore a 6 KW”*, locuzione che è stata sostituita dall'art. 3 della LR 13/11 da una espressione semanticamente diversa, benché di identico contenuto, riferendosi ora il legislatore regionale a impianti *“con potenza non superiore a 6 Kwp”*.

Quest'ultima espressione, caratterizzata da una maggior puntualità descrittiva, dovrà intendersi estesa all'intero ambito della norma in commento, la cui applicazione, pertanto, dipenderà dalla misurazione non della potenza media dell'impianto installata, bensì, e più precisamente, dalla potenza *“di picco” “non superiore ai 6 Kwp”* dell'impianto stesso, al di sopra della quale soglia le franchigie urbanistiche introdotte non avranno utilità.

Le incentivazioni introdotte con l'art. 5, comma 1, lett. b), della LR 14/09 sono poi limitate alle pensiline e alle tettoie aventi le caratteristiche tipologiche e dimensionali di cui al paragrafo 3) dell'allegato A della D.G.R. 4 agosto 2009, n. 2508, cui ha rinviato il comma 3 del medesimo articolo.

In particolare, tali elementi devono sempre essere mantenuti *“aperti verso l'esterno” e “non possono avere altezza media, calcolata all'intradosso della copertura, maggiore di 3,5 ml dal piano campagna ovvero 2,5 ml dal piano pavimento sul quale vengono realizzate”*.

Il paragrafo 3) della DGR 2508/2009 in commento disponeva, poi, al comma 3, che l'impianto solare termico o fotovoltaico avrebbe dovuto *“essere integrato o parzialmente integrato ai sensi degli allegati 2 e 3 del DM 19.02.07”*.

Tuttavia, tale condizione sembrava superata dalla locuzione poi usata dall'art. 6 della l.r. n. 26/2009, che, introducendo una prima novella del comma 2 dell'art. 5 della l.r. n. 14, suggeriva di voler allargare i benefici urbanistici in parola anche agli *“impianti aderenti, non aderenti, integrati e non integrati”*, così eliminando qualsiasi condizionamento inerente la collocazione degli stessi.

Invece, il successivo articolo 3, comma 2, della LR n. 13/2011 ha introdotto un ripensamento rispetto all'interpretazione estensiva operata dalla precedente modifica, poiché il beneficio urbanistico viene nuovamente ricondotto nella prospettiva di *“impianti*

---

<sup>42</sup> In linea generale, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del DM 6 agosto 2010 la accezione di *“pensilina”*, espressamente richiamata anche dalla Circolare regionale n. 1/2014, va collegata a *“strutture accessorie poste a coperture di parcheggi o percorsi pedonali”*, mentre *“non rientrano in questa tipologia specifica quelle strutture realizzate in ampi spazi aperti”*.

Per il successivo comma 4 della testé citata norma devono, invece, intendersi *“tettoie”* quelle *“strutture poste a copertura di ambienti esterni agli edifici formate da spioventi che poggiano sul muro degli edifici stessi”*.

*solari e fotovoltaici ... di tipo integrato o parzialmente integrato*”, perciò dovendosi ritenere allo stato esclusi gli impianti non integrati.

Degna di nota é la lettera *a)* al comma 1 dell’art. 5 dell’originaria LR n. 14/2009, che dispone la ininfluenza ai fini del calcolo del volume anche dei “*sistemi di captazione delle radiazioni solari addossati o integrati negli edifici, quali serre bioclimatiche, pareti ad accumulo e muri collettori, atti allo sfruttamento passivo dell’energia solare, sempreché correlati con il calcolo di progetto degli impianti termo meccanici*”.

La precisa individuazione dei nuovi impianti da esentare dall’incidenza sulla cubatura veniva affidata dal comma 6 dell’art. 3 della LR 8 luglio 2011, n. 13 ad un nuovo atto della Giunta Regionale ad integrazione di quello già emanato relativamente alle “*tetterie e pensiline*”.

In effetti, con la già citata dgr n. 1781 dell’8 novembre 2011, esplicitamente richiamata dalla Circolare n. 1/2014, la Giunta Regionale ha provveduto a identificare i confini entro i quali applicare il nuovo *bonus* urbanistico in commento, che introduce significative possibilità di ridurre il consumo energetico, recuperando spazi edilizi e così di fatto consentendo una più ampia utilizzabilità di ambienti che sarebbero rimasti all’esterno delle abitazioni.

Sul punto, l’allegato A) alla nominata dgr n. 1781/2011 definisce, all’art. 3, “*serre solari o bioclimatiche*” quegli “*spazi ottenuti mediante la chiusura con vetrata trasparente di logge o terrazze*”, precisando che tale “*chiusura*” non deve “*determinare nuovi locali riscaldati o comunque atti a consentire la presenza continuativa di persone*”.

Inoltre, la struttura con cui viene realizzata la chiusura di logge o terrazze “*deve essere completamente trasparente, fatto salvo l’ingombro della struttura di supporto*”, oltre che risultare “*apribile ed ombreggiante*”, cioè “*dotata di opportune schermature mobili o rimovibili*”, per evitare il surriscaldamento estivo.

La superficie lorda della serra solare, poi, “*in ogni caso non potrà eccedere il 20% della S.L.P. dell’edificio o dell’unità immobiliare a servizio della quale viene realizzata*”.

Non appare chiaro se tale parametro di estensibilità massima sia un limite posto a ciascuna “*serra solare*” ovvero vada riferito all’insieme di più interventi di tal fatta insediabili in una medesima abitazione.

Considerando che le direttive regionali proseguono imponendo di progettare dette “*serre solari*” “*in modo da integrarsi armonicamente nell’organismo edilizio*”, si ritiene di imputare il limite citato all’insieme degli interventi sviluppabili in una medesima abitazione, giacché se si dovesse, invece, ritenere che ciascuna “*serra*” possa ampliare, di fatto, la superficie coperta del 20% rispetto all’intera misura in metri quadri dell’abitazione, in caso di più spazi scoperti potenzialmente oggetto di tale “*chiusura*” difficilmente si potrà ottenere un risultato finale “*armonico*” rispetto all’edificio originario.

Il silenzio, sul punto, della più recente Circolare esplicativa n. 1/14 sembra ragionevole doversi interpretare come una conferma della opzione ermeneutica proposta sin dalla prima edizione di questo commento al “*piano casa*”.

Infine, l’atto di indirizzo regionale n. 1781/11 contiene ulteriori puntuali riferimenti tecnici, comunque disponendo che la “*specifica finalità del risparmio energetico deve essere certificata nella relazione tecnica, nella quale deve essere valutato il guadagno energetico, tenuto conto dell’irraggiamento solare, su tutta la stagione di riscaldamento*”.

Si pone, poi, la questione se l'esimente introdotta dall'art. 5 in parola abbia vigenza solo in alcune ovvero in tutte le zone omogenee comunali, nonché se sia sottoposta alle scadenze temporali via via individuate dalle varie edizioni del c.d. "piano casa".

La seconda parte del comma 2 della disposizione in commento, nella perifrasi non oggetto di modifiche da parte della l.r. 9 ottobre 2009, n. 26, né per volere dell'art. 3 della LR 8 luglio 2011, n. 13 o della LR 29 novembre 2011, n. 32, si premura solo di precisare che *"le pensiline e le tettoie di cui al comma 1 sono realizzabili anche in zone agricole"*, perifrasi che sembra doversi leggere nel senso di ritenere applicabile in ogni zona comunale il disposto del comma 1 dello stesso art. 5, soprattutto in forza del significato che assume l'avverbio utilizzato (*"anche"*) alla luce delle osservazioni che seguono e che risultano peraltro confermate dalle modifiche poi introdotte dalla l.r. n. 26/2009.

Peraltro, le restrizioni dell'applicabilità della legge sul piano casa formano in linea generale precipuo oggetto dell'art. 9, il quale tuttavia non detta alcuna restrizione per quanto concerne l'estensione sul territorio comunale della incidenza sul carico volumetrico delle particolari pensiline e tettoie di cui si occupa l'art. 5, il che conduce a ritenere che tale beneficio non incontri limiti a causa della diversa zonizzazione urbanistica, sì da avere vigenza persino (*"anche"*) nelle aree a destinazione agricola.

Inoltre, il comma 5 dello stesso art. 9 non condiziona l'esenzione sul volume utilizzabile per le pensiline e tettoie disposta dall'art. 5 nemmeno a eventuali ulteriori *"limiti e modalità"* a cui i comuni possono subordinare, invece, l'*an* ed il *quomodo* dell'applicazione degli articoli 2, 3 e 4 della legge.

Di qui la conferma che la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 5 debba leggersi nel senso che la circostanziata franchigia volumetrica introdotta nel comma 1 sia applicabile in ogni zona del territorio comunale.

Del medesimo tenore appaiono anche le indicazioni della giurisprudenza, che, in un caso di realizzazione di una tettoia ex art. 5 in commento, ha chiarito come *"in base ai criteri di interpretazione letterale, sistematico e teleologico ... non fosse possibile per l'Amministrazione comunale, nell'esercizio del potere attribuitole dall'art. 9, comma 5, della L.R. n. 14/2009, escludere gli interventi di cui all'art. 5 da intere zone del proprio territorio, così come è invece ammesso per gli interventi di cui agli artt. 2, 3, e 4"* (TAR Veneto, sez. II, 13 luglio 2011, n. 1216).

A conferma della tesi esposta, si sono registrati i chiarimenti di cui alla circolare n. 1 dell'8 novembre 2011 del Presidente della Giunta Regionale, approvata con dgr 1782 di pari data, ripetuta anche dalla più recente direttiva interpretativa dell'Amministrazione regionale di cui alla Circolare n. 1 del 13 novembre 2014, che, sul punto, specifica come gli interventi in parola possano *"essere realizzati sia in zona agricola che in tutte le altre zone territoriali per espressa previsione del comma 2, in deroga ai regolamenti locali e alla pianificazione urbanistica e territoriale, nel rispetto delle disposizioni contenute nel D. lgs 42/2004 relative ai beni culturali e paesaggistici"*.

Altresì, la vigente Circolare esplicativa regionale conferma esplicitamente che *"gli interventi previsti da questo articolo non sono soggetti al termine massimo di presentazione dell'istanza del 10 maggio 2017, disposto per gli altri interventi della presente legge dall'art. 9, comma 7"*.

Si osserva, infine, che la *"sterilizzazione"* di elementi edilizi portanti impianti solari o a valenza bioenergetica sotto il profilo della cubatura e delle distanze si riferisce solo a pensiline, tettoie, *"serre solari"* *"pareti ad accumulo e muri collettori"* all'uopo realizzate

“sulle abitazioni”, cosicché si deve dedurre che analoghi elementi afferenti a manufatti a uso diverso dal residenziale non possano essere ritenuti irrilevanti sotto il profilo della vigenza dei regolamenti comunali disciplinanti le distanze e la volumetria assentibile.

Circa gli aspetti procedurali, il comma 2 dell’articolo 5 in esame prevede che “*le strutture e gli impianti cui al comma 1*” siano “*sottoposte a denuncia di attività*”; tuttavia tale disposizione non viene richiamata dal comma 2 del successivo art. 6, pur rubricato come “*Titolo abilitativo edilizio e procedimento*”, ove si prevede la procedura di DIA per “*gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4*”, poi dettagliando, al subentrante comma 3, l’esatta documentazione con cui la stessa “*DIA deve essere corredata*”.

Di conseguenza, la denuncia di inizio attività per una pensilina o una tettoia ovvero di una “*serra solare*” non avrà necessità della specifica quantità documentale prescritta dall’art. 6, comma 3, della legge n. 14/09, benché appaia comunque necessario che si indichi e si documenti, oltre a quanto disposto direttamente dall’art. 23 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, la tipologia dell’impianto cui risultano finalizzate le pensiline, le tettoie, le serre e gli altri elementi sin qui considerati, nonché la tipologia di edificio cui si riferiscono e il collegamento, nel caso delle “*serre solari*”, delle “*pareti ad accumulo*” e dei “*muri collettori*” con il “*calcolo di progetto degli impianti termo meccanici*”, e ciò al fine di poter legittimare l’esenzione dall’incidenza volumetrica degli elementi in parola.

Di utile annotazione, infine, è la specificazione di cui al primo comma del paragrafo 5) dell’allegato A alla D.G.R. 4 agosto 2009, n. 2508, in forza della quale, “*nei limiti dimensionali sopra indicati, nessun onere di costruzione può essere applicato*” alle pensiline e tettoie funzionali agli ormai noti “*eco-impianti*”.

Per quanto concerne la questione del rispetto delle distanze, trattata in linea generale in apposito contributo del presente libro, è appena il caso di osservare che anche gli impianti di cui al comma 1 dell’art. 5 della stessa LR 14/09, come integrata dalla successiva LR 14/11, potranno realizzarsi, a prescindere dalle altalenanti riflessioni della Giunta regionale, nel solo rispetto delle normativa statale sulle distanze legali.

Siffatte conclusioni trovano ora anche il conforto dell’art. 30 del DL n. 69/2013 (c.d. “Decreto del Fare”), nel punto in cui ha introdotto l’art. 2 *bis* del DPR 380/2001, che consente alle Regioni di “*prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444*”.

Peraltro, giova riflettere sul fatto che il Decreto Legge n. 63 del 4 giugno 2013, convertito nella legge agosto 2013, n. 90 ha recepito la direttiva comunitaria 2010/31/UE in materia di prestazione energetica nell’edilizia, spingendo anche l’Italia verso un patrimonio di “*Edifici ad Energia Quasi Zero*”, in linea alle richieste europee sulle prestazioni dell’edilizia.

In particolare, l’obiettivo primario della Direttiva 2010/31/UE e quindi del DL 63/2013 è la trasformazione dell’intero comparto edilizio, attraverso la indicazione, tecnica e procedimentale, di requisiti minimi di prestazione energetica.

Atteso che la legge regionale di più recente novellazione del Piano Casa é stata varata nel novembre 2013 e ha fra i propri scopi anche il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, il legislatore veneto avrebbe ben potuto cogliere l’occasione per rimodulare e/o armonizzare soprattutto l’art. 5 in commento ai fini degli scopi e degli adempimenti di cui al nominato Decreto Legislativo n. 63 del giugno precedente.

C’è, così, da augurarsi che gli interventi in tal senso sostanzialmente promossi a mezzo della norma del Piano Casa in commento non debbano essere in futuro ripresi o integrati

per il sopravvenire di ulteriori discipline attuative della Direttive comunitarie applicata dal legislatore nazionale con il DL 63/13 citato.

## ***La ricostruzione su area di sedime diversa***

*di Alberto Dal Bello*

Come già accennato al precedente paragrafo 1, il terzo “piano casa” ha rappresentato anche l’occasione per recepire le novità del Decreto c.d. “del fare” (DL n. 69 del 21 giugno 2013, convertito in Legge n. 98 del 9 agosto 2013) e in particolare la nuova definizione di ristrutturazione edilizia (attuata mediante demolizione e ricostruzione).

L’eliminazione del vincolo di sagoma ha implicazioni oltremodo rilevanti e tra le più significative va senz’altro annoverata quella connessa alla localizzazione del volume ricostruito.

Come noto, originariamente il d.P.R. 380/2001, nel recepire la demolizione e ricostruzione tra gli interventi di ristrutturazione edilizia, aveva posto il vincolo della “fedeltà” prevedendo espressamente che l’edificio ricostruito dovesse mantenere lo stesso sedime (oltre che volume e sagoma) di quello demolito.

Il riferimento al sedime venne quasi subito espunto - con il primo “correttivo” del 2002<sup>43</sup> - ponendo la questione se fosse possibile, in sede di ricostruzione, modificare in tutto o in parte la localizzazione dell’edificio.

Nonostante una prima “apertura” in tal senso da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (si confronti al riguardo la Circolare “Lunardi” del 7 agosto 2003, n. 4174<sup>44</sup>), la giurisprudenza continuò a ritenere - con orientamento pressochè costante - che per aversi ristrutturazione edilizia fosse necessario mantenere invariata anche la collocazione dell’edificio all’interno del lotto, in quanto il vincolo di sagoma presupponeva anche quello di sedime<sup>45</sup>.

Rimosso ora il vincolo di sagoma (di cui non è più prescritto il mantenimento dopo la novella del 2013), si deve ritenere che sia venuto meno anche il vincolo di sedime, posto che il secondo veniva affermato sulla base della esistenza del primo: con la conseguenza che la ricostruzione potrà avvenire anche su altro sedime senza che ciò configuri una nuova costruzione.

Risulta in tal modo evidente che, un intervento per definizione “conservativo/di recupero” quale è la ristrutturazione edilizia, potrebbe in realtà determinare la realizzazione di un *quid novi* completamente diverso, in cui l’unico (flebile) collegamento con l’esistente rimarrebbe l’entità volumetrica (e neppure tutta, posto che come si vedrà la lettera a) dell’articolo 10 della l.r. 14/2009 considera ristrutturazione edilizia anche la ricostruzione di un volume inferiore rispetto a quello preesistente).

---

<sup>43</sup> Cfr. art. 1, comma 1, lett. a), D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301.

<sup>44</sup> Secondo la quale “*per quanto riguarda "l'area di sedime", non si ritiene che l'esclusione di tale riferimento possa consentire la ricostruzione dell'edificio in altro sito, ovvero posizionarlo all'interno dello stesso lotto in maniera del tutto discrezionale. La prima ipotesi è esclusa dal fatto che, comunque, si tratta di un intervento incluso nelle categorie del recupero, per cui una localizzazione in altro ambito risulterebbe palesemente in contrasto con tale obiettivo; quanto alla seconda ipotesi si ritiene che debbono considerarsi ammissibili, in sede di ristrutturazione edilizia, solo modifiche di collocazione rispetto alla precedente area di sedime, semprechè rientrino nelle varianti non essenziali*”.

<sup>45</sup> Cfr. tra le tante, Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 365: “*la nozione di sagoma di cui all’art. 3, comma 1 lett. d) del dPR 6 giugno 2001, n. 380 (...) comprende l’intera conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale e, consequenzialmente, anche il rispetto della pregressa area di sedime*”.

Il Legislatore veneto ha probabilmente colto – o almeno intuito - tutte le potenzialità (in termini di latitudine applicativa) della “nuova” ristrutturazione edilizia e con il “piano casa ter” è intervenuto ulteriormente sull’argomento introducendo la lettera b bis) all’art. 10 l.r. 14/2009, prevedendo testualmente che:

*“negli interventi di ristrutturazione edilizia la ricostruzione a seguito della demolizione può avvenire anche su area di sedime parzialmente diversa, purché ciò non comporti una modifica sostanziale della localizzazione dell’edificio nell’ambito del lotto di pertinenza. In caso di interventi ubicati nelle zone di protezione delle strade e nelle zone vincolate come inedificabili dagli strumenti urbanistici generali, la ricostruzione è consentita anche in area adiacente, purché al di fuori della fascia di rispetto o dell’area inedificabile”.*

Appare evidente, nelle intenzioni del Legislatore, la volontà di circoscrivere e delimitare in qualche modo la rilocalizzazione del volume negli interventi di ristrutturazione edilizia attuati mediante demolizione e ricostruzione.

E’ altrettanto chiaro, però, che la norma tradisce due “anime” apparentemente contrapposte: mentre per gli interventi “ordinari” (che interessano cioè edifici non ubicati in fascia di rispetto o in aree inedificabili) la previsione è volta a contenere e limitare l’entità dello spostamento, nel caso degli edifici siti in fascia di rispetto (o in aree inedificabili) il Legislatore veneto ha invece inteso incentivare quanto più possibile la rilocalizzazione del volume ricostruito, giungendo ad approdi che probabilmente la norma statale non avrebbe in sé legittimato (neppure alla stregua di un’interpretazione particolarmente corriva).

Vediamoli dunque partitamente.

Quanto ai primi (relativi a edifici non ubicati in fascia di rispetto o in zona vincolata) la disposizione in commento consente modifiche di sedime solo “parziale” (“*area di sedime parzialmente diversa*”), dal che si desume<sup>46</sup> che il nuovo sedime deve essere almeno in parte coincidente con quello vecchio (prescrizione che riecheggia le indicazioni interpretative regionali relative agli interventi di cui all’art. 3 della l.r. n. 14/2009)<sup>47</sup>. Non sembra dunque ammesso trasferire i volumi su sedime completamente diverso, men che meno su lotto contiguo (salvo i casi previsti dall’ultimo periodo, ossia di ricostruzione del volume all’esterno dalle fasce di rispetto/inedificabilità).

Per quel che riguarda l’entità della rilocalizzazione ammessa, la norma parla di “modifica sostanziale”, riferimento che a propria volta rimanda alle indicazioni della Circolare Lunardi del 2003<sup>48</sup>, che considerava ammissibili modifiche di collocazione rispetto alla precedente area di sedime purchè rientrassero nelle varianti non essenziali in base alla disciplina regionale di attuazione dell’art. 32 TU 380/2001.

In Veneto, il riferimento parrebbe dunque essere all’art. 92, comma 3, lett. c) della l.r. 61/1985, che considera variazioni essenziali quelle che “*comportino l’alterazione della*

---

<sup>46</sup> Sul punto, va doverosamente segnalato che la Circolare esplicativa del novembre 2014 non ha portato alcun apprezzabile contributo all’esegesi della norma, limitandosi a una mera parafrasi della previsione in commento.

<sup>47</sup> Si confronti al riguardo la circolare regionale n. 1/2011, ove si prevedeva testualmente che “*la rilocalizzazione dell’edificio ricostruito (...) deve mantenere un rapporto con la sua localizzazione originaria, utilizzando almeno parzialmente il vecchio sedime*”.

<sup>48</sup> Circolare citata anche nel testo licenziato dalla Commissione consiliare dei Progetti di Legge 200,295,315,355.

*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".*

Sembra dunque doversi concludere che, per essere qualificato come ristrutturazione edilizia, il volume deve essere ricostruito su area almeno in parte (anche minima) coincidente con il sedime originario ed essere localizzato nel rispetto dei limiti di distanza (tra fabbricati e dal confine).

Per quanto riguarda, invece, gli edifici situati in fascia di rispetto stradale o in area vincolata come inedificabile dal PRG, la norma ne consente la ricostruzione anche su sedime completamente diverso, segnatamente su *"area adiacente purchè al di fuori della fascia di rispetto o dell'area inedificabile"*.

La matrice della disposizione – quanto meno per quel che riguarda le fasce di protezione stradale - è piuttosto evidente, trovando un "precedente" specifico nell'articolo 7, ultimo comma della l.r. del Veneto n. 24/1985 ("Tutela ed edificabilità delle zone agricole"), che come noto consentiva *"per gli edifici esistenti ubicati nelle zone di protezione delle strade di cui al DM 1 aprile 1968, n. 1404, e in quelle di rispetto al nastro stradale"* la ricostruzione con il mantenimento delle destinazioni d'uso in area agricola adiacente.

Rispetto alla norma del 1985, la disposizione in commento ha una portata applicativa maggiore, in quanto non è limitata agli edifici situati in zona agricola, mentre ne condivide sostanzialmente la "latitudine" dal momento che, al pari della legge regionale sull'edificabilità delle zone agricole, la ricostruzione in area adiacente è consentita a prescindere dalla natura del vincolo di protezione, che può essere di matrice statale (il nuovo codice della strada e più precisamente il relativo Regolamento di attuazione approvato con d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, articoli 26 e segg.<sup>49</sup>) ma anche regolamentare (e dunque rilevano anche le fasce di rispetto individuate dai Piani Regolatori comunali seppur non coincidenti con quelle individuate dal Codice della Strada<sup>50</sup>).

Analoghe considerazioni valgono per la previsione relativa alle *"zone vincolate come inedificabili dagli strumenti urbanistici generali"*<sup>51</sup>. L'ampia locuzione utilizzata dal

---

<sup>49</sup> La l.r. n. 24/1985 faceva riferimento al DM 1404/68, non essendo ancora stato emanato all'epoca il nuovo codice della strada. Cionondimeno, il fatto che la norma si riferisse sia alle zone di protezione individuate dal citato DM, sia – più in generale - a quelle "di rispetto al nastro stradale", induce a ritenere che si trattasse di rinvio dinamico.

<sup>50</sup> I Piani Regolatori possono prevedere fasce di rispetto più ampie di quelle previste dal Codice della Strada e relativa normativa attuativa, ovvero – come sovente accade – prevedere una zona di protezione anche per le strade non "vincolate" dal Cds, come ad esempio per le strade di tipo "F" o per le vicinali situate all'interno del centro abitato.

<sup>51</sup> La l.r. n. 24/1985, invero, già conteneva un riferimento a zone *"vincolate come inedificabili dagli strumenti urbanistici generali"*, ma si riferiva alle sole zone "umide" (non sempre agevoli da individuare) e non dunque a qualsiasi vincolo di inedificabilità. L'art. 27 della l.r. n. 61/1985, dal canto suo, prevedeva analoga disciplina per gli edifici situati all'interno delle "zone di tutela", prevedendo che *"in tali aree l'edificazione avviene secondo le norme degli strumenti urbanistici, avuto riguardo agli insediamenti esistenti"* e che *"nei casi di demolizione e ricostruzione per inderogabili motivi statici o di tutela della pubblica incolumità, può essere consentita la ricostruzione di egual volume in area adiacente, purchè non destinata a spazi pubblici, anche inferiore alla superficie minima di legge"*. Anche in tal caso, peraltro, non si registra totale sovrapposibilità con la norma in commento, tenuto conto che l'art. 27 subordinava la facoltà di ricostruire in area adiacente al fatto che la demolizione avvenisse *"per inderogabili motivi statici"*

Legislatore regionale e le finalità della norma (volta con ogni evidenza a favorire la “liberazione” di aree considerate meritevoli di tutela ovvero funzionali al soddisfacimento di interessi di rilievo collettivo) legittimano una sua interpretazione ampiamente estensiva, sia sotto il profilo squisitamente oggettivo che della matrice del vincolo.

Quanto al primo aspetto, oltre ai vincoli di chiara derivazione “statale” – o altrimenti derivati da specifica normativa di settore (fasce di rispetto fluviale, ferroviario, cimiteriale, dagli elettrodotti, ecc.) – la norma in commento comprenderà anche le varie (e variegate) specie di vincoli e limitazioni previste dai nostri piani regolatori, come ad esempio con vincoli visuali, punti focali, verde privato, ecc..

Tra le zone inedificabili non v’è motivo di escludere le aree vincolate all’esproprio, tenuto conto che l’eventuale demolizione di edifici esistenti andrebbe a vantaggio anche dell’ente espropriante riducendo l’entità di un eventuale indennizzo.

Per quanto riguarda, poi, il riferimento agli “strumenti urbanistici generali” – locuzione che parrebbe fare riferimento ai soli Piani Regolatori comunali – si ritiene che anche in tal caso la norma sia suscettibile di interpretazione estensiva, non essendovi motivo di distinguere tra vincoli imposti dal PRG (ovvero dal PAT e/o dal PI) e da strumenti di scala territoriale (PCTP, PTRC, come del resto già prevedeva l’art. 27 della l.r. 61/1985), laddove si tratti beninteso di previsioni puntuali e prescrittive (e non semplicemente programmatiche, come ad esempio le direttive per la pianificazione subordinata).

Un altro aspetto che pone delicate questioni applicative è senza dubbio quello della destinazione d’uso dell’area “adiacente”, in cui si prevede la ricostruzione del volume demolito.

Se è ragionevole ritenere che, di norma, l’area di “partenza” e quella di rilocalizzazione avranno la medesima destinazione urbanistica (fatto salvo, ovviamente, il vincolo di inedificabilità), non può escludersi a priori che la volumetria venga ricostruita in area con destinazione urbanistica diversa, purchè – è lecito ritenere, pur nel silenzio della norma – compatibile con la destinazione d’uso dell’edificio<sup>52</sup>.

Nemmeno sembra doversi escludere, in assenza di una previsione quale quella dell’art. 7 della l.r. 24/85 (che come visto consentiva la ricostruzione “*con il mantenimento delle destinazioni d’uso*”), la possibilità di prevedere anche un mutamento della destinazione d’uso per conformare la volumetria ricostruita alle “carature” dell’area di “atterraggio” (similmente a quanto previsto dall’art. 9, comma 2, l.r. 14/2009).

Infine, la norma parla di area “adiacente”, concetto che già nell’interpretazione dell’articolo 7 della l.r. n. 24/1985<sup>53</sup> (e dell’omologa previsione di cui all’articolo 48,

---

*o di tutela della pubblica incolumità*” e riguardava solo gli eventuali vincoli di inedificabilità relativi alle zone di tutela ivi disciplinate (non dunque qualsiasi vincolo di inedificabilità, come la disposizione che si commenta).

<sup>52</sup> Qualche argomento a sostegno della tesi qui propugnata sembra potersi trarre dalle Circolari regionali del novembre 2014, laddove nell’interpretare la locuzione “zona propria” offre una lettura estensiva della norma, disancorata (almeno in parte) dallo *zoning* classico e più orientata a valorizzare la compatibilità urbanistica piuttosto che la pura e semplice classificazione.

<sup>53</sup> Si confronti al riguardo la circolare regionale n. 4 del 13 gennaio 1986, esplicativa della l.r. n. 24 del 1985, secondo cui per “*area agricola adiacente potrà intendersi un’area non necessariamente contigua in senso spaziale, ma in senso funzionale*” (interpretazione condivisa anche dalla giurisprudenza: cfr. tra le altre, Tar del Veneto, Sez. III, 11 ottobre 2011, n. 1538).

comma 7 ter, lett. e) della legge regionale n. 11 del 2004<sup>54</sup>) era inteso in senso non strettamente fisico-spaziale, bensì funzionale: interpretazione da cui non v'è motivo di discostarsi data la sostanziale identità di *ratio* tra le due previsioni e la chiara matrice incentivante della disposizione in commento.

---

<sup>54</sup> Cfr. la circolare regionale n. 1 del 17 gennaio 2007, la quale “*In merito al concetto di "area agricola adiacente", [si] precisa che:*

- trattasi di area esterna alla fascia di rispetto*
- tale area adiacente deve trovarsi in prossimità dell'area di sedime originaria senza che la lontananza da quest'ultima sia tale da eludere la ratio della norma;*
- deve in ogni caso essere connessa "in senso funzionale" all'area di sedime originaria;*
- non deve presentare altre problematiche (ad esempio di carattere geologico, paesaggistico, idraulico, ecc...)*”.

## ***Gli interventi a favore dei soggetti disabili***

*di Raffaele Bucci*

La legge veneta n. 14 del 2009, sì come modif. ed integr. dalla legge n. 32 del 2013 si occupa degli interventi a favore dei disabili in tre articoli: l'11, l'11-*bis* ed il 12.

Va chiarito che mentre l'art. 12 (confermato nel suo testo originario) introduce dei benefici "a regime", intervenendo sulla precedente legge veneta n. 16 del 2007 (che è appunto una normativa a regime), stabilente provvidenze varie a favore dei disabili, viceversa, gli articoli 11 e 11-*bis* risentono del carattere temporaneo della normativa della stessa legge 14 in questione. Invero, l'art. 11 (e, per rinvio, anche l'art. 11-*bis*) fa riferimento espresso agli "interventi di cui alla presente legge". Dunque sono due disposizioni che perderanno efficacia con la scadenza temporale della legge stessa.

Si ritiene opportuno, quindi, partire dai benefici normativi previsti in via generale, a regime, dalla legge veneta n. 16 del 12 luglio 2007 ("Disposizioni in materia di eliminazione delle barriere architettoniche") e, specificamente, dal suo art. 10 che è stato oggetto delle modifiche introdotte dall'art. 12 della legge 14, ancora nel testo originario del 2009.

a. 1) Integrando il comma primo di quell'articolo 10, la legge 14 estende l'applicabilità della normativa speciale in questione non soltanto ai soggetti portatori di invalidità accertate ai sensi e con le procedure previste dalla legge statale 5 febbraio 1992, n. 104, ma anche a quelli la cui invalidità si stata accertata in misura superiore al 75%, in base ai presupposti e con le procedure stabilite dalla legge nazionale 15 ottobre 1990, n. 295.

2) L'art. 12 della legge 14 modifica l'entità del beneficio edificatorio già consentito dal comma terzo della stessa legge 16 del 2007, portando da 120 a 150 i metri cubi di ampliamento consentiti per le costruzioni costituenti "abitazione" di soggetti portatori delle invalidità riconosciute dalle due leggi su richiamate.

Altra disposizione che, pur ricompresa nell'art. 11-*bis* anzidetto possiamo ritenere che costituisca una disposizione di carattere permanente (a regime) è quella prevista dal comma tre del detto art. 11-*bis*. Si tratta più che altro di una norma di interpretazione, che, pur non riferendosi espressamente ad un'altra disposizione normativa emanata dalla stessa autorità (il Consiglio Regionale Veneto), ritengo che, stante la natura e la forza legislativa di questa disposizione interpretativa, essa possa comunque ritenersi vincolante per gli operatori del settore (salva l'impugnazione della stessa innanzi alla Corte Costituzionale, per il caso di dissenso).

Mi riferisco alla disposizione per la quale "sono da considerarsi volumi tecnici, esclusi pertanto dal calcolo del volume o della superficie e soggetti alle norme del codice civile in materia di distanze" gli ascensori ed i sistemi di sollevamento esterni realizzati per migliorare l'accessibilità agli edifici.

Ripeto non si tratta di una norma che si inserisce espressamente all'interno o con riferimento ad una qualche espressa normativa preesistente, ma di un criterio interpretativo ("sono da considerarsi") che con quel "sono ..." impone, con la natura e la forza della disposizione di legge un criterio interpretativo che, stante appunto la fonte normativa primaria non può essere disattesa dall'operatore, se non attraverso l'azione giurisdizionale ed il rinvio da parte del Giudice alla Corte Costituzionale. Questa

disposizione, come dicevo, pur inserita a chiusura dell'art. 11-*bis*, va considerata a regime e quindi non perde efficacia con la scadenza della legge 14.

*b.* Ritengo a questo punto possa essere cosa utile aggiungere talune considerazioni concrete, discendenti dalla normativa (statale) previgente e dal complesso normativo in cui le su riportate disposizioni a regime vengono ad inserirsi, alla luce anche di talune pronunce giurisprudenziali in merito.

*b.1.* Preliminarmente ad ogni altra considerazione, al fine di una impostazione storico-sistematica della materia in questione, va ricordato che, prima della entrata in vigore della legge veneta n.16 del 2207, suddetta, la materia dell'edilizia di favore per i soggetti inabili era stata disciplinata dalla legge statale di riordino generale 9 gennaio 1989, n. 13. Prima ancora se ne erano occupati in maniera sporadica l'art. 27 della Legge 30 marzo 1971, n. 118 e l'art. 32 della Legge 28 febbraio 1986, n. 41.

Va rilevato come in effetti sia la stessa legge veneta n. 16 del 2007 a fare tuttora rinvio alla normativa statale "*nelle more dell'approvazione*" da parte della Giunta regionale delle prescrizioni tecnico abitative le quali devono essere emanate dalla Regione comunque "*nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale*" (art. 6, l.r. n. 16 del 2007). Si tratta delle stesse prescrizioni tecniche che la Regione si riserva tuttora di emanare al comma 2 dell'art. 11-*bis* della legge 14.

Al fine della procedibilità concreta per arrivare all'eliminazione delle barriere architettoniche, le disposizioni che devono essere prese in considerazione per affrontare i problemi che possono sorgere in materia sono: - *in primis* la legge veneta n. 16 del 2007 (ed in specie i suoi artt. 6, 7 e 10); - quindi la legge statale n. 13 del 1989 (alla quale la prima fa in parte rinvio) e - non ultima la vigente normativa quadro in materia edilizia costituita dal d.P.R. n. 380 del 200.

Chiarito quindi lo stretto collegamento *in subiecta materia* fra normativa regionale e quella statale precedente, si passano ad affrontare talune problematiche specifiche che si possono presentare in sede di applicazione.

*b.2.* Per quanto attiene al titolo edilizio occorrente per l'attuazione della finalità in questione (l'ampliamento fino a 150 mc.), veniva ricordato che:

- l'art. 7 della legge 123 del 1989 stabiliva che *a*) per le opere interne (come previste dall'art. 26 della legge 457 del 1978) era sufficiente l'apposita "relazione" sottoscritta da professionista abilitato; *b*) per la realizzazione delle rampe e degli ascensori esterni e per "*manufatti che alterino la sagoma dell'edificio*" era necessaria la "autorizzazione edilizia" di cui all'art. 48 della stessa legge 457;

- l'art. 6, lett. *b*) del d.P.R. n. 380 del 2001 inserisce fra le "*attività libere*" le opere di abbattimento delle barriere architettoniche che non comportino la modifica della sagoma dell'edificio. La giurisprudenza, invero scarsa, (TAR Potenza, sez. I, 27.6.2008, n. 340) si è espressa nel senso che per gli interventi in questione che alterino la sagoma e la volumetria dell'edificio principale sia necessaria la d.i.a. (oggi s.c.i.a.) di cui all'art. 22 d.P.R.. Invero, l'art. 22 del T.U. n. 380 stabilisce che, in alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati a mezzo della d.i.a. gli interventi di ristrutturazione edilizia che alterino la sagoma e la volumetria, nonché gli interventi di nuova edificazione in genere dichiarati conformi e di mera esecuzione alla strumentazione urbanistica generale od attuativa. A tal ultimo proposito è da ritenere che questa disposizione non sia stata incisa dal su ricordato comma 3 dell'art. 11-*bis* della l.r. n. 14, che dispone che vadano considerati quali volumi tecnici gli ascensori esterni in quanto questa disposizione

regionale è da ritenersi relativa esclusivamente al criterio di calcolo dei volumi e delle superfici, non anche, di per sé, ai principi stabiliti dal T.U. sui concetti, inderogabili, di volumetria e di sagoma;

- l'art. 10 della l.r. n. 16 del 2007, per quanto attiene agli interventi di ampliamento volumetrico (oggi fino a mc. 150) delle costruzioni già "abitate" da un soggetto inabile, ai commi 5 e 6 parla genericamente (ed equivocamente: invero al plurale) dei "titoli abilitativi" da "rilasciare", ed allo stesso comma 5 parla di "domanda" da presentare. Il che fa ritenere che per la realizzazione dell'intervento di ampliamento in questione non si possa (più) fare ricorso alla d.i.a.-s.c.i.a., bensì ad un vero e proprio permesso di costruire (da *domandare* e da *rilasciare*).

La soluzione nel senso della necessità del permesso di costruire appare una scelta corretta e logica del legislatore regionale dell'art. 10 della legge 16 del 2007, non soltanto per l'espresso riferimento anzidetto alla "domanda" (comma 5) da presentare ed al "rilascio" del titolo abilitativo (comma 6). In proposito si potrebbe infatti pensare che si tratti di una svista del legislatore regionale del 2007. Ma, francamente, tale tesi non appare accettabile, anche e soprattutto per il fatto che il rilascio di questo titolo "in deroga" non costituisce un "atto dovuto" per l'amministrazione. Va infatti rilevato come il progettista debba allegare una dettagliata relazione che attesi "*l'impossibilità tecnica di reperire spazi adeguati nell'ambito dell'edificio di residenza*", accompagnata da "*ogni rappresentazione grafica dello stato di fatto*". Ciò vuol dire che l'esercizio di tale *ius aedificandi* in deroga è assoggettato ad una valutazione di discrezionalità c.d. tecnica da parte del U.T.C., la quale non sarebbe quindi tipica della mera d.i.a.-s.c.i.a. (rimessa alla sola verifica dell'esistenza, certa ed oggettiva, dei presupposti legittimanti e non oggetto di "valutazioni" per quanto tecniche. Peraltro, il dubbio non può supportarsi per il fatto che questa norma è inserita all'interno della legge 14, i cui interventi edilizi incentivanti sono assoggettati alla sola d.i.a.. Ripetesi, questa disposizione sulla possibilità di ampliamento fino a 150 mc. è una norma definitiva (a regime), per la quale appare corretta, che vengano applicati canoni ordinari per la costruzione delle nuove volumetrie (richiedenti il permesso di costruire, salvo il su ricordato disposto dell'art. 22 del d.P.R. 380, che consente la d.i.a.-s.c.i.a. "alternativa").

b.3. Altra questione che si prospetta è quella relativa alla titolarità (o legittimazione) per richiedere questa possibilità di ampliamento.

A differenza di quanto autenticamente interpretato dalla Regione per la richiesta di ampliamento in deroga quale "prima casa", titolarità riferita al proprietario od altro titolare di diritto reale, e loro familiari, l'art. 10 della legge 16 del 2007 (relativamente al beneficio dell'ampliamento fino a 150 mc.) parla genericamente ed onnicomprensivamente di edifici *abitati*, senza alcun riferimento alla titolarità edilizia per l'ottenimento del titolo edilizio.

Il fatto però che l'art. 10 della legge 16, al fine dell'ampliamento in questione, non faccia riferimento agli aventi titolo non vuol dire che l'istanza possa essere presentata al Comune da un "non avente titolo" dal punto di vista edilizio. Il diritto all'ampliamento in deroga in questione va inteso nel senso che, anche se il soggetto portatore di *handicap* fosse semplicemente un conduttore (quindi non titolare di diritto reale e non avente titolo sul piano propriamente edilizio), per il fatto di per sé che in quella costruzione "abita un soggetto inabile" dovrà essere il proprietario locatore a sottoscrivere e presentare la domanda al Comune, a mente dell'art. 10 in questione.

In tal senso, si è pronunciata la giurisprudenza reperibile (Tribunale Roma, 18.4.1998, S. c/ IACP) con un'impostazione a tutela del soggetto disabile che era mero conduttore, emessa nei confronti (a carico del proprietario) locatore che non avesse eventualmente intenzione di far eseguire l'intervento.

E ricordo che il comma 3 dell'art. 10 della legge 16 del 2007, nel consentire questa possibilità di ampliamento per ogni nucleo familiare, conferma la possibilità di sua fruizione anche in un edificio condominiale (qual era appunto quello degli IACP oggetto della sentenza riportata in nota); ovviamente tale ampliamento potrà avvenire solo nel rispetto delle distanze tra costruzioni disposta dalla normativa statale.

b.4. Un'ultima annotazione va fatta con riferimento alla finalità di evitare truffe nei confronti dell'amministrazione.

Il comma 6 dell'art. 10 prescrive che, all'atto del rilascio del titolo edilizio, su quella maggiore volumetria *“è istituito a cura del titolare del permesso un vincolo di durata decennale da trascriversi presso la conservatoria dei registri immobiliari, di non variazione della destinazione d'uso, di non alterazione e non locazione a soggetti che non siano persone con disabilità”*. [Proprio quest'ultima fattispecie – quella della locazione – conferma quanto detto al precedente punto circa la possibilità che il presupposto della “abitazione” non sia riferita necessariamente al proprietario od altro avente titolo edilizio, ma anche al (mero) conduttore].

E, quale garanzia ulteriore (rispetto al vincolo da trascrivere) al fine di evitare truffe, si rivela indubbiamente più incisiva (a favore del Comune), per il rispetto della finalità speciale per la quale viene concesso tale ampliamento, la sentenza della Corte di Cassazione Cass. pen., III, 3.9.2001, n. 32773, che ha sanzionato penalmente (per truffa) le false dichiarazioni del progettista volte all'ottenimento di quei benefici edificatori, non più seguite da un'attività conforme.

### CAPITOLO III

#### **PRESUPPOSTI E CONDIZIONI PER L'APPLICAZIONE DELLE MISURE DI CARATTERE ECCEZIONALE PREVISTE NELLA LEGGE**

*Sul concetto di edificio esistente ed edificio progettato  
di Giuseppe Farina*

Le disposizioni derogatorie contenute nella legge n. 14/2009, come modificata, da ultimo, dalla legge n. 32/2013, si applicano agli edifici “esistenti” al 31 ottobre 2013<sup>55</sup> (art. 2).

In diverse norme, peraltro, la legge fa riferimento al concetto di “edificio esistente” (artt. 2, 9) o di “patrimonio edilizio esistente” (artt. 1 e 3) ai fini dell’applicabilità delle disposizioni premiali, ma nessuna disposizione si sofferma sul significato da attribuire a tali definizioni: non sono individuate le caratteristiche strutturali e funzionali minime che l’edificio deve possedere per essere considerato “esistente”.

Dal contenuto complessivo della legge è solo dato inferire che, entro il suddetto termine del 31 ottobre 2013, gli edifici devono senz’altro “esistere” e che essi, nel silenzio della legge sul punto, non necessitano strettamente dei requisiti di agibilità prescritti dall’art. 24 del D.P.R. n. 380/2001<sup>56</sup>.

Resta quindi da chiarire quali siano gli edifici “esistenti”, giacché tale definizione condiziona la stessa applicabilità degli interventi previsti dalla stessa legge n. 14/2009 e ss.mm..

La questione, che riveste un evidente carattere pratico, rievoca le problematiche interpretative sollevate a proposito dell’applicazione delle leggi sul condono edilizio o degli interventi di ristrutturazione edilizia: il problema di fondo, ora come allora, consiste nell’individuazione oggettiva delle caratteristiche strutturali e funzionali minime che devono possedere gli immobili per essere considerati “esistenti” e beneficiare, pertanto, delle disposizioni derogatorie della legge n. 14/2009 e ss.mm..

Salvo che una risposta al problema non sia prevista dalle Norme tecniche di attuazione dei singoli strumenti urbanistici generali (che in taluni casi forniscono una definizione di fabbricato esistente), appare quindi necessario ricercare una soluzione al di fuori della

---

<sup>55</sup> La legge n. 14/2009 aveva originariamente stabilito che le disposizioni straordinarie in essa contenute si applicassero con riguardo agli edifici esistenti al 31 marzo 2009; per effetto della successiva legge regionale n. 11/2011 (c.d. Piano casa “bis”), detto termine era stato poi sostituito con la data del 31 maggio 2011.

Infine, esauriti gli effetti della stessa legge regionale n. 11/2011, la legge regionale n. 32/2013 (c.d. Piano casa “ter”) ha individuato il termine del 31 ottobre 2013 ai fini dell’applicabilità delle disposizioni premiali previste dalla stessa legge n. 14/2009 e ss.mm..

<sup>56</sup> In questo senso si esprime, da ultimo, anche la circolare esplicativa del Presidente della Giunta Regionale n. 1 del 13 novembre 2014, approvata dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 1925 del 28 ottobre 2014. Nello stesso senso si erano già espresse pure le circolari esplicative del Presidente della Giunta Regionale n. 4/2009, approvata con D.G.R. n. 2797/2009 (con riferimento alla originaria versione della legge n. 14/2009: c.d. primo Piano casa), e n. 1/2011, approvata con D.G.R. 1782/2011 (con riguardo alle modifiche apportate dalla legge n. 13/2011: c.d. Piano casa “bis”).

legge in esame, ed in particolare proprio nelle pregresse esperienze legislative e giurisprudenziali.

Un parametro legislativo di riferimento per l'interprete è dato dall'articolo 31 della legge n. 47/1985 (prima legge sul condono edilizio), il quale, dopo aver disposto che "*Possano, su loro richiesta, conseguire la concessione o la autorizzazione in sanatoria i proprietari di costruzioni e di altre opere che risultino essere state ultimate entro la data del 15 ottobre 1983*" (comma 1), precisa che "*Ai fini delle disposizioni del comma precedente, si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura, ovvero, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza, quando esse siano state completate funzionalmente.*" (comma 2).

Le successive leggi n. 724/1994 e n. 326/2003 (di conversione del D.l. n. 269/2003), hanno esteso la disciplina della sanatoria edilizia di cui al citato art. 31 della legge n. 47/1985 alle opere abusive ultimate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 1993 ed il 31 marzo 2003, senza ribadire, tuttavia, quanto disposto dal suddetto art. 31 della legge n. 47/1985 circa le caratteristiche che gli interventi avrebbero dovuto possedere per essere definite "ultimate".

Tale svista del legislatore, tuttavia, è stata colmata, nell'esperienza giurisprudenziale, da un'estensione applicativa del concetto di "ultimazione delle opere" di cui al citato art. 31, comma 2, L. n. 47/1985 del quale è stato peraltro, sempre in via giurisprudenziale, affinato lo spettro applicativo.

Così, nel tentativo di fornire la definizione di edificio "esistente", ai fini della legge n. 14/2009 e ss.mm. in commento, pure la circolare esplicativa del Presidente della Giunta Regionale n. 1 del 13 novembre 2014, approvata dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 1925 del 28 ottobre 2014, conviene sulla necessità di mutuare i principi affermati dalla giurisprudenza formatasi in materia di condono edilizio.

Afferma appunto la circolare esplicativa regionale che "*Per quanto concerne il concetto di edificio esistente si precisa che analogamente alla disciplina in materia di condono edilizio ed alla conseguente giurisprudenza formatasi sul punto, per poter essere considerato "esistente" l'edificio deve essere perlomeno caratterizzato dalla presenza delle strutture portanti e della copertura, mentre non ne è richiesta l'agibilità.*"<sup>57</sup>

Si osserva, tuttavia, che sul punto la circolare regionale si rivela imprecisa, laddove non precisa che l'edificio, per poter essere ritenuto "esistente", deve pure essere dotato delle "tamponature esterne".

Va tenuto conto, infatti, che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, amministrativa ed ordinaria, ai sensi dell'art. 31, comma 2, della L. n. 47/1985, sul condono edilizio (secondo cui «*si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura*»), la definizione di «*rustico*» non può prescindere, dall'intervenuto completamento di tutte le strutture essenziali, tra le quali anche le "tamponature esterne", le quali sono necessarie per stabilire la relativa volumetria e la sagoma esterna: la realizzazione delle sole strutture portanti, orizzontali e

---

<sup>57</sup> Sul punto la circolare n. 1/2014 ricalca esattamente la precisazione già contenuta nella precedente circolare n. 1/2011, approvata con D.G.R. 1782/2011.

verticali, se non dotate di tamponature, non è pertanto idonea a configurare l'ultimazione delle opere ex art. 31, comma 2, della L. n. 47/1985.<sup>58</sup>

Così, infatti, è stato ritenuto legittimo il diniego di rilascio di concessione in sanatoria, chiesta ex art. 39 della L. n. 724/1994 (che, per la nozione di ultimazione delle opere, fa rinvio all'art. 31 della L. n. 47/1985), nel caso in cui il rustico risulti costituito dalle sole strutture portanti, anche se realizzate sia in orizzontale sia in verticale e se dotate di copertura, ma sia privo delle tamponature; le sole strutture portanti, infatti, in mancanza di tamponatura, non sono idonee a configurare con certezza quale sarà il volume che verrà in concreto realizzato successivamente, né quale sarà la sagoma esterna dell'opera dopo la sua ultimazione<sup>59</sup>. Tale interpretazione ha peraltro trovato conferma nella circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 7 dicembre 2005, n. 2699, la quale riconosce, sulla base della giurisprudenza in materia, «che l'esecuzione del rustico implica la tamponatura dell'edificio stesso, con conseguente non sanabilità di quelle opere ove manchino in tutto o in parte i muri di tamponamento».

Così, potrebbero essere utilizzati i criteri appena descritti anche al fine di individuare, gli edifici materialmente esistenti ai fini dell'applicazione della legge 14/2009 e ss.mm..

Altro problema riguarda, invece, i fabbricati sicuramente già ultimati prima 31 ottobre 2013, ma che versino in uno stato di degrado e fatiscenza tali da far dubitare della loro stessa "esistenza".

Anche in questo caso può farsi riferimento all'opera giurisprudenziale, in particolare a quelle pronunce in materia di ristrutturazione edilizia, le quali hanno chiarito che nel caso in cui un fabbricato sia ridotto ad un rudere in stato di rovina, non è possibile effettuare la sua ricostruzione, non essendo possibile procedere, con un sufficiente grado di certezza, alla ricognizione degli elementi strutturali di esso, in modo tale che, seppur non necessariamente "abitato" o "abitabile", esso possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione; ai fini della ricostruzione è quindi necessario che l'immobile esista quanto meno in quelle strutture essenziali (mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura) che, assicurandogli un minimo di consistenza, possano farlo giudicare presente nella realtà materiale<sup>60</sup>.

Così, non potrà essere definito "esistente", ai fini dell'applicazione della legge 14/2009 e ss.mm., l'edificio che non possieda tali caratteristiche minime.

Come si è detto, infatti, la "esistenza" dell'edificio (secondo i predetti criteri) al 31 ottobre 2013 è condizione indefettibile ai fini della applicazione dei benefici straordinari previsti dalla legge n. 14/2009 e ss.mm..

Un'eccezione a tale principio è prevista dall'art. 9, comma 6, della stessa legge 14/2009, il quale, nella sua definitiva versione risultante a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 32/2013, così recita: "*L'istanza intesa ad ottenere il titolo abilitativo per gli*

---

<sup>58</sup> C. cost., 27 febbraio 2009 n. 54; Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2014, n. 3558; Cons. Stato, Sez. V, 18 novembre 2004 n. 7547; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II *quater*, 26 gennaio 2015, n. 1360; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 7 novembre 2008, n. 19286; Cass. Pen., Sez. III, 12 agosto 1997 n. 9011.

<sup>59</sup> Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2014, n. 3558, cit.; 18 novembre 2004, n. 7547.

<sup>60</sup> Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 2014, n. 5337; Sez. IV, 13 ottobre 2010, n. 7476; Sez. V, 10 febbraio 2004 n. 475; 15 marzo 1990, n. 293 e 20 dicembre 1985, n. 485.

*ampliamenti di cui all'articolo 2 riguarda anche i fabbricati il cui progetto o richiesta del titolo abilitativo edilizio siano stati presentati al comune entro il 31 ottobre 2013*".<sup>61</sup> Sicché, anche i fabbricati non "esistenti" al 31 ottobre 2013 potranno comunque beneficiare degli aumenti volumetrici previsti dall'art. 2 della legge n. 14/2009, purché la relativa istanza di permesso di costruire o la d.i.a. siano stati presentati non oltre la stessa data.

Peraltro, è opportuno precisare che il termine "progetto" di cui al citato art. 9, comma 6, comprende anche gli interventi previsti da un Piano urbanistico attuativo approvato prima del 31 ottobre 2013, ancorché i relativi titoli edilizi non siano stati ancora richiesti a tale data. In questo senso si era già espresso il T.A.R. Veneto, Sez. II, 12 agosto 2011, n. 1361, in relazione agli interventi già previsti da un Piano di lottizzazione approvato entro il 31 marzo 2009 (ossia il termine originariamente indicato dall'art. 9, comma 6, legge n. 14/2009, oggi sostituito, appunto, con il termine del 31 ottobre 2013, per effetto dell'art. 10, comma 11, della legge n. 32/2013).

A sua volta, la circolare esplicativa del Presidente della Giunta Regionale n. 1 del 13 novembre 2014, approvata dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 1925 del 28 ottobre 2014, uniformandosi all'orientamento espresso dal T.A.R. Veneto, precisa che: *"Il comma 6 precisa che l'istanza intesa ad ottenere il titolo abilitativo per gli ampliamenti di cui all'articolo 2 riguarda anche i fabbricati il cui progetto o richiesta del titolo abilitativo edilizio siano stati presentati al comune entro il 31 ottobre 2013, derogando in tal modo espressamente al principio di cui all'articolo 2 che chiede il requisito dell'esistenza dell'edificio a tale data.*

*Si ritiene possano beneficiare di tali disposizioni, anche i fabbricati il cui progetto previsto all'interno di un PUA approvato e convenzionato entro il 31 ottobre 2013."*

---

<sup>61</sup> Anche in questo caso il testo originario dell'art. 9, comma 6, indicava il termine del 31 marzo 2009. L'art.8 della L.R. n. 13/2011, dopo aver introdotto la proroga dell'efficacia della stessa legge 14/2009 sino al 30 novembre 2013, ha ulteriormente previsto che *"Fermo restando quanto previsto dal comma 6, gli interventi di cui agli articoli 2 e 4 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, come modificati dalla presente legge, sono consentiti sugli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge ovvero su quelli il cui progetto, o richiesta di titolo abilitativo edilizio, siano stati presentati al comune entro il 31 maggio 2011"*.

Ora, per effetto dell'art. 10, comma 11, della legge 32/2013, il termine è stato fissato al 31 ottobre 2013.

## ***L'obbligo di rispettare le distanze e gli altri vincoli edilizi previsti dalla normativa statale***

*di Antonio Cimino e Alessandro Pizzato*

*Sommario:* 1. Inquadramento della disposizione. – 2. Le distanze previste del codice civile. – 3. Le distanze dal D.M. n. 1444/1968. – 4. Il problema della derogabilità o meno delle “maggiori distanze” prescritte dagli strumenti urbanistici locali ex art. 873 c.c.. – 5. Art. 9, comma 8 bis. – 6. Art. 9, comma 9.

### **1. Inquadramento della disposizione**

Il comma in esame pone un limite di carattere generale agli interventi del “piano casa” stabilendo che le deroghe ai parametri edilizi-urbanistici non possono mai incidere sulle distanze previste da fonti normative statali.

Con tale clausola “di sicurezza” la legge regionale – probabilmente per non esporsi a censure di incostituzionalità – ha chiarito di voler lasciare impregiudicata la legislazione statale in una materia delicata come quella delle distanze, la quale per un verso risulta caratterizzata da esigenze di uniformità di trattamento a livello nazionale e per altro verso attiene (anche) a posizioni soggettive afferenti l'ordinamento civile, esulante dalla competenza regionale.

Come noto, le prescrizioni sulle distanze afferiscono sia alla materia del governo del territorio (di competenza concorrente Stato/Regioni) sia alla materia dell'ordinamento civile della proprietà (di competenza esclusiva dello Stato), determinando talune interferenze tra potestà legislativa statale e regionale<sup>62</sup>. Sul punto, al fine di coordinare le due fonti normative, la Corte Costituzionale ha statuito che le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, compreso quello per cui “*la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale, sempre ovviamente nei limiti della ragionevolezza, possono essere fissati limiti maggiori*”.<sup>63</sup>

Di qui la preoccupazione del legislatore regionale di fare salve le distanze previste dalla normativa statale vigente, onde non esorbitare dalla sfera di competenza costituzionalmente assegnata alla fonte regionale.

La disposizione in commento, data anche la genericità della locuzione impiegata, è suscettibile di riferirsi a due ben distinte tipologie di distanze: quelle previste a tutela e/o a servizio di intere categorie di beni pubblici o di interesse pubblico (trattasi delle c.d. “fasce di rispetto” che impongono l'osservanza di particolari distacchi dalle strade, dai corsi d'acqua, dai cimiteri, e così via), e quelle previste in funzione di un ordinato sviluppo insediativo del territorio mediante regolamentazione (anche) dei rapporti intersoggettivi.

---

<sup>62</sup> La costante giurisprudenza della Corte di Cassazione afferma che le norme degli strumenti urbanistici in materia di distanze - sia che si riferiscano al confine oppure all'altra costruzione - sono destinate a tutelare sia l'interesse dei vicini alla fruizione di un distacco congruo, sia quello della collettività all'instaurazione di un assetto urbanistico sotto ogni aspetto ordinato (cfr. Cass. civ., II, 24 marzo 2005, n. 6401; 29 aprile 1999 n. 4343; 3 dicembre 1991, n. 12918; 30 agosto 2004, n. 17390).

<sup>63</sup> Cfr. C. Cost. 16 giugno 2005, n. 232.

La prima tipologia di distanze non solleva particolari questioni interpretative. Pare qui sufficiente segnalare che l'art. 9, comma 1, lett. d), della L.R. n. 14/2009 precisa che il limite posto dalla disposizione in esame riguarda gli interventi su edifici ricadenti nelle aree di inedificabilità assoluta di cui all'articolo 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (vale a dire all'interno delle fasce di rispetto in cui l'attività costruttiva è completamente preclusa), lasciando intendere che gli interventi restano ammessi in presenza di un vincolo di inedificabilità relativa, sempre che il vincolo stesso sia superabile.

Maggiori problemi sorgono in relazione alla seconda tipologia di distanze, le quali assumono diretta rilevanza nei rapporti tra privati investendo il tema della tutela dei diritti dei terzi.

Le previsioni di fonte statale che regolano le distanze nell'attività edilizia in funzione dell'ordinato sviluppo insediativo e delle esigenze di carattere igienico-sanitario si rinvengono essenzialmente in due corpi normativi: il codice civile e il D.M. n. 1444/1968, attuativo quest'ultimo dell'art. 41-quinquies della L. n. 1150/1942.

Di essi ci si occuperà specificamente nel prosieguo.

## **2. Le distanze previste dal codice civile**

Il codice civile disciplina, come noto, i rapporti privatistici e costituisce la fonte di diritti soggettivi perfetti, insuscettibili di essere incisi dall'attività edilizia altrui. Le norme di riferimento sono contenute nel Libro Terzo, Titolo II, Capo II, Sezioni V, VI, VII, che trattano rispettivamente della proprietà edilizia, delle distanze tra costruzioni e delle luci e vedute, delineando nell'insieme un articolato sistema di parametri costruttivi e di garanzie reciproche tra confinanti.

Pare utile ricordare che il codice civile eleva i regolamenti locali a fonte integrativa delle proprie disposizioni, attribuendo alle previsioni comunali sulle distanze la stessa forza ed efficacia delle norme legislative primarie<sup>64</sup>. L'art. 871 c.c. stabilisce che *“le regole da osservarsi nelle costruzioni sono stabilite dalla legge speciale e dai regolamenti edilizi comunali”*; il successivo art. 872 c.c. delinea il sistema della c.d. *“doppia tutela”*

---

<sup>64</sup> *“In tema di distanze legali, sono da ritenere integrative delle norme del codice civile solo le disposizioni dei regolamenti edilizi locali relative alla determinazione della distanza tra i fabbricati in rapporto all'altezza e che regolano con qualsiasi criterio o modalità la misura dello spazio che deve essere osservato tra le costruzioni, mentre le norme che, avendo come scopo principale la tutela d'interessi generali urbanistici, disciplinano solo l'altezza in sé degli edifici, senza nessun rapporto con le distanze intercorrenti tra gli stessi, tutelano, nell'ambito degli interessi privati, esclusivamente il valore economico della proprietà dei vicini; ne consegue che, mentre nel primo caso sussiste, in favore del danneggiato, il diritto alla riduzione in pristino, nel secondo è ammessa la sola tutela risarcitoria”* (cfr. tra le tante, Cass. Civ., II, 16 gennaio 2009, n. 1073; Cass. Civ., Sez. II, 12.05.2011, n. 10459; Cass. Civ., Sez. II, 23.07.2009, n. 17338; Cass. Civ., Sez. II, 30.08.2004, n. 17390; Cass. Civ., Sez. II, 09.12.1996, n. 10935). Va aggiunto che anche le distanze dai confini sono considerate integrative dell'art. 873 c.c. e dunque inderogabili dai privati in quanto volte al perseguimento di interessi generali, salvo diversa disposizione del P.R.G. che consenta la deroga su accordo dei privati (tra le molte, Cass. civ., II, 29.03.2007, n. 7702). E' stato altresì osservato che allorquando i regolamenti edilizi comunali stabiliscano una distanza minima assoluta tra costruzioni maggiore di quella prevista dal codice civile, detta prescrizione deve intendersi comprensiva di un implicito riferimento al confine, dal quale chi costruisce per primo deve osservare una distanza non inferiore alla metà di quella prescritta, con conseguente esclusione della possibilità di costruire sul confine e, quindi, della operatività del criterio cosiddetto "della prevenzione" (Cass. civ., II, 22 febbraio 2007, n. 4199).

disponendo che la violazione delle norme indicate dall'art. 871 c.c. (dunque anche quelle dei regolamenti locali) può essere fatta valere sia sul piano amministrativo (mediante impugnazione dei titoli abilitativi) sia sul piano civilistico, attraverso un'azione risarcitoria ovvero un'azione reale/ripristinatoria *“quando si tratta della violazione delle norme contenute nella sezione seguente o da questa richiamate”*, che comprendono appunto le norme regolamentari locali sulle distanze.

Il primo articolo della “sezione seguente” all'art. 872 è costituito dall'art. 873 c.c., secondo cui *“le costruzioni su fondi finitimi, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri. Nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore”*. Il forza di tale disposizione la distanza di tre metri costituisce un distacco minimo assoluto, non comprimibile neppure per accordo tra le parti e non derogabile dagli strumenti urbanistici locali, i quali possono eventualmente stabilire, a loro discrezione, solo distacchi maggiori.

Se ne deduce che gli interventi del “piano casa” devono sempre osservare quantomeno la distanza minima di tre metri tra costruzioni.

Resta da stabilire se gli interventi in esame siano tenuti a rispettare pure le “maggiori distanze” stabilite dai regolamenti locali – in considerazione del fatto che questi ultimi, integrando l'art. 873 c.c., ne condividono la forza di legge concorrendo a definire il regime “legale” dei rapporti di vicinato – ovvero se la deroga introdotta dalla legge regionale sia idonea a prevalere anche sulle norme locali recanti dette maggiori distanze, impedendo a queste di “saldarsi” con la previsione codicistica. Su tale aspetto, di interesse sia pratico sia giuridico, si tornerà più ampiamente oltre.

Una questione interpretativa analoga si pone con riferimento all'art. 890 c.c., il quale, trattando delle distanze relative a fabbricati o depositi nocivi o pericolosi, dispone che tali manufatti debbono osservare *“le distanze stabilite dai regolamenti e, in mancanza, quelle necessarie a preservare i fondi vicini da ogni danno alla solidità, salubrità e sicurezza”*. Non è chiaro invero se le “deroghe” introdotte dal “piano casa” consentano di soprassedere ai regolamenti comunali richiamati dal citato art. 890 c.c., ovvero se detti regolamenti, in quanto integrativi della norma codicistica e assistiti dalla tutela reale/ripristinatoria di cui all'art. 872 c.c., siano da qualificarsi come norme “previste” dalla legislazione statale e dunque sottratte a deroga.

Sul piano pratico, comunque, il contenuto normativo dell'art. 890 c.c. non appare eludibile in quanto, ove anche in tesi gli interventi del “piano casa” potessero derogare alle distanze stabilite dai regolamenti locali, resterebbe pur sempre applicabile la disposizione “di chiusura” secondo cui, in mancanza di altre previsioni, vanno osservate le distanze *“necessarie a preservare i fondi vicini da ogni danno alla solidità, salubrità e sicurezza”*. Per determinare in concreto dette distanze sarebbe ovviamente ragionevole riferirsi pur sempre a quelle stabilite nel regolamento comunale, che reca una valutazione “oggettiva” e tecnicamente misurabile delle esigenze di tutela, per cui le previsioni regolamentari, apparentemente “derogate” dal “piano casa”, rientrerebbero in gioco nei rapporti tra privati grazie alla citata disposizione di chiusura dell'art. 890 c.c..

Ulteriori norme codicistiche in materia di distanze sono contenute nell'art. 905 c.c. (distanza per l'apertura di vedute dirette e balconi), nell'art. 906 c.c. (distanza per l'apertura di vedute laterali) e nell'art. 907 c.c. (distanza delle costruzioni dalle vedute). Trattandosi di distanze prescritte direttamente dalla fonte primaria statale è pacifico che esse non sono suscettibili di essere derogate dagli interventi del “piano casa”, per cui, in

caso di loro violazione, il soggetto danneggiato avrebbe a disposizione sia i rimedi di carattere amministrativo sia quelli di carattere civilistico.

### **3. Le distanze previste dal D.M. n. 1444/1968**

Il D.M. n. 1444/1968, emanato in attuazione dell'art. 41-quinquies della L. n. 1150/1942 (introdotto a sua volta dalla L. n. 765/1967), pone una serie di “limiti inderogabili” (che tali però più non sono nella loro assolutezza, come si dirà in appresso) riferiti ad una molteplicità di parametri costruttivi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti. L'art. 9 fissa specificamente le distanze minime inderogabili tra edifici, da osservare nelle diverse zone territoriali omogenee.

La norma più frequentemente richiamata è quella del comma 1, punto, 2, dell'art. 9, in base alla quale per i nuovi edifici ricadenti in zone diverse dalla zona A “è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti”.

Tale previsione è divenuta nel tempo una sorta di baluardo insuperabile sia nel rilascio dei titoli edilizi sia nei rapporti intersoggettivi di vicinato in virtù di un orientamento ermeneutico della giurisprudenza che l'ha qualificata come norma “necessariamente” integrativa dell'art. 873 c.c.<sup>65</sup>. Proprio in considerazione di ciò la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima – in quanto invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile – una legge regionale che, in casi particolari, consentiva di derogare all'indicato distacco minimo di dieci metri tra pareti finestrate<sup>66</sup>.

Non v'è dubbio pertanto che gli interventi del “piano casa” sono tenuti ad osservare sempre la distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate di edifici antistanti prevista dall'art. 9 del D.M. n. 1444/1968.

Il citato art. 9 reca peraltro ulteriori prescrizioni in materia di distanze. Il comma 1, punto 3, stabilisce ad esempio che nelle zone C “è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto”, per cui il distacco minimo inderogabile in concreto potrebbe anche essere superiore a 10 metri, dovendo essere parametrato all'altezza dell'edificio. Il comma 2 dispone inoltre che le distanze minime tra fabbricati – quando tra essi siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli – debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di un ulteriore distacco variabile a seconda della larghezza della strada stessa, per cui anche in questo caso la misura da rispettare può ben superare i 10 metri.

Anche dette ultime previsioni, in quanto contenute in una fonte statale alla quale viene riconosciuta una forza normativa sostanzialmente primaria, stante il carattere attuativo dell'art. 41-quinquies della L.n. 1150/1942, costituiscono limite invalidabile per gli interventi del “piano casa”

---

<sup>65</sup> Cons. St., Sez. IV, 12.02.2013, n. 844; Cass. Civ., Sez. II, 03.03.2008, n. 5741; Cons. St., Sez. IV, 12.06.2007, n. 3094; Cass. Civ., Sez. II, 29.03.1989, n. 1518

<sup>66</sup> Corte Cost., sentenza 16.06.2005, n. 232. Con ordinanza 19.05.2011, n. 173, la Corte Costituzionale ha altresì respinto, mediante interpretazione conformatrice, la questione di costituzionalità di una norma regionale che consentiva, ai fini di taluni interventi edilizi, la deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali e di quelli attuativi, sul rilievo che una tale deroga non può ritenersi estesa anche alla disciplina civilistica in materia di distanze, né può operare nei casi in cui lo strumento urbanistico riproduca disposizioni normative di rango superiore, a carattere inderogabile.

Si deve tuttavia osservare che l'intangibilità della disciplina contenuta all'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 è stata di recente (almeno in parte) ridimensionata dall'art. 30 del D.L. n. 69/2013, convertito con L. n. 98/2013, che ha introdotto l'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico dell'edilizia) rubricato appunto "Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati". Detto articolo, pur dichiarando di mantenere ferma la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, riconosce alle Regioni il potere di "prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ..., nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali".

La Regione Veneto ha esercitato tale potere normativo con la recente L.R. n. 4 del 16 marzo 2015, il cui articolo 8 reca appunto "Disposizioni attuative" dell'art. 2 bis del D.P.R. n. 380/2001<sup>67</sup>. Tale norma al primo comma stabilisce i (limitati) casi in cui gli strumenti urbanistici generali comunali possono "fissare limiti di densità, di altezza e di distanza" in deroga a quelli indicati dal D.M. n. 1444/1968; al secondo comma dispone poi che le deroghe sono comunque ammesse per gli interventi di ristrutturazione edilizia realizzati all'interno della sagoma esistente, ancorché realizzati mediante integrale demolizione e ricostruzione, e salve disposizioni più restrittive dello strumento urbanistico comunale.

---

<sup>67</sup> Si riportano i primi tre commi dell'art. 8 della L.R. n. 4/2014:

"1. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, lo strumento urbanistico generale, con le procedure di cui al comma 4, può fissare limiti di densità, di altezza e di distanza in deroga a quelli stabiliti dagli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765":

a) nei casi di cui all'articolo 17, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", con riferimento ai limiti di distanza da rispettarsi all'interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente;

b) in specifiche zone o ambiti, individuati all'interno delle zone di completamento, comunque denominate nello strumento urbanistico comunale, qualora i diversi limiti fissati siano funzionali a confermare un assetto morfologicamente ordinato ed unitario di tessuti urbani consolidati prevalentemente composti da fabbricati realizzati prima dell'entrata in vigore del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

2. Le deroghe sono comunque ammesse per gli interventi di ristrutturazione edilizia, realizzati all'interno della sagoma esistente, ancorché attuati mediante integrale demolizione e ricostruzione, fatte salve disposizioni più restrittive dello strumento urbanistico comunale.

3. I limiti di densità, di altezza e di distanza, in deroga a quelli stabiliti dagli articoli 7, 8 e 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, fissati dallo strumento urbanistico generale ai sensi del comma 1, non devono compromettere le condizioni di sicurezza e igienico-sanitarie degli insediamenti e degli edifici e devono assicurare il mantenimento di spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio adeguati alle necessità delle zone o ambiti individuati secondo quanto stabilito dallo strumento urbanistico generale".

La previsione del secondo comma assume scarsa rilevanza per il “piano casa”, poiché questo normalmente implica interventi di ampliamento dell’esistente e dunque eccede la “sagoma esistente”.

La previsione del primo comma richiede invece una ulteriore preventiva attività pianificatoria comunale, per cui le deroghe al D.M. n. 1444/1968 potranno diventare operative solo dopo l’entrata in vigore delle necessarie varianti urbanistiche.

Allo stato, dunque, e salvi i benefici delle deroghe quando saranno introdotte negli strumenti pianificatori generali, il D.M. n. 1444/1968 esplica interamente la propria efficacia costituendo fonte normativa non derogabile dagli interventi del “piano casa”.

#### **4. Il problema della derogabilità o meno delle “maggiori distanze” prescritte dagli strumenti urbanistici locali ex art. 873 c.c.**

Come già ricordato, l’art. 873 c.c. impone un distacco minimo di 3 metri tra costruzioni, consentendo ai regolamenti locali di stabilire una “distanza maggiore”. Tale previsione va posta in relazione con l’art. 871 c.c., secondo il quale “*le regole da osservarsi nelle costruzioni sono stabilite dalla legge speciale e dai regolamenti edilizi comunali*”, e altresì con l’art. 872 c.c., in base al quale è esperibile l’azione reale/demolitoria quando siano violate “*le norme contenute nella sezione seguente o da questa richiamate*”, comprese dunque le norme regolamentari richiamate dall’art. 873 c.c..

Ciò ha condotto la giurisprudenza civile ad affermare che le norme dei piani regolatori (o di altro regolamento locale) in materia di distanze “*hanno carattere integrativo delle norme del codice, in quanto concorrono alla configurazione del diritto di proprietà, disciplinando i rapporti di vicinato, assicurando un’equità nell’utilizzazione edilizia dei suoli privati ed attribuendo il diritto reciproco al loro rispetto*”<sup>68</sup>. Il riferito principio vale peraltro sia per le distanze tra fabbricati sia per le distanze dai confini, in quanto, per costante giurisprudenza, le une e le altre perseguono il medesimo scopo consistente nella disciplina dei rapporti intersoggettivi di vicinato in connessione con il pubblico interesse all’ordinato assetto urbanistico.

In virtù degli articoli 871, 872 e 873 c.c., la violazione delle distanze dettate dal codice civile e l’inosservanza di quelle fissate dai regolamenti edilizi o dai piani regolatori producono gli stessi effetti: in entrambi i casi sorge il diritto del privato confinante al rispetto della distanza legale/regolamentare, tutelabile dal giudice ordinario con la condanna alla rimessione in pristino.

Se dunque le distanze previste dai regolamenti locali valgono (anche) quali parametri costitutivi di diritti intersoggettivi, si deve stabilire se le disposizioni del “piano casa” abbiano inteso derogare a queste “maggiori” distanze e se una tale deroga sia costituzionalmente legittima (posto che le distanze medesime afferiscono non solo alla materia del governo del territorio, attribuita alla competenza legislativa *concorrente* delle regioni, ma pure al regime della proprietà e cioè alla materia dell’ordinamento civile, attribuita alla competenza legislativa *esclusiva* dello Stato: art. 117, secondo comma, lett. l), e sesto comma della Costituzione).

Stando al tenore testuale delle norme di riferimento sembra doversi ritenere che il legislatore regionale abbia inteso consentire la deroga anche alle distanze poste dalla pianificazione locale, in quanto gli articoli 2, 3 e 5 prevedono una generale e

---

<sup>68</sup> Si vedano le sentenze richiamate alla nota 3.

indiscriminata “*deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali, comunali, provinciali e regionali*”, senza limite alcuno. Né il legislatore regionale, nelle leggi che si sono succedute per regolare il “piano casa”, ha avvertito la necessità di chiarire in termini più precisi proprio l’aspetto riguardante la derogabilità o meno delle distanze regolamentari.

A una prima lettura le “maggiori distanze” previste dagli strumenti urbanistici locali (rispetto a quella minima di tre metri tra costruzioni) sembrerebbero dunque soggette a deroga come qualsivoglia altra previsione regolamentare.

Su questa linea interpretativa si è consolidata la giurisprudenza del TAR Veneto, che si è ripetutamente pronunciato sul punto non solo ammettendo la derogabilità delle distanze poste dalla strumentazione urbanistica comunale, ma ritenendo illegittime (quantomeno con riferimento alla prima casa di abitazione) le delibere comunali di cui all’art. 9, comma 5, della L.R. n. 14/2009 (ora abrogato dalla L.R. n. 32/2013) che imponevano il rispetto le distanze medesime e/o subordinavano la deroga all’assenso del confinante (si vedano T.A.R. Veneto, Seconda Sezione, n. 151 del 06.02.2014; Seconda Sezione, n. 1213 del 24.10.2013; Seconda Sezione, n. 835 del 13.06.2013; Sezione Seconda, n. 377 del 08.03.2011; Seconda Sezione, n. 5694 del 21.10.2010).

La derogabilità delle distanze di piano regolatore viene motivata dal T.A.R. (nelle prime pronunce, poi sempre confermate) sulla base di un triplice ordine di considerazioni:

- l’art. 873 c.c. non conterrebbe un rinvio formale ai regolamenti locali, per cui questi non sarebbero idonei a completare la norma di legge e non ne acquisterebbero comunque la forza;
- tra i “regolamenti locali”, che concorrono a disciplinare la materia delle distanze, devono essere incluse tutte le disposizioni conferenti non statali e, dunque, anche quelle di fonte regionale di cui alla L.R. n. 14/2009, le quali risulterebbero prevalenti sui regolamenti comunali in forza di una superiorità “gerarchica”;
- il disposto dell’art. 873 c.c. non sarebbe da annoverare tra i principi fondamentali della legge statale e dunque non costituirebbe limite all’esplicarsi della potestà legislativa regionale nella materia del governo del territorio (rimessa alla legislazione concorrente), talché le previsioni contenute in un regolamento comunale in materia edilizia non potrebbero limitare la forza espansiva della disciplina di cui alla L.R. n. 14/2009.

Tali assunti, per vero, non sembrano trovare pacifica corrispondenza nella giurisprudenza civile, in quanto la Corte di Cassazione è granitica nell’affermare che le norme di piano regolatore integrano il disposto dell’art. 873 c.c. e, in virtù del richiamo contenuto nell’art. 872, costituiscono fonte di diritti soggettivi perfetti.

Né pare sostenibile la tesi secondo cui la L.R. n. 14/2009 recherebbe una disciplina sulle distanze tale da “integrarsi” con i regolamenti locali e da prevalere in via gerarchica su questi: le previsioni della L.R. n. 14/2009, invero, si limitano a stabilire una deroga generalizzata alle regole dei piani urbanistici, peraltro in via temporanea, senza dettare una specifica disciplina che le “sostituisca”. La legge sul “piano casa”, insomma, non modifica “dall’interno” i regolamenti comunali, ma semplicemente mira ad inibirne *tout court* l’applicazione mediante una deroga che opera *ab externo* sulla disciplina previgente.

Proprio tale meccanismo, peraltro, pone il problema di verificare la legittimità costituzionale della legge regionale in esame, che interviene in un preesistente assetto di rapporti. Data infatti la natura “anfibia” delle norme regolamentari comunali in materia di

distanze – le quali, una volta emanate, valgono a costituire diritti soggettivi nei rapporti di vicinato – si tratta di verificare se la deroga prevista dalla fonte regionale finisca per interferire con il preesistente assetto della proprietà, invadendo una competenza riservata alla legislazione statale. In particolare, si tratta di chiarire se la fonte legislativa regionale abbia il potere di “neutralizzare” il preesistente regime delle distanze legali come risultante dal combinato disposto degli articoli 871, 872 e 873 c.c. e dai regolamenti locali che, integrando le disposizioni codicistiche, avevano già determinato il sorgere in capo ai privati di diritti soggettivi perfetti<sup>69</sup>.

A tale riguardo va ricordato che la Corte costituzionale ritiene sottratta alle Regioni la competenza legislativa nella materia dell’ordinamento civile anche in relazione all’esigenza di garantire, all’interno dell’ordinamento generale, una regolamentazione unitaria dei rapporti interprivati e il rispetto del superiore principio di uguaglianza di tutti i cittadini<sup>70</sup>.

Poiché peraltro la disciplina volta a regolare l’attività costruttiva esorbita dagli interessi strettamente privati per investire anche interessi pubblici generali, quali quelli connessi all’ordinato sviluppo del territorio, si realizza inevitabilmente un’interferenza nelle competenze normative statali e regionali. Ne consegue che la legislazione regionale deve svolgersi sia nel rispetto dei principi della legislazione statale sia – necessariamente – nei limiti e in coerenza con l’oggetto della materia assegnata alla competenza regionale: talché la legge regionale può legittimamente disciplinare l’organizzazione e la pianificazione generale del territorio, pur ove questa abbia riflessi sulla conformazione delle posizioni soggettive private, ma non può dettare una regolamentazione che incida in maniera diretta su eventuali rapporti intersoggettivi già sorti e/o che trovi applicazione relativamente solo a specifiche situazioni individuali<sup>6</sup>.

Ebbene, nella misura in cui la legge sul “piano casa” consente la deroga alle norme comunali sulle distanze esclusivamente in favore degli interventi “eccezionali” da essa contemplati e per un circoscritto periodo temporale, vi è motivo di dubitare che essa possa qualificarsi come una disciplina di carattere “edilizio-urbanistico” volta a regolare in via generale l’ordinato sviluppo del territorio. Parimenti è lecito dubitare che l’indicata previsione derogatoria sia compatibile con i principi della legislazione statale di materia, considerato che le distanze legali, per quanto detto, hanno lo scopo (anche) di disciplinare in maniera imparziale i rapporti di vicinato e di assicurare l’equa utilizzazione dei suoli privati.

I profili critici appaiono essere molteplici.

In primo luogo va rilevato che la facoltà di deroga alle distanze, concessa per gli interventi del “piano casa”, non si iscrive in una logica generale di riassetto urbanistico

---

<sup>69</sup> In proposito si veda T.A.R. Lombardia-Brescia, Sez. I, 30.8.2007, n. 832, che, in riferimento alle norme regolamentari in materia di distanze e alla potestà o meno del Legislatore regionale di derogarvi, ha affermato che *“la “doppia funzione” di tali disposizioni comporta che, anche ammettendo una potestà derogatoria in capo alla Regione in merito ai profili urbanistici, la stessa incontrerebbe un ostacolo ineludibile rappresentato dai puntuali diritti soggettivi dei singoli, la cui fonte è rintracciabile in una norma statale inderogabile. In definitiva alla Regione è preclusa ogni ingerenza nei rapporti interprivatistici, ai quali la disciplina delle distanze tra costruzioni attiene in via primaria e diretta”*.

<sup>70</sup> Corte Cost. 21.12.2007, n. 443; 01.08.2008, n. 326; 07.07.2005, n. 271.

del territorio e/o in una visione pianificatoria generale, bensì è volta unicamente ad agevolare la realizzazione di taluni singoli interventi di ampliamento e/o di recupero dell'esistente, ammessi peraltro in via straordinaria. La deroga alle distanze finisce dunque per incidere in maniera puntuale sui rapporti tra vicini isolatamente considerati, in funzione unicamente dell'interesse del privato che intenda dare corso all'intervento edilizio "straordinario", al di fuori di ogni specifica valutazione di interesse pubblico riferita all'aspetto urbanistico.

Si aggiunga che la L.R. n. 14/2009 lascia vigenti, in via ordinaria, le distanze regolamentari poste dagli strumenti urbanistici locali, che dunque continuano ad integrare l'art. 873 del codice civile conformando il diritto di proprietà: conseguentemente la posizione del confinante, che si vorrebbe comprimere, ha già sostanza di diritto soggettivo in virtù dell'operatività delle (preesistenti e non abrogate) norme generali di piano, le quali fondano una posizione giuridica assoluta antecedente alla L.R. n. 14/2009 e non suscettibile di essere "degradata" dalla norma regionale "sovrapposta".

La previsione del "piano casa" derogatoria delle distanze non appare insomma riconducibile – nei contenuti e nelle finalità – alla materia del "governo del territorio", poiché essa di fatto opera unicamente sul piano dei rapporti intersoggettivi, mirando a "comprimere" la posizione giuridica del terzo confinante al fine di rendere possibile un dato intervento edilizio. Così facendo essa finisce per sconfinare nella materia dell'ordinamento civile, esulando dalla sfera di competenza legislativa concorrente della Regione.

In secondo luogo, e sotto altro profilo, la deroga alle distanze prevista dal "piano casa" introduce un regime di discriminazione nei rapporti intersoggettivi di vicinato, che non appare giustificabile né in assoluto né in relazione all'oggetto e allo scopo della legge.

Per un verso, la disparità di trattamento conseguente all'esercizio della deroga non sembra conforme ai principi della normativa statale sulle distanze, che regola i rapporti di vicinato "*assicurando un'equità nell'utilizzazione edilizia dei suoli privati ed attribuendo il diritto reciproco al loro rispetto*"<sup>71</sup>. La legge regionale introduce invero elementi di squilibrio e distorsione nelle relazioni tra proprietà finitime, determinando situazioni di palese iniquità nel sistema dei rapporti intersoggettivi e alterando i parametri urbanistico-edilizi intesi ad assicurare l'ordinato sviluppo degli insediamenti non solo nell'interesse della collettività, ma anche dei proprietari frontisti.

Per altro verso, la posizione giuridica del terzo confinante finirebbe per avere differente conformazione e tutela a fronte di uno stesso intervento edilizio, a seconda che questo sia eseguito in forza delle previsioni straordinarie del "piano casa" ovvero in forza delle ordinarie previsioni del piano regolatore. A parità di consistenza materiale di un manufatto e in relazione ad una identica trasformazione del territorio, il vicino si troverebbe di fronte a due diversi trattamenti, per cui sarebbe sfornito di una posizione giuridicamente rilevante qualora l'intervento fosse promosso ai sensi del "piano casa", mentre sarebbe titolare di un diritto soggettivo pieno (cui si correla un'azione ripristinatoria reale) al rispetto delle distanze ove l'intervento non rientrasse in tale disciplina.

L'esistenza o meno del diritto soggettivo perfetto del confinante verrebbe a dipendere, in sostanza, non dalle caratteristiche intrinseche dell'intervento edilizio ma da una

---

<sup>71</sup> Corte Cost., 16.06.2005, n. 232 (cit.)

circostanza del tutto arbitraria e contingente, che peraltro finirebbe per penalizzare proprio chi resta tenuto (ed esempio nelle nuove costruzioni) ad edificare in conformità al P.R.G., Il soggetto che costruisse per “secondo” verrebbe così a subire la prevenzione di chi, in forza del “piano casa”, ha costruito per primo fino a ridosso del confine, con palese violazione del principio di uguaglianza tra i cittadini e di ragionevolezza della legge.

Inoltre, la circostanza che tale regime differenziato abbia una durata temporalmente limitata evidenzia vieppiù l’ingiustificato discriminatorio trattamento di situazioni materialmente uguali, poiché la discriminazione non è correlata ad elementi e motivi di carattere sostanziale bensì a misure congiunturali che nulla hanno a che vedere con la disciplina dell’assetto urbanistico del territorio e/o con la natura delle posizioni private coinvolte.

Non pare del resto che le finalità ispiratrici della legge sul “piano casa” siano tali da giustificare l’indicata disparità di trattamento. La legge in esame è volta infatti a “*promuovere misure per il sostegno del settore edilizio*”, onde favorirne il rilancio economico e imprenditoriale. Trattasi di finalità in cui l’aspetto economico risulta di gran lunga prevalente rispetto a quello edilizio-urbanistico, e pertanto esse non sembrano idonee a giustificare un diverso assetto del regime proprietario tra privati e a sacrificare i diritti dominicali dei terzi.

Si aggiunga che le sopra prospettate disequaglianze nella conformazione dell’assetto proprietario sarebbero del tutto casuali e legate a fattori arbitrari, poiché la (ipotizzata) deroga alle distanze non sarebbe legata ad alcun criterio generale prefissato dal “piano casa”. Sotto tale profilo il “disordine” che potrebbe scaturire nell’assetto edilizio e urbanistico del territorio sembra addirittura contrastare con l’obiettivo del “piano casa”, che dovrebbe essere quello di garantire un miglioramento della qualità del patrimonio edilizio esistente<sup>8</sup>.

Tutto ciò induce a coltivare qualche dubbio sulla effettiva conformità a Costituzione del “piano casa” veneto, laddove prevede in via generalizzata e indiscriminata la “deroga” (*melius*, inapplicabilità) delle norme regolamentari comunali in materia di distanze<sup>72</sup>.

La questione assume particolare rilevanza nell’ambito del “terzo piano casa” in quanto la L.R. n. 32/2013, a differenza di quanto avveniva in precedenza, non riconosce più ai Comuni il potere di introdurre limiti e condizioni all’applicazione delle norme regionali. Mentre in passato molti Comuni avevano imposto il rispetto delle distanze regolamentari comunali quantomeno per gli interventi su edifici diversi dalla prima casa di abitazione, limitando in tal modo i casi di operatività della deroga, con l’entrata in vigore della L.R. n. 32/2013 (e salva sua eventuale revisione) qualsiasi tipo di intervento su qualsiasi tipo di edificio risulta ora ammesso a godere della deroga, cosicché si sono enormemente

---

<sup>72</sup> Giova rimarcare che il T.A.R. Veneto, con la sentenza n. 14 del 06.02.2014, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità della normativa straordinaria del “piano casa”: non è chiaro tuttavia se tale declinatoria sia stata pronunciata in considerazione delle particolari condizioni di fatto del caso deciso. Si legge infatti nella motivazione: “*Dato che è incontestato che, nel caso di specie, non viene in questione il rispetto delle distanze tra fabbricati di cui all’articolo 873 del codice civile e al D.M. n. 1444 del 1968 è del tutto evidente la manifesta infondatezza della sollevata eccezione di incostituzionalità della normativa straordinaria e derogatoria di cui al piano casa, che risulta anche irrilevante in causa in punto di fatto, dal momento che è escluso in radice che possa venire in questione la violazione dei principi civilistici*”. Resta il fatto che il giudice veneto si è posto la questione di costituzionalità e l’ha ritenuta manifestamente infondata.

ampliati i casi in cui l'attività edilizia sarà sottratta al rispetto degli strumenti urbanistici comunali.

L'interpretazione più aderente al dato letterale della L.R. n. 14/2009 solleva dunque qualche perplessità sul piano del valido esercizio della potestà legislativa regionale, e ciò induce a ricercare una diversa opzione ermeneutica, volta a consentire una lettura costituzionalmente conforme delle norme in esame.

Tale opzione ermeneutica muove dalla considerazione che, nella giurisprudenza di legittimità, le norme del piano regolatore o del regolamento edilizio, in materia di distanze, sono qualificate “*norme integrative del codice civile*”, in quanto richiamate dai più volte ricordati articoli 871, 872 e 873 c.c.. Data tale qualificazione, pare allora possibile ricomprendere le stesse nel novero delle “*disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente*”, sottratte a deroga ai sensi dell'art. 9, comma 8, della legge regionale sul “piano casa”.

Una tale interpretazione risulta consentita proprio dalla formulazione letterale del citato comma 8, il quale fa salve (non solo e non tanto) le distanze direttamente previste da leggi statali, bensì più ampiamente le “*disposizioni*” in materia di distanze “*previste*” dalla normativa statale, alle quali possono ricondursi (con interpretazione estensiva) anche le disposizioni relative alle distanze tra fabbricati o dai confini contenute negli strumenti urbanistici comunali, in quanto previste e “recepiti” dagli articoli 871, 872 e 873 c.c..

In altre parole, poiché la previsione codicistica (e il diritto vivente formatosi su di essa) eleva le disposizioni locali sulle distanze al livello di norme primarie, dando loro lo stesso ruolo e la stessa efficacia precettiva (nei rapporti intersoggettivi) delle norme del codice civile, le disposizioni regolamentari di cui si tratta ben si potrebbero annoverare tra le “*disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente*”, in quanto tali sottratte a deroga 8.

Pure le norme regolamentari comunali dovrebbero così considerarsi escluse dall'ambito delle disposizioni derogabili con gli interventi del “piano casa”.

Come detto, tale interpretazione assume ruolo “correttivo” delle norme regionali laddove queste risultino suscettibili di incorrere nelle prospettate censure di incostituzionalità, mettendo a rischio, sul piano civilistico, le costruzioni realizzate senza il rispetto delle distanze regolamentari<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Si segnalano per “contiguità” di materia due recenti sentenze della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, entrambe rese sul “piano casa” della Regione Sardegna (Corte Cost. n. 46 del 13/03/2014; Cons. St, Sez. IV, n. 1610 del 07.04.2014). La Corte Costituzionale ha ritenuto legittime le norme del “piano casa” sardo rilevando che la Regione ha il potere di prevedere deroghe agli strumenti urbanistici locali per interventi specifici e determinati, e che comunque in concreto le deroghe previste dalla normativa esaminata non erano tali da assumere valenza “eversiva” del sistema della pianificazione. La Corte non si è peraltro espressamente pronunciata sulla questione della deroga alle distanze legali. Occorre peraltro precisare che i principi enunciati nella sentenza in esame non si attagliano *in toto* alla Regione Veneto, in quanto la Regione Sardegna gode di potestà legislativa primaria, ossia piena, nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica e dunque gode di maggiore libertà rispetto alla legislazione statale.

Il Consiglio di Stato ha invece posto l'accento sulla necessità che anche le leggi relative al “piano casa” si facciano carico di salvaguardare le fondamentali esigenze di ordinato sviluppo dell'edificazione, assicurate in primo luogo dal rispetto dei parametri relativi a distanze e altezze. Ha osservato il massimo organo della giustizia amministrativa che il quadro della pianificazione “*sarebbe certamente del tutto sconvolto ove in intere zone fossero consentiti interventi di demolizione e ricostruzione non solo in ampliamento ma anche*

Invero, se l'interpretazione più aderente al dato testuale predica la generalizzata derogabilità delle norme dei piani urbanistici locali in materia di distanze, secondo l'orientamento espresso anche dal T.A.R. Veneto, nondimeno non si può escludere che il giudice civile, chiamato a decidere sulla tutela dei diritti privati, sia indotto ad optare per una conclusione differente ovvero a sollevare questione di costituzionalità delle norme in esame, aprendo la via ad una diversa valutazione in ordine alla liceità delle costruzioni realizzate in deroga.

La circostanza che fino ad oggi non si sia registrato un significativo contenzioso in materia lascia spazio a due ipotesi: o i confinanti hanno generalmente "accettato" la costruzione mediante "piano casa" anche in deroga alle distanze legali previste degli strumenti urbanistici, non ritenendo ciò lesivo di un loro diritto, o più semplicemente nella maggioranza dei casi il promotore dell'intervento ha rinunciato precauzionalmente alla deroga rispettando ugualmente le distanze dai confini, onde non innescare controversie di vicinato.

### **5. Art. 9, comma 8bis**

La legge regionale n. 32 del novembre 2013 ha aggiunto il comma 8bis all'art. 9 della legge regionale n. 14 del 2009, ai sensi del quale gli interventi disciplinati dal Piano casa possono andare in deroga anche alle norme del D.M. n. 1444 del 1968 sulle altezze.

Dopo aver esplicitato la finalità e la base giuridica di riferimento, questa nuova disposizione delimita il proprio ambito di applicazione e disciplina le modalità e l'entità della deroga autorizzabile.

La norma declina espressamente le sue finalità. Essa dovrebbe "*consentire il riordino e la rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato ed in coerenza con l'obiettivo prioritario di ridurre o annullare il consumo di suolo, anche mediante la creazione di nuovi spazi liberi*".

Sono gli obiettivi generali e di indirizzo della previsione; non è chiaro però come questa semplice disposizione derogatoria delle altezze dovrebbe, da sola, consentire il raggiungimento di tali obiettivi, i quali peraltro non coincidono propriamente con quelli enunciati dall'art. 1 della medesima legge regionale. Naturalmente questi obiettivi non limitano l'applicazione concreta della deroga, che potrà essere autorizzata indipendentemente dal fatto che il singolo intervento proposto comporti, nel caso specifico, un effettivo riordino o la rigenerazione del tessuto edilizio urbano consolidato ovvero determini la creazione di nuovi spazi liberi.

La nuova disposizione si fonda sull'art. 2 bis del D.P.R. n. 380/2001<sup>74</sup>; questa norma statale infatti consente alla Regione di derogare le previsioni del decreto ministeriale del 1968<sup>75</sup>.

---

*in deroga ad altezze e distanze (tra edifici e strade) originariamente previste e rispettate dal piano regolatore*".

<sup>74</sup> Art. 2-bis D.P.R. 380/2001, "Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati": Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

Come noto l'art. 2bis è stato inserito nel Testo unico sull'edilizia (D.P.R. n. 380/2001) dall'art. 30 dalla legge 9 agosto 2013 n. 98, di conversione del decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013 (il c.d. Decreto del Fare). Nonostante questo richiamo espresso contenuto nella disposizione in commento, v'è da dire però che tra la norma statale e quella regionale sussiste una qualche differenza. Infatti, mentre la fonte statale autorizza le deroghe regionali al D.M. n. 1444 del 1968 nell'ambito di una regolamentazione tesa alla *“definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”*, il Piano casa del Veneto non sembra possedere siffatte caratteristiche stante il suo carattere generale e la molteplicità e diversità degli interventi grazie ad esso realizzabili nell'intero territorio regionale.

Ciò detto in linea generale, più nel dettaglio vediamo che l'ambito di applicazione della deroga attiene specificamente *“gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C”* realizzati in forza del Piano casa.

Evidentemente la norma si riferisce agli interventi edilizi eseguiti ai sensi degli articoli 2 e 3 della legge regionale in commento, i quali dunque potranno essere realizzati anche in elevazione. Da tale richiamo si può dedurre che la deroga in questione potrà riguardare solo gli edifici esistenti alla data del 31 ottobre 2013 (secondo la definizione contenuta nella legge stessa), nonché si evince il carattere straordinario e temporaneo della previsione, la quale pertanto sarà applicabile solamente sino al 10 maggio 2017. E' indubbio infatti che l'ambito di applicazione della norma debba essere circoscritto agli interventi regolati dagli articoli 2 e 3 della legge: di conseguenza essa non potrà avere una efficacia temporale diversa da quella prevista per questi interventi.

Una prima limitazione alla deroga è costituita dalla localizzazione degli interventi dalla stessa interessati. Essa infatti è applicabile unicamente agli ampliamenti e ricostruzioni da eseguire su edifici situati nelle zone territoriali omogenee (Z.T.O.) di tipo B) e C). Il che significa che la deroga riguarda il disposto dei punti 2) e 3) dell'art. 8 del D.M., rispettivamente per le Z.T.O. B) e C)<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Con il Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 sono stati dettati i limiti minimi inderogabili con riferimento a “zone territoriali omogenee” da osservare nella formazione degli strumenti urbanistici relativi a: densità edilizia, altezza e distanza tra fabbricati; ai rapporti tra aree destinate ad insediamenti residenziali e produttivi e aree pubbliche o comunque riservate a verde pubblico, parcheggi e attività collettive. Sul valore e efficacia delle norme del D.M. n. 1444 del 1968: “Si deve ricordare in linea generale che non è legittima l'adozione, negli strumenti urbanistici comunali, di norme contrastanti con quelle del D.M. n. 1444 del 2.4.1968, nel senso che lo stesso, essendo stato emanato su delega dell'art. 41 quinquies della L. 17.8.1942, n. 1150 (inserito dall'art. 17 della L. 6.8.1967 n. 765), ha efficacia di legge, sicché le sue disposizioni in tema di limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati (cfr. Cassazione civile, Sez. II 14 marzo 2012 n. 4076). Le disposizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, essendo rivolte alla salvaguardia di imprescindibili esigenze igienico-sanitarie, sono tassative ed inderogabili, e vincolano i Comuni in sede di formazione o revisione degli strumenti urbanistici, con la conseguenza che ogni previsione regolamentare in contrasto con l'anzidetto limite minimo è illegittima e deve annullata se è oggetto di impugnazione, o comunque disapplicata stante la sua automatica sostituzione con la clausola legale dettata dalla fonte sovraordinata (cfr. Consiglio di Stato sez. IV° 27 ottobre 2011 n. 5759; Consiglio di Stato sez. IV° 22 gennaio 2013 n. 354)” (cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. IV, 12 luglio 2013 n. 5108).

<sup>76</sup> Art. 8 D.M. 1444/1968: “Le altezze massime degli edifici per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:

1) Zone A):

Solo in tali ambiti dunque l'ampliamento o la ricostruzione autorizzabili ai sensi del nuovo Piano casa potranno superare anche i limiti del D.M.; ovvero nelle Z.T.O. B), potranno superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, mentre nelle Z.T.O. C) potranno superare le altezze compatibili con quelle degli edifici delle Z.T.O. A) contigue o in diretto rapporto visuale.

Naturalmente, per la zonizzazione si dovrà fare riferimento alla disciplina dettata dall'art. 2 del D.M. n. 1444 n. 1968, come attuato dalla normativa regionale (art. 17, comma 2, lettera a) L.r. n. 11/2004). A tale proposito ci si potrebbe chiedere se la classificazione di zona, di tipo B) o C), debba sussistere alla data del 31 ottobre 2013 oppure possa anche essere sopravvenuta entro il termine di vigenza del Piano casa, cioè entro il 10 maggio 2017.

Da una prima lettura della disposizione, considerato che la data del 31 ottobre 2013 è espressamente -e unicamente- indicata quale termine massimo di "esistenza" degli edifici interessati dagli interventi previsti dal Piano casa (e non della loro "localizzazione"), si è dell'opinione che la classificazione di zona possa anche essere sopravvenuta. In altre parole, si tratterebbe di un requisito che deve sussistere al momento della domanda e non necessariamente alla data del 31 ottobre 2013.

Una seconda limitazione alla deroga è di carattere quantitativo. Questi interventi infatti sono consentiti *"anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e successive modificazioni, sino ad un massimo del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente"*.

I parametri di riferimento sono due: un *"edificio esistente"* e il *"40 per cento dell'altezza"* di tale edificio.

Per quanto riguarda il concetto di "edificio esistente" questo andrà inteso alla stregua dell'analogo presupposto contemplato dagli articoli 2 e 3 della legge (per cui si rinvia al commento di detti articoli).

Relativamente invece al calcolo del valore espresso in percentuale, e cioè del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente, possiamo dire, in primo luogo, che il calcolo andrà effettuato sulla base dei parametri contenuti nel piano regolatore: es. mediante il richiamo alla nozione di "piano campagna" come definito dal piano regolatore, che andrà preso come riferimento per il calcolo dell'altezza. Il rinvio alle norme del piano regolatore appare il più corretto in quanto rispettoso della disciplina locale e perché già presente nel Piano casa. Ricordiamo infatti che ai sensi del comma 2 dell'art. 1bis della legge regionale *"gli ampliamenti e gli incrementi in termini di volume o di superficie esistenti*

---

- per le operazioni di risanamento conservativo non è consentito superare le altezze degli edifici preesistenti, computate senza tener conto di soprastrutture o di sopraelevazioni aggiunte alle antiche strutture;

- per le eventuali trasformazioni o nuove costruzioni che risultino ammissibili, l'altezza massima di ogni edificio non può superare l'altezza degli edifici circostanti di carattere storico-artistico.

2) Zone B):

- L'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni plano-volumetriche, sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7.

3) Zone C): contigue o in diretto rapporto visuale con zone del tipo A): le altezze massime dei nuovi edifici non possono superare altezze compatibili con quelle degli edifici delle zone A) predette.

4) Edifici ricadenti in altre zone: le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici in relazione alle norme sulle distanze tra i fabbricati di cui al successivo art. 9".

vanno determinati sulla base dei parametri edificatori stabiliti dallo strumento urbanistico”.

In secondo luogo, fermo restando che il quantitativo della volumetria assentibile in deroga è fissato dagli articoli 2 e ss. della legge regionale n. 14 del 2009, a nostro parere il limite massimo dell’innalzamento autorizzabile “in deroga” dovrebbe essere calcolato in percentuale rispetto all’altezza attuale dell’edificio esistente. Ovvero la percentuale dell’innalzamento dovrebbe essere computata in rapporto all’altezza effettiva dell’edificio, e non in rapporto, ad esempio, all’altezza massima assentibile in base alle norme di piano regolatore. Una siffatta lettura della norma non solo risulta più aderente alla lettera della stessa ma è anche coerente col carattere eccezionale e derogatorio della previsione, carattere che ne impedisce letture estensive.

In sostanza, il Legislatore regionale ammette la possibilità che l’ampliamento o la ricostruzione realizzata ai sensi del Piano casa comporti un innalzamento dell’edificio anche superiore ai limiti di altezza imposti dal D.M. n. 1444 n. 1968 purché, in tal caso, l’innalzamento non superi il 40% dell’altezza originaria dell’edificio.

Giusto per completezza si precisa che, qualora –in ipotesi- il piano regolatore vigente dovesse ammettere un innalzamento dell’edificio esistente sufficiente per utilizzare la volumetria aggiuntiva conseguente all’ampliamento proposto, in tal caso non si avrebbe deroga alcuna al D.M. n. 1444 del 1968, e dunque la disposizione qui in esame non verrebbe nemmeno in applicazione.

Nel concludere l’analisi di questa nuova norma edilizia si propone una semplice riflessione di carattere generale. Questa disposizione più di altre comporta un certo rischio per l’ordinato e armonico sviluppo urbanistico ed edilizio del nostro territorio, proprio in quanto coinvolge un aspetto particolarmente rilevante e “appariscente” dell’edificato. E’ chiaro che la deroga, slegata da qualsivoglia valutazione o verifica del reale assetto edilizio e urbanistico dell’area interessata dall’intervento rischia di creare uno scompenso nell’area stessa. Invero, l’aumento dell’altezza di un fabbricato sino al 40% dell’esistente potrebbe causare una disarticolazione nella “forma” complessiva dell’edificazione presente nella zona. Il che, con il suo impatto negativo, potrebbe vanificare il ricercato effetto positivo di “riordino” o di “rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato”.

## **6. Art. 9, comma 9**

D) La disposizione in esame consente – senza alcuna limitazione quantitativa e a prescindere dagli altri vincoli posti dall’art. 9, come si evince dall’avverbio “comunque” – la realizzazione di interventi che comportino l’incremento della superficie utile di pavimento nell’ambito del volume autorizzato.

Si tratta di interventi diversi ed autonomi rispetto a quelli previsti dagli articoli 2, 3, 3-ter, 3-quater, 4, come tali connotati da una specifica disciplina interamente contenuta nel comma 9 dell’art. 9, che esula totalmente dai presupposti e dai parametri ai quali soggiace l’ampliamento.

Va osservato peraltro che gli interventi in esame sono sempre stati sottratti ad ogni forma di regolamentazione limitativa da parte dei Comuni. Anche nelle prime due versioni del “piano casa”, invero, le delibere comunali potevano incidere solo sull’operatività degli articoli 2, 3 e 4, e non invece sull’art. 9 qui considerato.

La L.R. n. 32/2013, sottraendo ora alle Amministrazioni locali ogni potere di circoscrivere l'applicazione del "piano casa", ha di fatto confermato la non limitabilità della previsione in commento.

II) Quanto alla natura degli interventi resi possibili dalla norma in commento, le circolari regionali esplicative hanno precisato che con essa *"si ammette così, in deroga ad eventuali previsioni ostantive o limitative dei piani o regolamenti locali, la realizzazione di interventi che, pur non comportando variazioni di volume e/o superficie coperta, consentono l'aumento delle superfici utili come ad esempio la costruzione di soppalchi interni o una diversa articolazione degli spazi, fatto salvo il versamento del contributo di costruzione e la verifica/adeguamento delle dotazioni di aree a servizi, qualora dovuti"*.

Per "superficie utile", ai sensi della disposizione qui considerata, pare doversi intendere la superficie legittimamente fruibile in conformità alla destinazione d'uso autorizzata con il titolo edilizio. Il comma 9 peraltro non postula necessariamente una "attività costruttiva" (anche se questa spesso risulta necessaria) ma fa semplicemente riferimento allo "aumento" della superficie utile. Ne consegue che la norma può essere invocata sia per realizzare nuove opere dirette ad incrementare la superficie di pavimento preesistente, sia per "legittimare all'uso" superfici già esistenti ma non computate (e dunque non utilizzabili) per un dato impiego (si pensi ai vani tecnici o agli spazi privi di alcuna destinazione d'uso).

Il limite a detti interventi è costituito dal rispetto dei *"parametri igienico-sanitari previsti dalla normativa vigente"*: il generico richiamo alla "normativa vigente" fa ritenere che in essa siano compresi anche i regolamenti comunali, i quali dunque, quantomeno ai presenti fini, non sarebbero derogabili. Dovranno pertanto essere sempre rispettati, ad esempio, le altezze minime dei locali, i rapporti aero-illuminanti, le dimensioni minime delle stanze (già prescritte da norme statali, normalmente recepite nei regolamenti locali), nonché le eventuali ulteriori previsioni contenute nella strumentazione comunale.

III) Secondo l'opinione di alcuni commentatori il riferimento testuale al "volume autorizzato" – all'interno del quale deve avvenire l'incremento delle superficie utile – farebbe intendere che la disposizione in esame è rivolta essenzialmente alle residenze, poiché solo per esse viene solitamente utilizzato il parametro del "volume", mentre per le altre destinazioni la capacità edificatoria risulta espressa in superficie (netta o lorda) di pavimento.

Tale interpretazione muove probabilmente dalla preoccupazione che la realizzazione di nuova superficie utile nei capannoni produttivi o commerciali (dove le altezze interne sono spesso elevate) possa tradursi nel ricavo di nuovi piani o comunque nell'estensione dello spazio riservato alle relative attività, con conseguente significativo aumento del carico urbanistico (magari senza il contestuale reperimento di *standards* aggiuntivi, dato che il comma 9 non li richiede esplicitamente, tant'è che è la circolare ad asserire che essi debbono essere comunque assicurati).

Se l'indicata preoccupazione risulta comprensibile, tuttavia l'interpretazione proposta non pare condivisibile per molteplici ragioni.

In primo luogo la legge regionale non circoscrive l'applicabilità dell'art. 9, comma 9, a specifiche destinazioni, ma utilizza anzi una formulazione ampia, per cui l'orientamento restrittivo (volto a limitare l'ambito applicativo della disposizione) non trova conforto testuale.

In secondo luogo, l'interpretazione di cui si è detto porterebbe a qualificare come ampliamento anche il mero aumento della superficie utile per tutte le destinazioni diverse da quella residenziale. Tale assimilazione è però erronea in quanto l'ampliamento, stando all'art. 2 delle leggi sul "piano casa", presuppone l'incremento della "superficie coperta", vale a dire un incremento del fabbricato in termini di sagoma, mentre caratteristica propria dell'incremento di "superficie utile" è appunto la mancanza di un ampliamento fisico della costruzione.

In terzo luogo, molti Comuni utilizzano il parametro della superficie di pavimento anche con riferimento alla destinazione residenziale, definendo la capacità edificatoria in base ad un parametro del tutto omogeneo a quello delle altre destinazioni d'uso. Non è dunque corretta la dicotomia tra volume (per il residenziale) e superficie di pavimento (per tutte le altre destinazioni) posta dalla opzione interpretativa di cui si è detto.

Infine, anche per gli edifici diversi dalla residenza è individuabile un "volume autorizzato": si tratta precisamente dello spazio fisico definito dal rapporto tra la superficie coperta moltiplicato per l'altezza (secondo una definizione usuale nelle norme tecniche dei P.R.G.), come assentito nel momento in cui viene approvato il progetto e conseguito il necessario titolo abilitativo. D'altro canto il riferimento fatto della legge al "volume autorizzato" pare doversi intendere più in termini "materiali" che "giuridici", avendo cioè riguardo all'ingombro fisico dell'edificio come assentito dal titolo legittimante: cosicché, in base alla legge, sono da ritenersi ammessi gli interventi volti ad aumentare la superficie utile ogni qual volta gli stessi non comportino incremento di volume e/o di superficie coperta (poiché in tal caso, e solo in questo, si ricadrebbe nel concetto di ampliamento di cui all'art. 2).

Resta inteso che, quando all'incremento della superficie di pavimento si accompagna un uso specifico per il quale siano richiesti ulteriori requisiti, anche questi ultimi debbono sussistere per poter dare corso all'intervento. A titolo esemplificativo, in caso di aumento della superficie di pavimento di una struttura commerciale, si dovrà verificare se ciò determini anche un aumento della superficie di vendita e/o se ne consegua il passaggio ad una diversa categoria di struttura (da vicinato a media struttura, oppure da media struttura a medio/grande o grande), poiché l'operazione sarebbe ammissibile solo ove risultassero rispettati anche i requisiti stabiliti al riguardo dalla legge sul commercio.

IV) Il comma 9 qui commentato era già contenuto nelle prime due versioni del "piano casa". La L.R. n. 32/2013 ha solamente aggiunto l'inciso che consente di eseguire gli interventi anche negli edifici in centro storico, coerentemente con la possibilità di fruire del "piano casa" anche in tale zona a particolari condizioni.

Va peraltro segnalato che, mentre il comma 1, lett. a) circoscrive gli interventi degli articoli 2, 3, 3-ter, 3-quater e 4 agli edifici in centro storico che risultino privi di grado di protezione ovvero che siano soggetti a gradi di protezione specifici (di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione o sostituzione edilizia, di ricomposizione volumetrica o urbanistica), il comma 9 risulta applicabile a qualsiasi edificio del centro storico, a prescindere da eventuali gradi di tutela prescritti dallo strumento urbanistico comunale, restando esclusi solo gli immobili sottoposti a vincolo monumentale (dunque ministeriale) ex comma 1, lett. b).

La circolare regionale esplicativa, sul punto, sembra incorrere in una imprecisione quando afferma che sarebbero sottratti alle previsioni del comma 9 gli edifici (tutti indistintamente) oggetto di tutela ai sensi del comma 1, lett. b). In realtà il citato comma 9

reca una disciplina sua propria, che esclude da beneficio non tutti gli edifici vincolati ma solo quelli ricadenti nei centri storici: per cui, a ben vedere, un edificio soggetto a vincolo monumentale ubicato fuori del centro storico ben potrebbe beneficiare della previsione in esame, previo ottenimento ovviamente delle necessarie autorizzazioni da parte dell'ente preposto alla tutela del vincolo.

In altre parole, della norma in esame possono beneficiare (in via di principio e salvi le eventuali ulteriori autorizzazioni occorrenti di competenza di altri enti) tutti gli edifici, esclusi solo quelli ubicati nel centro storico e che siano contemporaneamente assoggettati a vincolo monumentale.

V) La previsione in esame rientra tra le disposizioni straordinarie del "piano casa", delle quali condivide la natura e la durata temporalmente limitata.

Rimane da chiarire quale sia il titolo edilizio richiesto per procedere all'esecuzione degli interventi in esame, posto che l'art. 6 della L.R. n. 14/2009 si riferisce espressamente solo a quelli previsti dagli articoli 2, 3 e 4 (per i quali viene richiesta la denuncia di inizio attività), senza accennare all'art. 9.

Per vero, il citato art. 6 non appare puntualmente aggiornato alle nuove fattispecie introdotte dalla L.R. n. 32/2014, che contempla ora anche gli articoli 3-bis, 3-ter e 3-quater. Nondimeno si può ritenere che per essi venga pur sempre richiesta la D.I.A., trattandosi di interventi del tutto assimilabili a quelli degli articoli 2, 3 e 4.

Per quanto riguarda il comma 9 dell'art. 9, in assenza di una esplicita previsione speciale che individui il titolo edilizio richiesto, si dovrebbe fare riferimento alle previsioni generali del D.P.R. n. 380/2001, verificando di volta in volta a quale categoria sia riconducibile l'opera che si intende realizzare.

Una tale conclusione finirebbe però per assegnare agli interventi qui considerati un trattamento differenziato rispetto a tutti gli altri del "piano casa", introducendo una disomogeneità francamente poco logica e distonante con il procedimento "acceleratorio" che connota la legge regionale.

Si può dunque ritenere che, per coerenza di sistema, anche l'incremento della superficie utile di pavimento, nei termini indicati dal comma 9, resti assoggettata alla D.I.A. ("speciale") prevista dall'art. 6 della L.R. n. 14/2009.

***La compatibilità urbanistica***  
*di Domenico Chinello*

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Il concetto di “zona omogenea propria”. – 3. L’eccezione introdotta dalla L.R. 4/2015 per gli ampliamenti in aderenza.

**1. Premessa**

Con le modifiche introdotte dalla L.R. n. 32/2013 – c.d. “Terzo Piano casa” – la concreta applicabilità dei *bonus* di superficie e volume qui in commento è stata sottoposta al rispetto di un ulteriore requisito, ossia quello per cui tanto l’edificio da ampliare quanto l’ampliamento debbano insistere in zona territoriale omogenea propria.

Tale presupposto è stato introdotto sia nel *corpus* dell’art. 2, relativo agli ampliamenti edilizi in senso stretto [<sup>77</sup>], sia nell’art. 3 disciplinante gli interventi per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente [<sup>78</sup>].

Ne consegue la regola generale secondo cui gli incentivi del Piano casa sono concessi solamente nel caso di immobili compatibili con la zona urbanistica ove insistono.

**2. Il concetto di “zona omogenea propria”**

Con il Terzo Piano casa, dunque, il legislatore regionale ha stabilito, in via generale, che tanto l’immobile da ampliare, quanto l’incremento generato – sia esso in termini di volume o di superficie – dovranno ricadere all’interno di una Z.T.O. propria, ossia naturalmente destinata dallo strumento urbanistico locale ad ospitare edifici con quella determinata destinazione d’uso.

Il che significa, per esempio, che una vecchia attività produttiva c.d. “fuori ambito”, perché magari allocata da anni in zona agricola, non potrebbe beneficiare *tout court* degli incentivi del Piano casa. Oppure, un capannone artigianale-industriale, pur regolarmente insediato in zona produttiva, ma al confine con una zona agricola, non potrebbe ottenere la possibilità di ampliarsi sconfinando nella contigua zona agricola [<sup>79</sup>].

In altri termini, il legislatore veneto ha inteso limitare la possibilità di realizzare ampliamenti nell’ambito di parti del territorio caratterizzate da una regolamentazione urbanistico-edilizia omogenea, ossia dotate di una disciplina specifica che precisi l’uso concreto a cui ciascuna zona è destinata, anche alla stregua delle quantità minime di aree a servizi ivi specificamente previste.

Probabilmente, la terminologia utilizzata dal legislatore regionale, in questo caso, non è stata delle più felici, dato che il riferimento a “zone territoriali omogenee” farebbe pensare direttamente alle definizioni di cui all’art. 2 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 [<sup>80</sup>] e

---

<sup>77</sup> Con il Terzo Piano casa, l’ultimo periodo del riscritto primo comma dell’art. 2 così recitava: «*Resta fermo che sia l’edificio da ampliare che l’ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria*».

<sup>78</sup> Il riscritto secondo comma dell’art. 3 stabilisce, infatti che «*La demolizione e ricostruzione, purché gli edifici siano situati in zona territoriale omogenea propria, può avvenire anche parzialmente e può prevedere incrementi ...*».

<sup>79</sup> Nello specifico, però, si veda la recente eccezione introdotta marzo 2015 e analizzata nel terzo paragrafo.

<sup>80</sup> Secondo la norma citata – com’è noto – sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell’art. 17 della Legge urbanistica “ponte” n. 765/1967 le zone A, centro storico; le zone B di

non si “sposa” in maniera precisa con la zonizzazione dei nuovi strumenti urbanistici comunali per come derivanti dalla legge urbanistica veneta n. 11/2004 [<sup>81</sup>]. Cionondimeno, l'intendimento del redattore del Piano casa *ter* è comunque ben chiaro e le Amministrazioni comunali, ove dotate dei nuovi Piani di assetto del territorio e dei Piani degli interventi, dovranno verificare la natura “propria” o meno delle singole zone, effettuando una sorta di sovrapposizione fra le vecchie Z.T.O. del succitato D.M. n. 1444/1968 e gli ambiti territoriali di nuova previsione.

A conclusioni analoghe è pervenuta anche la Circolare interpretativa regionale n. 1 del 13 novembre dello scorso anno, secondo la quale, per “zona propria” deve intendersi non già la medesima zona territoriale omogenea, secondo la definizione tradizionale riconducibile al succitato D.M. n. 1444 del 1968, in quanto la terminologia usata dal legislatore va riferita, piuttosto, «a zone di territorio aventi analoga destinazione e analoghe caratteristiche insediative». Ne consegue che un fabbricato ricadente in zona di espansione ben può generare un ampliamento – anche separato – da edificarsi in zona di completamento edilizio e viceversa, giacché la destinazione delle due zone risulta analoga [<sup>82</sup>], mentre non possono avvenire “contaminazioni” – questo il termine esplicitamente utilizzato dalla Circolare – per esempio, tra zone di completamento o di espansione residenziale, da un lato, e zone agricole o zone produttive, dall'altro.

Del pari, considerate le peculiari caratteristiche del centro storico, non vi potrebbero essere realizzati ampliamenti di fabbricati ricadenti in zone di completamento o di espansione.

### **3. L'eccezione introdotta dalla L.R. 4/2015 per gli ampliamenti in aderenza**

Con la recentissima legge regionale n. 4 del 16 marzo 2015, pubblicata sul B.U.R. n. 27 del successivo 20 marzo, il Consiglio regionale veneto è venuto ad approvare una serie di modifiche a precedenti disposizioni in materia di urbanistica, edilizia ed aree naturali protette, introducendo una piccola, ma rilevante, novità anche nel corpo della L.R. n. 14/2009 in materia di Piano casa.

Più specificamente, al comma 1 dell'art. 2 è stato soppresso l'intero periodo finale «*Resta fermo che sia l'edificio da ampliare che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria*» ed è stato, invece, introdotto *ex novo* il comma 2-bis, che

---

completamento; le zone C, di espansione; le zone D destinate agli impianti produttivi; le zone E, agricole e le zone F, destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

<sup>81</sup> Invero – com'è noto – la L.R. n. 11/2004, all'art. 13, rubricato “*Contenuti del Piano di assetto del territorio (PAT)*”, non parla più di zone territoriali omogenee, ma stabilisce – alla lettera k) – che il PAT «*determina, per ambiti territoriali omogenei (ATO), i parametri teorici di dimensionamento, i limiti quantitativi e fisici per lo sviluppo degli insediamenti residenziali, industriali, commerciali, direzionali, turistico-ricettivi e i parametri per i cambi di destinazione d'uso, perseguendo l'integrazione delle funzioni compatibili*».

<sup>82</sup> Ad onor del vero, non è proprio così automatico che la zona di completamento sia del tutto analoga alla zona di espansione, in quanto la prima è teoricamente già urbanizzata, mentre la seconda potrebbe essere ancora da urbanizzare, ragion per cui ci potrebbe essere il rischio di edificare un ampliamento separato in zona priva di idonea urbanizzazione, pur se generato da un immobile ricadente in zona B. In proposito, va però ricordato che in forza del comma 4 dell'art. 9 – rubricato “Ambito di applicazione” – della medesima LR 14/2009, i vari interventi premiali del Piano casa «*sono subordinati all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ovvero al loro adeguamento in ragione del maggiore carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie degli edifici esistenti, ad esclusione degli interventi realizzati sulla prima casa di abitazione*».

così recita: «Sia l'edificio che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria, salvo l'ampliamento in aderenza che può essere realizzato anche in zona territoriale omogenea impropria, sempreché l'edificio da ampliare insista in zona territoriale omogenea propria».

Si tratta, quindi, di una nuova previsione normativa che incide solamente sugli interventi edilizi di ampliamento disciplinati dall'art. 2 della legge sul Piano casa, senza modificare in alcun modo le ipotesi di demolizione e ricostruzione con ampliamento di cui al successivo art. 3.

In buona sostanza, il legislatore regionale ha introdotto un'eccezione al necessario requisito della compatibilità urbanistica, stabilendo che gli ampliamenti in senso stretto – ossia quelli da realizzarsi in aderenza all'edificio principale – possono ricadere anche in zona impropria, purché il fabbricato originario, che genera il *bonus* di cubatura o superficie, ricada – esso sì – in zona territoriale omogenea propria.

In altre parole, rimane vigente il requisito della compatibilità di zona per gli ampliamenti separati, che vanno a comportare un ulteriore dispendio di suolo, in quanto costituiscono delle nuove unità, che solitamente non hanno alcun collegamento – né sotto il profilo funzionale, né sotto altri aspetti –, con l'immobile che ha generato l'ampliamento, ragion per cui il legislatore regionale ha ritenuto di confermare la necessità che sorgano in zona urbanisticamente compatibile.

Al contrario, è stato deciso di favorire gli ampliamenti contigui, che in tanti casi, rappresentano davvero un aumento di superficie/volume utile per l'immobile originario [<sup>83</sup>], e che, evidentemente, sono stati considerati più rispondenti alle finalità generali perseguite dal Piano casa.

Tale modifica normativa, tuttavia, appare incompleta, in quanto non comprende le ipotesi di demolizione e ricostruzione con ampliamento previste dall'art. 3 della normativa in commento, per le quali permane sempre il necessario presupposto della zona propria.

In verità, anche gli interventi dell'art. 3 si dividono in due categorie: quelli disciplinati dal secondo comma, che prevedono la ricostruzione *in loco* e quelli di cui al terzo comma, che consente – a determinate condizioni – la riedificazione anche su un'area di sedime completamente diversa.

Orbene, poiché la prima categoria non appare affatto dissimile dagli ampliamenti in aderenza di cui all'art 2, si ritiene che la medesima *ratio* e un minimo di coerenza sistematica avrebbe dovuto indurre il legislatore veneto ad eliminare l'obbligatorietà del requisito della zona propria anche con riguardo a tali interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento sullo stesso sito.

---

<sup>83</sup> Si pensi all'ipotesi di chi ha una casa di civile abitazione in zona propria, ma al confine con la zona agricola: in tale circostanza, la pregressa formulazione della norma avrebbe messo a serio rischio la possibilità concreta di ampliare l'edificio, per la prevista impossibilità di realizzare l'ampliamento all'interno della zona rurale. Ad oggi, invece, la creazione di una nuova unità immobiliare, mediante l'ampliamento separato, rimane preclusa, ma è possibile che il proprietario dell'abitazione originaria ricavi qualche stanza in più, costruendo l'ampliamento in aderenza all'edificio principale, pur sconfinando nella zona agricola.

***L'obbligo di realizzare ovvero adeguare le opere di urbanizzazione primaria e  
l'aumento di carico urbanistico***  
*di Emiliano Troi e Cristina Borgato*

Il comma 4 dell'articolo 9 della l.r. 14/2009 come modificata dalla l.r. 13/2011 prevede che “*gli interventi di cui agli articoli 2,3, 3 ter, 3 quater e 4 sono subordinati all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria, ovvero al loro adeguamento in ragione del maggior carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie degli edifici esistenti, ad esclusione degli interventi realizzati sulla prima casa di abitazione*”.

La norma in esame non ha subito significative modifiche o integrazioni rispetto a quanto già previsto con il così detto “Primo Piano Casa”, continuando a richiedere *tout court* la sussistenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria, idonee a sopportare l'aggravio del carico urbanistico derivante dall'applicazione degli aumenti volumetrici contemplati dal Piano Casa, in ragione dell'incidenza dell'intervento da eseguire.

La *ratio* della disposizione corrisponde esattamente a quella rinvenibile nell'art. 12 del DPR 380/2001, rappresentata dalla necessità di assicurare la presenza delle indispensabili dotazioni urbanistiche, al fine di garantire un ordinato ed armonico sviluppo del carico antropico sull'area oggetto dell'intervento edilizio.

L'unico elemento di novità della norma è dettato da ragioni di ordine squisitamente sistematico e di coordinamento tra le disposizioni di nuova introduzione: ed infatti, il legislatore si è limitato ad estendere la previsione *de qua* agli interventi di cui all'art. 3 *ter* (volti a favorire la rimozione e lo smaltimento dell'amianto) e 3 *quater* (per gli edifici in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica ed idrogeologica), confermando che la disposizione non riguarda le prime case di abitazione.

Quanto alle indicazioni offerte dalla Circolare interpretativa n. 1/2014 limitatamente alla disposizione in commento, essa rinvia all'art. 16, comma 7, del DPR n. 380/2001, con riferimento alla nozione di “*interventi di urbanizzazione primaria*”<sup>84</sup>, prevedendo espressamente che siano garantiti gli spazi di sosta o di parcheggio.

Tanto premesso, la L.R. 32/2013 conferma dunque la scelta già cristallizzata nel Primo Piano Casa di limitare la valutazione sulla congruità e adeguatezza delle urbanizzazioni esistenti alle sole opere di urbanizzazione primaria, atteso l'espresso riferimento ad esse contenuto nell'art. 9, comma 4, della L.R.V. n. 14/2009 e solamente in relazione al carico urbanistico aggiuntivo derivante dall'intervento di ampliamento.<sup>85</sup> In caso di valutazione negativa circa la congruità e l'adeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria esistenti, potrebbe sostenersi che non sia consentita la *cd* monetizzazione. Tuttavia la predetta conclusione non sembra né certa né univoca. Ed invero a tale questione sono state fornite più soluzioni dalla prassi amministrativa (ad es. il Comune di Verona, con propria Delibera Giunta Comunale n.396 del 25.11.2009, ha previsto espressamente la monetizzazione delle opere primarie qualora ciò sia motivato da ragioni oggettive). Ed

---

<sup>84</sup> Essi ricomprendono le strade residenziali, gli spazi di sosta o di parcheggio, le fognature, la rete idrica, la rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, la pubblica illuminazione e gli spazi di verde attrezzato.

<sup>85</sup> I primi commentatori della norma in esame hanno sul punto evidenziato che laddove le opere di urbanizzazione primaria risultino insufficienti rispetto al carico urbanistico esistente, non può ricadere sul privato l'onere di realizzarle in sostituzione dell'Amministrazione Comunale.

ancora, in senso conforme alla possibilità di monetizzare l'adeguamento infrastrutturale primario necessitato dal maggior carico urbanistico, depone l'ultimo comma dell'art. 2 della l.r. 12/1999 (sul recupero dei sottotetti), il quale prevede espressamente la monetizzazione per l'incremento degli standard dovuti proprio all'aumento del carico urbanistico per l'ampliamento dell'edificato esistente.

Quanto appena esposto rende evidente come la questione non possa essere chiusa con l'immediata esclusione della possibilità del ricorso alla monetizzazione. Pertanto, a fronte della mancanza di una previsione normativa inequivoca sul punto, potrebbe essere prudenzialmente seguito l'insegnamento fornito dal TAR Veneto, proprio in ambito di monetizzazione, concludendo che sia possibile il ricorso a tale istituto, ma solo per concrete esigenze di indisponibilità oggettiva delle aree (*cf.* TAR Veneto 1369/2011).

Sotto altro profilo, la norma, poiché - come detto - non sostanzialmente modificata con il Terzo Piano Casa, lascia aperte le molte questioni inerenti le concrete modalità di ottemperanza alla previsione, già affrontate dai primi commentatori, ed inerenti i criteri in base ai quali debba essere verificata l'adeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria, il soggetto deputato alla valutazione della predetta adeguatezza e l'*iter* procedimentale da seguire nell'ipotesi in cui le opere di urbanizzazione primaria risultino insufficienti e si renda necessario l'adeguamento prescritto.

Per quanto concerne i criteri in base ai quali deve essere verificata l'adeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria, pur rinviando all'elaborazione dottrinale già sviluppatasi *in parte qua*, si ritiene che l'individuazione dei predetti criteri richieda una più attenta indagine nel caso in cui il lotto oggetto di intervento ricada all'interno di un ambito di lottizzazione, trattandosi di un ambito prima non urbanizzato e per il quale esiste un piano attuativo che ha dimensionato l'urbanizzazione primaria in base al carico insediativo previsto nel P.U.A. stesso<sup>86</sup>.

Ebbene, l'espressione "*esistenza delle opere di urbanizzazione primaria*" contenuta nel richiamato art. 9 del Piano Casa, anche alla luce di quanto precisato nella Circolare esplicativa n. 1/2014, pare debba intendersi nel senso che sia richiesta la presenza di quelle opere di urbanizzazione primaria elencate all'art. 16, comma 7, del D.P.R. n. 380/2001, necessarie per consentire in concreto l'edificazione. Secondo tale impostazione, che trova anche autorevole conforto giurisprudenziale<sup>87</sup>, la valutazione in ordine alla sussistenza delle opere di urbanizzazione primaria si traduce in un giudizio di

---

<sup>86</sup> Invero, se l'intervento riguarda una zona per la quale lo strumento urbanistico generale comunale ammette l'intervento diretto, l'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria deve costituire il presupposto del rilascio del titolo edilizio, ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. 380/2001. In dottrina è stato allora osservato che, in ipotesi di intervento diretto, la verifica dell'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria appare invero meno complesso, poiché già le valutazioni operate in sede di pianificazione generale hanno già portato a qualificare quell'area quale zona territoriale omogenea in grado di sostenere un intervento diretto, in un ambito già urbanizzato.

<sup>87</sup> il Consiglio di Stato ha precisato che le opere di urbanizzazione primaria comprendono spazi di sosta o di parcheggio, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, strade residenziali nonché rete fognaria, in modo tale da assicurare, anche nei casi di assenza o carenza di pianificazione urbanistica, che si realizzi un sistema infrastrutturale adeguato ad un ordinato e razionale vivere civile, con conseguente onere per l'Amministrazione di verificare che il rilascio del permesso di costruire sia comunque accompagnato dalla preesistenza o dalla contemporanea realizzazione almeno delle opere di urbanizzazione primaria in concreto necessarie per poter ritenere che la zona possa avere quel minimo di infrastrutture necessarie per l'intervento edilizio richiesto (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. IV, 25.11.2013, n. 5592).

carattere fattuale, da svolgersi “caso per caso”, in relazione allo stato dei luoghi, e finalizzato ad accertare la compatibilità dell’intervento di ampliamento rispetto all’assetto delle infrastrutture pubbliche esistenti nell’area.

Quella appena esposta sembra essere, del resto, l’unica impostazione idonea a consentire di sfruttare realmente la disciplina incentivante e derogatoria di cui alla normativa sul Piano Casa.

Diversamente opinando, la valutazione in ordine alla sussistenza delle opere di urbanizzazione primaria imporrebbe la rigorosa verifica del rispetto del dimensionamento degli standard urbanistici, secondo i parametri prescritti dal D.M. n. 1444/1968, come in effetti è stato ritenuto anche da alcuni giudici<sup>88</sup>. In altri termini si renderebbe necessario verificare, nel dettaglio, se l’urbanizzazione primaria esistente sia sufficiente ad “assorbire” il maggior carico urbanistico derivante dall’esecuzione degli interventi di ampliamento volumetrico da abilitare con il “Piano Casa”, previa specifica verifica del rispetto matematico delle proporzioni contenute nel D.M. n. 1444/1968<sup>89</sup>.

Tuttavia, anche alla luce delle precisazioni offerte dalla Circolare esplicativa, sembrerebbe che i *bonus* volumetrici riconosciuti dal “Piano Casa” debbano essere esclusi dal computo strettamente matematico dei parametri urbanistico-edilizi propri dei P.U.A. quali, ad esempio, gli standard urbanistici. Al commento dell’art. 2.1 della richiamata Circolare, invero, si prevede che: *“la realizzazione dell’incremento volumetrico all’interno di area coincidente con l’ambito territoriale di un P.U.A. non*

---

<sup>88</sup> Più precisamente ancora, il T.A.R. Veneto – in un giudizio avente ad oggetto la possibilità di rilasciare un titolo edilizio in luogo alla preventiva adozione di un Piano Attuativo, qualora l’area fosse già dotata delle necessarie urbanizzazioni – ha precisato che l’espressione *“esistenza delle opere di urbanizzazione”* deve essere intesa nel significato di adeguatezza delle opere ai bisogni collettivi e, pertanto, la valutazione di congruità del grado di urbanizzazione di un’area non può che essere effettuata alla stregua della normativa sugli standard urbanistici di cui al D.M. n. 1444/1968 (cfr T.A.R. Veneto, Sez. II, 14.2.2012, n. 234).

<sup>89</sup> Ove si scelga di aderire a questa seconda impostazione, la verifica dovrebbe essere svolta con riferimento alla dotazione complessiva delle aree previste e destinate a standard primari dal P.U.A., poiché tale oggetto di indagine rappresenta la verifica più rilevante in caso di aumento del carico insediativo rispetto al dimensionamento originario del P.U.A. La verifica della sufficienza della dotazione di standard potrà essere svolta con riferimento alla superficie complessiva delle aree destinate ad uso pubblico, a prescindere dalla ripartizione percentuale interna fra verde e parcheggi.

Ed invero in tema di standard pubblico il D.M. n. 1444/1968 si limita ad individuare come vincolante la misura complessiva delle aree da cedere e/o vincolare a standard, mentre non risulta vincolante la proporzione fra le destinazioni a verde pubblico o parcheggio (che rappresentano le due tipologie di standard primari fra quelli elencati all’art. 3 del D.M. 1444/68) all’interno della complessiva superficie da destinare ad usi collettivi o le singole superfici a verde o a parcheggi. Pertanto nulla vieta di ritenere che tali aree possano avere anche un’unica destinazione: sia essa parcheggio o verde pubblico, ovviamente nel rispetto del dimensionamento complessivo delle aree dovute a standard pubblico. A sostegno di tale conclusione depone specificamente anche lo stesso contenuto testuale della norma in commento, che utilizzando la preposizione disgiuntiva “o” chiarisce come le due destinazioni: verde pubblico o parcheggio, possono essere fra loro alternative. In senso conforme depone ancora il medesimo testo normativo laddove chiarisce che le proporzioni lì espressamente previste al comma secondo dell’art. 3 del D.M. 2.04.1968 1444, opera “di norma”, con ciò chiarendo che tale previsione non è vincolante e può essere modificata in ragione del caso concreto. Tutto ciò come ritenuto anche dalla costante giurisprudenza, la quale ha statuito, per l’appunto, con riferimento alla predetta previsione normativa che “trattandosi di una ripartizione prevista in linea di massima, come è reso palese dall’uso dell’espressione “di norma”, non sussiste alcuna illegittimità nel caso in cui non venga rispettata la detta indicazione del legislatore.” (T.A.R. Sicilia Catania, sez. III, 08/04/2010, n. 1058).

*incide né sul procedimento, né sui requisiti di volume e di superficie previsti dall'art. 20 della L.R. 11/2004 per la sua approvazione: ciò significa che il PUA può e deve essere approvato senza che siano presi in considerazione la superficie utilizzata per la realizzazione dell'incremento volumetrico e l'incremento volumetrico stesso. Conseguentemente, il titolo per l'esecuzione dell'ampliamento volumetrico e l'approvazione del PUA sono formati e/o rilasciati senza alcuna reciproca interferenza e cioè senza che sull'ampliamento possano esprimersi i titolari dei terreni soggetti a PUA e senza che l'ambito o il progetto di PUA siano modificati. Resta ferma la verifica, da parte del Comune, della sufficienza delle opere di urbanizzazione ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge”.*

Ciò potrebbe significare che gli ampliamenti volumetrici di edifici ricompresi in P.U.A. non vadano ad incidere sulla quantificazione ed il dimensionamento del P.U.A. (e quindi anche sul dimensionamento matematico degli standard urbanistici previsti dallo stesso P.U.A.), purché risulti comunque esistente una sufficiente infrastrutturazione primaria delle aree. Ne consegue che potrebbe essere esclusa la necessità di dover riquantificare puntualmente le dotazioni urbanistiche in relazione all'aumento degli abitanti “teorici” da insediare a seguito degli ampliamenti volumetrici degli edifici.

Sul punto però si segnala che manca ancora un'interpretazione univoca da parte della giurisprudenza, né sotto il profilo testuale v'è la possibilità di ottenere una indicazione certa.

In ordine agli altri profili rilevanti, pare sufficiente richiamare le considerazioni già esposte nei precedenti commenti pubblicati, sia per quanto concerne il soggetto deputato a svolgere la verifica di adeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria<sup>90</sup>, sia con riferimento all'iter procedimentale da svolgere in caso di esito negativo della verifica circa l'adeguatezza degli standard<sup>91</sup>.

In conclusione, merita di essere svolta infine una riflessione sui così detti standard “privati”, previsti dall'art. 9 della legge Tognoli (122/1989) e recepiti nella L.U.

---

<sup>90</sup> E' stato già evidenziato come il compito di valutare l'esistenza e l'adeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria sembri demandato al privato (meglio, dal professionista incaricato). Astrattamente, nei casi di intervento diretto, il professionista potrà limitarsi ad attestare l'adeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria, ovvero presentare specifica documentazione che dimostri l'esistenza di sufficienti opere di urbanizzazione primaria, in caso di interventi di non modesta entità. Nei casi di interventi ricadenti nell'ambito di un P.U.A., se il P.U.A. originario è stato dimensionato prevedendo degli standard primari eccedenti rispetto ai valori minimi, il professionista dovrà dimostrare che la “quota aggiuntiva” sia in grado di sostenere il carico urbanistico attuativo derivante dall'applicazione del Piano Casa; diversamente, non potrà che essere previsto un adeguamento degli standard del Piano stesso.

<sup>91</sup> L'eventuale carenza delle opere di urbanizzazione, come noto, è superabile solo con l'adeguamento delle stesse. Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del DPR 380/2001, le opere di urbanizzazione primaria realizzate da soggetti diversi dal Comune si configurano come nuove costruzioni, assoggettate al rilascio di permesso a costruire, mentre gli interventi di cui agli artt. 2, 3, 3 ter, 3 quater e 4 possono essere realizzati con il regime semplificato della D.I.A. Il coordinamento tra le norme impone di ritenere che l'intervento di ampliamento sia soggetto a permesso di costruire, non essendo possibile fare ricorso al regime semplificato della d.i.a. ove si intenda eseguire un intervento che in parte esuli dall'ambito di applicazione della legge regionale. Nel caso di interventi ricadenti in un P.U.A., un'eventuale carenza delle predette opere potrà essere superata solamente con l'impegno del privato di farsi carico dei costi per l'adeguamento delle opere di urbanizzazione esistenti, attraverso la preventiva stipulazione di accordi e/o convenzioni con l'Amministrazione Comunale, ovvero con la presentazione di atti unilaterali d'obbligo.

nazionale (L. 1150/1942, art. 41 *sexies*), ai fini di verificarne la rilevanza in sede di attuazione del Piano Casa.

Al riguardo si potrebbe ritenere che tali standard dovrebbero essere comunque realizzati, poiché gli stessi sono previsti in forza di una normativa legislativa nazionale, che come tale non è derogabile dalla disciplina del Piano Casa. In realtà, la norma statale di riferimento prescrive la dotazione di tali standard privati solo per le “nuove costruzioni”. Per l’effetto potrebbe essere sostenuta la non applicazione agli ampliamenti ed alle sopraelevazioni tipici degli interventi di Piano Casa (salvo forse gli ampliamenti separati, tramite realizzazione di un edificio autonomo). Sul punto, si segnala che tale conclusione è stata testualmente recepita dalla circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 28.10.1967 n. 3210. Per contro esistono anche pronunce della giurisprudenza in senso contrario (*cf*r Cassazione civile, sez. II, 03/03/2008, n. 5741). Verosimilmente, tale seconda opzione interpretativa potrebbe essere ritenuta maggiormente conforme alla *ratio* sottesa alla previsione normativa.

Infine pare opportuno segnalare che, anche qualora si ritenesse comunque necessario l’adeguamento degli standard privati a parcheggio per gli interventi di ampliamento, l’interpretazione della norma prevede un’ulteriore limitazione. In particolare è stato ritenuto, anche dalla giurisprudenza, che gli standard privati si applichino limitatamente agli edifici a destinazione residenziale, direzionale e commerciale, ma non anche produttiva. Tale conclusione sembrerebbe giustificabile, anche sotto il profilo testuale, dalla circostanza che la disposizione normativa che la prevede (l’art. 18 della così detta Legge Ponte, aggi art. 41 *sexies* della l. 1150/1942) è espressamente richiamata all’interno del D.M. 1444/68, che attua per l’appunto la “legge Ponte”, solo ai fini di spiegarne il rapporto con gli standard pubblici per la destinazione residenziale, commerciale e direzionale, mentre analogo richiamo non viene svolto rispetto alle diverse destinazioni.

## ***Il contributo di costruzione*** *di Valentino Peterle*

**Sommario:** 1. La disciplina sul contributo di costruzione. - 2. Il rapporto con l'art. 17 del d.P.R. 380/2001. - 3. La previsione del comma 2 *bis* e l'obbligo di mantenere la residenza nell'immobile oggetto di intervento: ipotesi ricostruttive.

### **1. La disciplina sul contributo di costruzione**

L'art. 7 della L.R. 14/2009, come modificato dall'art. 8 della L.R. 32/2013, sotto la rubrica “*Oneri ed incentivi*”, reca la specifica disciplina regionale in materia di contributo di costruzione nel caso di realizzazione di interventi edilizi che beneficiano del regime “premiabile” del c.d. “Piano Casa”.

Il primo comma della disposizione in esame conferma la previsione dell'originario testo della L.R. 14/2009.

Quale regola generale, il legislatore veneto stabilisce dunque che - “*ferma restando l'applicazione dell'art. 17 d.P.R. 380/2001*” - in caso di realizzazione degli interventi di cui all'art. 2 (“*interventi edilizi di ampliamento*”), 3 (“*interventi per favorire il risanamento del patrimonio edilizio esistente*”) 3 *ter* (“*interventi per favorire la rimozione e lo smaltimento dell'amianto*”), 3 *quater* (“*interventi per favorire la rimozione e lo smaltimento dell'amianto*”) il contributo di costruzione è ridotto del 60 per cento nell'ipotesi di edificio o unità immobiliari destinati a prima abitazione del proprietario o dell'avente titolo<sup>92</sup>.

Con disposizione volta a favorire i nuclei familiari con tre o più figli, il medesimo primo comma stabilisce che per tale ultima tipologia di famiglie il contributo di costruzione non è dovuto. A tale proposito, va evidenziato che il primo comma in esame, nel disciplinare l'esonero totale dal contributo di costruzione per i nuclei familiari con tre o più figli, si riferisce al contributo di costruzione “*afferre al permesso di costruire*”; ciò che potrebbe indurre a ritenere che per gli interventi assentibili mediante denuncia d'inizio attività (disciplinati dall'art. 6 della L.R. 14/2009) l'esonero previsto per i nuclei familiari con tre o più figli non sia applicabile, salva la possibilità per gli interessati di chiedere comunque in questi casi il rilascio del permesso di costruire, in sostituzione alla D.I.A, *ex art. 22 d.P.R. 380/2001*.

Da notare che secondo la lettera della citata disposizione resterebbero esclusi dal novero degli interventi che beneficiano dello “sconto” sul contributo di costruzione quelli disciplinati dall'art. 3 *bis*, ovvero gli “*interventi nelle zone agricole*”.

A tale proposito, va evidenziato che la recente circolare interpretativa del 13/11/2014 della Giunta regionale – pubblicata sul B.u.r. n. 111 del 20/11/2014 – ha chiarito che le agevolazioni previste dalla disposizione in esame “*vanno applicate a tutti gli interventi riconducibili agli artt. 2 e 3 della legge, compresi quello da realizzarsi in zona agricola ai sensi dell'art. 3 bis, benché non espressamente richiamato*”.

---

<sup>92</sup> Sul punto, va ricordato che l'art. 1 *bis* della L.R. 14/2009 stabilisce che “*per prima abitazione del proprietario o prima casa di abitazione si intendono le unità immobiliari in proprietà, usufrutto o altro diritto reale in cui l'avente titolo o i suoi familiari risiedono oppure si obbligano a stabilire la residenza e a mantenerla*”.

Il comma 1 *bis* introduce una “deroga” all'anzidetta regola generale: nell'ipotesi di interventi che “*utilizzano*” ovvero che prevedano l'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile con una potenza non inferiore a 3 kw, il contributo (a) non è dovuto per gli edifici destinati a prima abitazione del proprietario o dell'avente titolo; (b) può essere ridotto dal comune nella misura del 50 per cento per tutti gli altri edifici che non siano prima abitazione.

Il successivo comma 1 *ter*, introdotto dalla L.R. 32/2013, dispone che le riduzioni sul contributo di costruzione andranno calcolate:

- a) “*sul volume o sulla superficie ampliati*” nel caso degli interventi di ampliamento (previsti dagli artt. 2 e 3 *ter*);
- b) nel caso, invece, degli interventi previsti dall'art. 3 (“*demolizione e ricostruzione*”) sul “*volume ricostruito*” e sulla “*nuova superficie comprensivi dell'incremento*”.

## **2. Il rapporto con l'art. 17 del d.P.R. 380/2001**

Come subito precisato dal primo comma della disposizione in esame - introdotto dall'art. 8 della L.R. 32/2013 - resta ferma l'applicazione dell'art. 17 del d.P.R. 380/2001 che, com'è noto, regola i casi di “*riduzione o esonero dal contributo di costruzione*”.

A tale proposito, va evidenziato che tale inciso sembra destinato ad aver rilievo, in particolare, per i casi disciplinati dal comma 3, lettere a) e b), dell'art. 17 del d.P.R. 380/2001, laddove è stabilito che “*il contributo di costruzione non è dovuto a) per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale; b) per gli interventi di ristrutturazione ed ampliamento, in misura non superiore al 20% di edifici unifamiliari*”.

Nel primo caso, si tratta di esonero contributivo che, come rilevato in dottrina, “*fonda su una precisa scelta di politica socio-economica, storicamente consolidata, avviata nel secondo dopoguerra per favorire ed incentivare l'imprenditoria agricola*<sup>93</sup>”.

A prescindere, dunque, dalla sopra ricordata riconosciuta applicabilità – da parte della circolare interpretativa regionale del 13/11/2014 – delle riduzioni previste dall'articolo in commento anche agli interventi previsti dall'art. 3 *bis*, il contributo di costruzione non è dovuto<sup>94</sup> nel caso di interventi su immobili di residenza da realizzarsi in zona agricola “*in funzione della conduzione del fondo*” e “*delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale*”.

Quanto alla seconda previsione, si tratta degli interventi di ristrutturazione e limitato ampliamento (nei limiti del 20%) di edifici unifamiliari.

In questi casi, ove l'intervento sull'edificio unifamiliare sia superiore al 20% – così come consentito nei casi disciplinati dall'art. 2, comma 5, 5 *bis* e 5 *ter* – e sempre che l'intervento già non goda dell'esenzione totale disciplinata dall'art. 7 (come, ad esempio, nel caso dell'ampliamento dell'edificio destinato a prima abitazione del proprietario che “*utilizza*” fonti di energia rinnovabile non inferiore a 3kw) l'eventuale riduzione applicabile andrà calcolata sulla sola parte di intervento che eccede il limite del 20%.

---

<sup>93</sup> Così, Mazzarelli, *Diritto dell'Edilizia*, 2004, pag. 175.

<sup>94</sup> A tale proposito, ai fini dell'ottenimento dell'esenzione sarà dunque necessaria la contemporanea sussistenza del requisito soggettivo (qualità di imprenditore agricolo a titolo professionale *ex art. 1 D.Lgs. 99/2004* da parte del soggetto richiedente) ed oggettivo (le opere dovranno essere strumentali e/o funzionali alla conduzione del fondo).

### **3 La previsione del comma 2 bis e l'obbligo di mantenere la residenza nell'immobile oggetto di intervento: ipotesi ricostruttive.**

Il comma 2 bis della disposizione in esame, introdotto dalla L.R. 32/2013, stabilisce che l'ottenimento delle agevolazioni di cui ai commi 1 e 1 bis lettera a) è subordinata all'assunzione di uno specifico "obbligo" da parte del titolare dell'intervento.

Quest'ultimo deve infatti stabilire e mantenere la residenza per un periodo non inferiore a quarantadue mesi dal rilascio del certificato di agibilità.

La disposizione prosegue con l'indicazione delle conseguenze nel caso si "contravvenga" a tale obbligazione: si stabilisce che il Comune, a titolo di "penale", possa richiedere il versamento dell'intero contributo di costruzione maggiorato del 50% in via "ordinaria"; mentre nel caso dei comuni turistici la maggiorazione è pari al 200%.

Alcuni commentatori<sup>95</sup> si sono espressi per la natura di sanzione amministrativa di tale previsione; altri<sup>96</sup>, pur rilevando che quest'ultima interpretazione debba ritenersi corretta, hanno proposto alcuni argomenti a favore della natura privatistica della "penale" in esame, evidenziando elementi di comunanza con le analoghe clausole spesso inserite nelle convenzioni urbanistiche.

Nella sostanza, vi è la volontà del legislatore veneto di evitare possibili "aggiramenti" della speciale e derogatoria disciplina premiale dettata dal piano casa in relazione al contributo di costruzione.

Quanto infine all'entità della "penale", è stato giustamente notato che il legislatore regionale, nel distinguere tra penale applicabile in via ordinaria dai comuni (nella misura del 50%) e quella applicabile nei "comuni turistici" (nella misura del 200%) introduce una norma che, pur se chiara nella sua finalità – scoraggiare elusioni laddove i benefici premiali del "Piano casa" risultano, in tesi, maggiormente appetibili sotto il profilo economico – presuppone che sia possibile distinguere tra le due succitate categorie (comune "ordinario" e comune "turistico").

In effetti, tale distinzione non è agevole, ed anzi la recente legge regionale sul turismo (L.R. 11/2013) all'art. 8 stabilisce che "sono comuni turistici [...] tutti i comuni del Veneto".

Pur se la citata norma è espressamente riferita all'articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 "Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale", non consta che nell'Ordinamento regionale vi sia altra disposizione che discrimini tra comuni ordinari e comuni turistici: ciò che potrebbe far propendere per una generale indistinta applicazione del più severo regime affittivo nel caso di violazione dell'obbligo in esame.

---

<sup>95</sup> A. Frigo, Art. 7, in (a cura di) Barel, Meneguzzo, Travaglini, Bigolaro, "Il terzo "Piano Casa" del Veneto", Padova, 2013, pagg. 134-135.

<sup>96</sup> A. Sala, art. 7, in (a cura di) Dal Prà, Sartorato, "Guida operativa alla Legge regionale n. 32 del 29 novembre 2013", Padova, 2014



**CAPITOLO IV**  
**Ulteriori limiti all'applicabilità**  
**delle misure di carattere eccezionale previste dalla legge**

*Gli edifici soggetti a vincolo culturale o paesaggistico*  
*di Francesco Curato*

I rapporti tra L.R. n.14/2009 così come modificata ed integrata dalla L.R. n. 32/2013 e beni culturali, per un verso, e beni paesaggistici, dall'altro, sono disciplinati da due norme della legge regionale in commento, rispettivamente l'art. 9 comma 1 lett. b e l'art. 1 comma 2.

Con riferimento ai primi, i beni culturali appunto, l'art. 9 comma 1 lett. b, non intaccato dalle modifiche introdotte dalla L.R. n. 32/2013, introduce uno dei casi di esclusione dall'applicazione degli artt. 2, 3 ter, 3 quater e 4.

La norma si riferisce agli edifici “vincolati ai sensi della parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137” e successive modificazioni”.

In forza di tale disposizione, tutti i beni culturali in base alla parte seconda del Codice introdotto con il D.Lgs. n.42/2004 (e, dunque, sia quelli di proprietà pubblica o di enti privati assimilati all'Ente Pubblico ai sensi dell'art. 10 c. 1 del medesimo decreto, sia quelli di proprietà privata) sono pertanto *ope legis* esclusi dall'ambito applicativo della nuova legge regionale veneta.

A tal riguardo si pone tuttavia il legittimo dubbio se, nell'ambito degli edifici “vincolati” ai sensi della parte seconda del vigente Codice dei Beni Culturali del Paesaggio esclusi dall'applicazione degli artt. 2, 3 e 4, siano riconducibili i soli edifici soggetti a vincolo “diretto”, ai sensi dell'art. 13 del Codice medesimo, in ragione di un proprio interesse culturale, ovvero anche gli edifici soggetto a mero vincolo “indiretto” (o tutela “indiretta”), ai sensi dell'art. 45 dello stesso Codice, privi invece di proprio interesse culturale ma tutelati solo in funzione di una loro relazione fisico-spaziale con il bene in sé culturale.

Se è vero infatti che la lettera della norma di cui all'art. 9 comma 1 lett. b, con il generico riferimento alla parte seconda del D.Lgs. n.42/2004, non pare ammettere distinzioni tra edifici soggetti a vincolo “diretto” ed edifici soggetti a vincolo “indiretto”, tuttavia per detti ultimi beni soggetti al vincolo ex art. 45 del Codice si potrebbe non giustificare – in ragione della soltanto indiretta tutela dell'interesse primario protetto ex art. 9 Cost. – una esclusione *ope legis* dell'applicabilità della legge in commento, meglio invece adattandosi agli stessi beni il regime stabilito, in via generale, per tutti gli “*edifici soggetti a specifiche forme di tutela*” dall'art. 1 comma 2 della L.R. n.14/2009 (regime che, come si dirà, è stato introdotto dalla medesima legge anche con riguardo ai beni paesaggistici).

La disciplina di cui al menzionato art. 1 comma 2 prevede infatti non già una automatica e preventiva esclusione dall'ambito di applicazione della legge, bensì una verifica concreta da parte dell'Autorità preposta alla tutela sulla compatibilità dell'intervento con le esigenze della tutela stessa (in questo caso, secondo questa linea interpretativa, della tutela “indiretta” ai sensi dell'art. 45 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) ai fini

del rilascio della necessaria autorizzazione dell’Autorità preposta (che, nel caso specifico, sarebbe la Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio territorialmente competente nell’ambito della nuova organizzazione del MIBACT approvata con D.P.C.M. n. 171/2014).

In sede di concreta verifica sulla compatibilità dell’intervento, potrebbe allora trovare comunque soddisfazione l’esigenza di salvaguardia del bene soggetto a vincolo “indiretto” (o tutela “indiretta”), nell’ottica di una sua protezione soltanto “riflessa” (in relazione appunto alla tutela del bene culturale direttamente vincolato).

In conclusione, mentre per i beni culturali in senso proprio si coglie immediatamente la “ratio” dell’esclusione dall’applicazione della L.R. n.14/2009, in ragione della prevalenza dell’interesse primario costituzionalmente garantito ex art. 9 Cost. che è a fondamento della tutela dei beni di interesse culturale di cui all’art. 13 D.Lgs. n.42/2004, per i beni soggetti alla tutela cd. “indiretta” l’applicabilità delle norme di cui agli artt. 2, 3 ter, 3 quater e 4 della L.R. n.14/2009 – sempre secondo questa interpretazione- verrebbe opportunamente condizionata al mero assenso dell’Autorità preposta alla tutela del vincolo fondato sulla connessa concreta verifica della compatibilità dell’intervento con le esigenze della tutela dell’edificio gravato da vincolo indiretto e, conseguentemente e di riflesso, della tutela del bene indirettamente e propriamente culturale.

Con riferimento ai beni paesaggistici, nulla invece viene stabilito nell’art. 9 comma 1 della L.R. n.14/2009.

Il legislatore veneto – diversamente da quanto disposto da altre Regioni<sup>97</sup> - non ha infatti inserito, tra i casi in cui viene esclusa l’applicazione degli artt. 2, 3 ter, 3 quater e 4, le

---

<sup>97</sup> Ben altra attenzione hanno ricevuto, i beni paesaggistici, nelle altre Leggi Regionali in vigore sul cd. “piano casa”, le quali li contengono talvolta con specifiche disposizioni, talvolta con la sola menzione in generiche formulazioni estese anche ad altri ambiti di tutela. Specifiche disposizioni sono quelle contenute, rispettivamente, nella L.R. n. 14/2009 della Regione Puglia che, all’art. 6, stabilisce come “*non è ammessa la realizzazione degli interventi (...) f) sugli immobili ubicati in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi degli art. 136 e 142 del d.Lgs. 42/2004, così come da ultimi modificati dall’art. 2 del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63*”; nella L.R. n. 28/2009 della Regione Piemonte la quale, diversamente, prevede che all’interno delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi degli art. 136 e 157 del Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici, sono ammessi interventi di ampliamento di cui all’art. 3 della medesima Legge, fatto salvo l’ottenimento della autorizzazione paesaggistica, mentre rimangono esclusi, in tali ambiti, gli interventi di demolizione e ricostruzione in deroga; nella L.R. n.13/2009 della Regione Umbria la quale prevede espressamente l’esclusione dall’ambito di applicazione delle nuove norme edilizie in deroga, per i beni ricadenti nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del D.Lgs. 42/2004; nella L.R. n.21/2009 della Regione Lazio che (curiosamente) circoscrive tale esclusione ai soli territori costieri e contermini ai laghi, quindi solo ad alcune tra le zone tutelate *ex lege* e ricomprese tra le aree e i beni elencati dapprima nell’articolo 82, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 come introdotto dall’articolo 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Legge Galasso) ed oggi nell’art.142 del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i. Alla seconda categoria di leggi regionali, pare invece riconducibile la L.R. n.13/2009 della Regione Lombardia dove, all’art. 5 comma 3 lettera b), si afferma che le disposizioni sull’utilizzo del patrimonio esistente, sulla facoltà di ampliamento e sostituzione degli edifici, e sulla riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica, non si applicano “*con riferimento ad edifici e relativi ambiti di particolare rilievo storico, architettonico e paesaggistico, specificamente vincolati in relazione a tali caratteri*”. Caso a sé è, infine, quello della Regione Emilia-Romagna, che nella L.R. n.6/2009 non prevede espressamente alcuna particolare forma di esclusione né per i Beni culturali né per quelli Paesaggistici, lasciando interamente ai Comuni la facoltà, entro il termine perentorio di 60 giorni dall’entrata in vigore della Legge Regionale, di “*escludere l’applicabilità delle norme di cui agli art. 53 e 54, in relazione a specifici immobili o ambiti del proprio territorio, per ragioni di ordine urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale e culturale* (...)”

aree disciplinate nella parte terza del Codice di cui al D.Lgs. 42/2004 e specificamente ivi individuati all'art. 134.

In relazione a detti beni paesaggistici, devono dunque ritenersi in sé ammissibili gli interventi previsti agli artt. 2, 3 ter, 3 quater e 4 della legge regionale in commento.

Peraltro, l'art. 1 comma 2 della L.R. n. 14/2009 (non intaccato dalle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 32/2013 e da leggersi in combinato disposto con l'art. 9 comma 1, come opportunamente suggerisce la recente circolare regionale n. 1/2014 pubblicata nel BUR n. 111/2014) contempera le esigenze di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente con le specifiche esigenze di tutela degli edifici di pregio, non soggetti tuttavia alle disposizioni di cui al citato art. 9 comma 1 della legge in esame: vale a dire quelli non rientranti tra gli edifici esclusi dall' "ambito di applicazione" delle norme regionali del cd. "Piano Casa".

La menzionata norma dell'art. 1 c. 2 enuncia dunque il principio di carattere generale secondo cui per gli anzidetti edifici soggetti a forme specifiche di tutela gli interventi edilizi previsti dalla legge stessa necessitano della previa autorizzazione dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo su di essi gravante.

Trattasi di tutti i vincoli stabiliti dalla normativa statale, regionale o dagli strumenti urbanistici e territoriali, al di fuori delle ipotesi tassative di cui al citato art. 9 comma 1 della legge stessa.

*In primis*, si tratta del vincolo paesaggistico, non contemplato nel riferimento – nell'art. 9 c. 1 lett. b – alla (sola) parte seconda del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio di cui al D.Lgs. 42/2004 e s.m.i.

Per gli edifici infatti soggetto a tutela paesaggistica in forza della parte terza del predetto Codice, trattandosi appunto di edifici "soggetti a specifiche forme di tutela" in ragione dell'art. 1 comma 2 della L.R. n. 14/2009 (in quanto soggetti alla tutela di cui alla parte terza del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), resta ferma la necessità di una previa positiva verifica sulla compatibilità paesaggistica dell'intervento, con il rilascio della autorizzazione (paesaggistica) da parte dell'Amministrazione competente (da individuarsi oggi in base agli artt. 45 bis comma 2, 45 quater, 45 quinquies e 45 sexies L.R. 11/2004, come introdotti dalla L.R. 10/2011).

Vi è infine da chiedersi come si coordinino l'autorizzazione resa dall'Autorità preposta alla tutela del vincolo (culturale indiretto o paesaggistico, ai sensi del citato art. 1 comma 2 della legge regionale in commento) e il titolo edilizio richiesto per gli interventi di cui agli artt. 2, 3 ter, 3 quater e 4 (di regola, la denuncia di inizio attività, ai sensi dell'art. 6 comma 2 della medesima L.R.).

Nessun dubbio pare emergere sulla necessità di allegare alla denuncia detta autorizzazione, laddove essa provenga dalla Soprintendenza per la tutela del vincolo "indiretto" (dati, per un verso, l'art. 23 D.Lgs. 42/2004 che introduce l'onere per il soggetto interessato di trasmettere al Comune l'autorizzazione "all'atto della denuncia" e, per altro verso, l'art. 6 comma 3 lett. d) della legge regionale in commento che prescrive l'allegazione alla D.I.A., tra i vari documenti, anche del "parere dell'Autorità competente ai sensi dell'art. 23, comma 4, del D.P.R. n. 380/2001", vale a dire dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, diversa dall'Amministrazione Comunale).

Laddove invece l'autorizzazione provenga dalla stessa Amministrazione Comunale – nella già ricordata disciplina di cui alla L.R. 11/2004, nella particolare ipotesi di cui all'art. 45 quater – per la tutela del vincolo paesaggistico, dovrà applicarsi la norma

generale di cui all'art. 23 comma 3 D.P.R. n. 380/2001 che ha sì consentito l'unificazione sul piano procedimentale dei due momenti (edilizio e paesaggistico), tuttavia aggravando l'unitario procedimento dalla necessità di acquisire il previo assenso della stessa P.A. sotto il profilo paesaggistico e stabilendo che il termine di trenta giorni previsto per l'inizio dei lavori decorra dal rilascio di detto assenso.

## **Gli edifici situati nei centri storici o soggetti a specifiche norme di tutela**

*di Alessandro Calegari*

L'applicazione degli artt. 2, 3, 3 ter, 3 quater e 4 della L.R. n.14/2009 incontra dei limiti quando l'intervento di ampliamento o ricostruzione riguardi edifici <sup>(98)</sup> che ricadono all'interno dei centri storici (cfr. art. 9, comma 1, lett. a) o per i quali gli strumenti urbanistici e territoriali dettino specifiche norme di tutela (cfr. art. 9, comma 1, lett. c).

Non deve stupire il mancato richiamo, nel presente contesto, dell'art. 3 bis della legge, in quanto tale articolo non contempla una specifica tipologia di intervento, ma si limita a precisare in che modo gli interventi già descritti agli articoli 2 e 3 possano essere attuati in zona agricola. Una conferma in tal senso è data dalla circolare n. 1 del 13 novembre 2014 (che ha sostituito le precedenti), la quale si occupa incidentalmente del problema illustrando il contenuto degli artt. 3 bis, comma 1, e 7, comma 1, della legge.

Ed invero, tutte le volte in cui la legge, come in questo caso, richiama gli artt. 2 e 3, senza far cenno all'art. 3 bis, ciò non significa che essa intenda considerare esclusivamente gli interventi da eseguirsi al di fuori della zona agricola, in quanto il suo contenuto va riferito, in mancanza di un'indicazione diversa, anche agli edifici che ricadono in zona rurale.

Coerentemente a tale premessa di carattere generale, la circolare precisa sub art. 9, comma 1, che le esclusioni ivi previste trovano applicazione anche quando l'edificio interessato dall'intervento di ampliamento o ricostruzione sia ubicato in zona agricola, con ciò implicitamente riconoscendo che quanto stabilito dall'art. 9, comma 1, della legge in relazione agli artt. 2 e 3 valga anche per l'art. 3 bis, che pure non è dall'art. 9 espressamente menzionato. Nel caso che ci occupa, dunque, i limiti sanciti dall'art. 9, comma 1, lett. a) e c), operano anche per gli edifici situati in zona agricola.

Certo, è più difficile immaginare che in zona agricola si possano trovare dei centri storici; e anche laddove esistessero degli antichi nuclei di frazione, questi verrebbero probabilmente classificati dal piano come zone di tipo A (e non di tipo E); ma è abbastanza facile e per nulla infrequente imbattersi in edifici ricadenti in zona rurale, per i quali sono dettate norme specifiche di tutela. Il fenomeno è a tal punto diffuso da essere addirittura preso in considerazione dalla circolare esplicativa, la quale, sub art. 3 bis, comma 1, precisa che in tali casi devono essere rispettate le norme contenute nelle schede d'intervento approvate ai sensi della legislazione previgente, con particolare riguardo ai gradi di intervento ammessi e alle destinazioni d'uso consentite.

È questo il caso dei fabbricati c.d. "testimoniali", che si caratterizzano per l'uso di forme o materiali legati alla tradizione e che trovano per tale motivo una specifica regolamentazione e tutela nei piani comunali, alla stregua di quanto disposto oggi dagli artt. 43, 44, 45 e 48 della L.R. Veneto n. 11/2004 e di quanto, in precedenza, stabiliva l'art. 10 della L.R. Veneto n. 24/1985.

---

<sup>98</sup> Il legislatore regionale parla qui di edifici anche in relazione all'art. 4 della legge, che trova però applicazione, anche in base a quanto precisato nella circolare esplicativa, per le attrezzature turistiche e ricettive all'aperto, quali campeggi e stabilimenti balneari, relativamente ai quali si parla propriamente di estensione dell'area, più che di ampliamento degli edifici esistenti. Si vedrà come ciò renda, di fatto, inapplicabile l'art. 4 ai centri storici, indipendentemente dalla specifica previsione di cui alla lett. a), del comma 1, dell'art. 9.

Questi edifici sono invero paradigmatici delle situazioni che la legge e la circolare intendono salvaguardare.

Ciò non toglie che, nella maggior parte dei casi, gli edifici per i quali gli strumenti pongono norme specifiche di tutela sono situati proprio all'interno dei centri storici. Ed è per questa ragione che le due fattispecie, rispettivamente considerate alle lett. a) e c) del comma 1 dell'art. 9 della legge, vengono considerate unitariamente all'interno del presente commento.

In entrambi i casi la finalità perseguita dal legislatore è quella di impedire che vengano eseguiti interventi di ampliamento o ricostruzione che possano compromettere i caratteri tipologici e formali degli edifici storicamente e architettonicamente più significativi.

In presenza di edifici che lo strumento urbanistico abbia individuato e assoggettato ad una particolare forma di protezione, indipendentemente dalla loro ubicazione sul territorio, gli interventi descritti agli artt. 2, 3, 3 ter, 3 quater e 4 della L.R. n.14/2009 sono consentiti nei limiti in cui non si pongano in contrasto con le specifiche norme di tutela previste nelle rispettive schede di intervento.

Gli edifici che ricadono all'interno del centro storico, invece, possono godere delle misure premiali del Piano casa, purché risultino privi di grado di protezione (i.e. di specifiche norme di tutela) ovvero con un grado di protezione che consenta la demolizione e ricostruzione, la ristrutturazione edilizia, la sostituzione o la ricomposizione volumetrica o urbanistica, anche se soggetti a piano urbanistico attuativo.

Come si vede, il legislatore regionale ha inteso promuovere l'applicazione delle misure incentivanti del Piano casa, senza disporre generalizzate esclusioni, legate (come in passato) all'ubicazione del singolo edificio, ma preoccupandosi, semmai, di preservare le caratteristiche degli edifici del centro storico o comunque schedati, che siano state riconosciute meritevoli di conservazione. In ciò, quindi, deve registrarsi un deciso cambiamento di rotta rispetto al passato.

Il cambiamento ha interessato soprattutto il centro storico. L'attuale formulazione dell'art. 9, comma 1, lett. a), della legge è infatti più permissiva di quella originaria, che escludeva *tout court* l'applicazione del Piano casa agli edifici ubicati in centro storico, ma anche più favorevole di quella introdotta *medio tempore* dalla L.R. n. 13/2011, che demandava ai Comuni il potere di stabilire in che limiti le misure incentivanti potessero essere applicate nei centri storici.

Oggi, dunque, i Comuni hanno perso anche questo potere, oltre a quello più generale di deliberare in che limiti applicare il Piano casa nel proprio territorio. E sono divenute inefficaci anche le deliberazioni che essi avevano assunto in base a quanto stabilito dalle leggi nn. 14/2009 e 13/2011. Verò è, tuttavia, che, in base al tenore del novellato art. 9, comma 1, lett. a), le indicazioni dello strumento urbanistico locale appaiono comunque valorizzate per gli edifici che ricadono nel centro storico e più rispettate (in quanto meno derogabili) di quelle dettate per gli altri fabbricati, situati in zone diverse.

La formulazione dell'art. 9, comma 1, lett. c), riguardante gli edifici schedati, è rimasta invece invariata nel tempo: già nella versione originaria, infatti, gli edifici oggetto di specifiche norme di tutela potevano essere interessati da ricostruzioni e ampliamenti, in qualunque parte del territorio comunale, purché non lo vietassero le norme di tutela per essi previste.

Complessivamente, può salutarsi con favore – sia pure con i dubbi che saranno più avanti esplicitati – la scelta di avere rimesso l'applicazione del Piano casa ad una valutazione di

compatibilità in concreto dei vari interventi da esso consentiti alle specifiche forme di tutela e protezione dettate per i singoli edifici schedati o ricadenti nel centro storico. Si tratta di una soluzione ragionevole, ispirata al principio di proporzionalità, dove la discrezionalità riservata all'Amministrazione non viene più esercitata a valle, con una delibera *ad hoc* del Consiglio comunale, ma risulta maggiormente circoscritta e preventivamente definita dalla legge.

Basti, al riguardo, considerare che il Piano casa trova applicazione, come detto, tutte le volte in cui il grado di protezione assegnato all'edificio consenta la demolizione e ricostruzione, la ristrutturazione edilizia, la sostituzione o la ricomposizione volumetrica o urbanistica. In tutti questi casi, infatti, il Comune non potrebbe opporsi all'intervento. Lo potrebbe fare solo se la scheda specificamente riferita all'immobile vietasse espressamente l'ampliamento o la ricostruzione, perché prevarrebbe in tal caso il limite stabilito dalla lett. c).

A questo riguardo, la circolare n. 1 del 2014 ha chiarito che sono annoverate tra le specifiche norme di tutela a cui tale lettera si riferisce: i gradi di protezione imposti dagli strumenti di pianificazione sugli edifici di pregio architettonico o di valore storico – testimoniale; le disposizioni relative alle tipologie costruttive; la disciplina relativa alla destinazione d'uso; le norme puntuali contenute nelle schede d'intervento relative ai singoli edifici.

Sempre la circolare precisa che ove la scheda limiti gli interventi ammissibili alla semplice ristrutturazione senza ampliamento, gli articoli 2, 3, 3 ter, 3 quater e 4 non troverebbero applicazione.

La precisazione sembra incidere sulla stessa portata applicativa della legge, che una siffatta limitazione in realtà non prevede. Si può, quindi, dubitare della sua effettiva coerenza. È, tuttavia, possibile leggere l'indicazione della circolare nel senso di escludere l'ampliamento tutte le volte in cui se ne possa ricavare l'incompatibilità con le indicazioni puntualmente riportate nella scheda. Ma questo non dovrebbe essere possibile quando la scheda si limiti a tacere sul punto. Se il Comune rifiutasse l'ampliamento in un caso come questo, dunque, violerebbe la legge.

Alla luce di quanto detto sin qui, si ritiene che, in mancanza di indicazioni più puntuali (contenute nella scheda d'intervento) e fermo restando il rispetto delle norme civilistiche e sulle distanze, la possibilità di demolire, ricostruire, ristrutturare o sostituire, ammessa dallo strumento urbanistico, porterà con sé anche quella di ampliare l'edificio, nei limiti stabiliti dagli artt. 2 e 3, 3 ter, 3 quater e 4 della legge.

E questo potrà avvenire con intervento edilizio diretto, anche se la scheda di piano o il piano stesso dovessero imporre lo strumento urbanistico attuativo. In tal senso, invero, si pronuncia anche la circolare del 13 novembre 2014, sub art. 9, comma 1, valorizzando l'inciso "anche se soggetti a piano urbanistico attuativo", con cui si conclude il primo periodo del suddetto primo comma.

In ogni caso, peraltro, se l'intervento verrà eseguito all'interno del centro storico, dovrà essere rispettato quanto prevede l'art. 8, primo comma, n. 1) del D.M. n. 1444 del 1968. E, dunque, l'altezza massima degli edifici che usufruiranno del Piano casa non potrà superare l'altezza degli edifici circostanti di carattere storico-artistico.

Tale vincolo deriva dallo stesso decreto ministeriale e non può essere derogato dal Piano casa. Ma esso non vale per i soli edifici ricadenti in zona A, relativamente ai quali è espressamente richiamato dall'art. 9, comma 1, lett. a) della legge. Opera, in linea di

principio, anche per gli edifici situati nelle zone contermini, relativamente ai quali, tuttavia, il legislatore regionale si è avvalso della potestà conferita dall'art. 2 bis del D.P.R. n. 380 del 2001, stabilendo, al comma 8 bis del medesimo art. 9, che i limiti di altezza stabiliti dal D.M. per le zone B e C siano derogabili sino a un massimo del 40 per cento dell'edificio esistente.

Non è invece prescritto dalla L.R. n. 14/2009 il rispetto dei parametri stabiliti dall'art. 7 del D.M., concernenti i limiti massimi di densità edilizia per ciascuna zona. È peraltro dubbio che tali limiti possano essere superati, considerata l'inderogabilità degli standard fissati con il D.M. del 1968. In proposito, infatti, sembra arduo leggere nel silenzio della L.R. n. 14/2009 sul punto un'implicita volontà del legislatore regionale di avvalersi del potere di deroga previsto dal citato art. 2 bis del D.P.R. n. 380 del 2001, tanto più ove si consideri che, laddove la Regione ha inteso sfruttare questa possibilità (cfr. comma 8 bis), lo ha dichiarato espressamente.

Va puntualizzato, inoltre, che la deroga prevista dal predetto art. 2 bis, come ha chiarito la Consulta <sup>(99)</sup>, può legittimamente operare solo in presenza di un piano e per soddisfare peculiari esigenze di carattere urbanistico, non anche in via generale e astratta, per soddisfare esigenze legate al singolo intervento edilizio. A maggior ragione, pertanto, sarebbe difficile immaginare che attraverso il Piano casa possano essere superati nel singolo caso, al di fuori di un disegno urbanistico complessivo e unitario, i limiti massimi di densità edilizia prescritti dal D.M. del 1968.

Entrambe le ipotesi sin qui considerate (edifici ricadenti all'interno dei centri storici e fabbricati oggetto di specifiche norme di tutela) vanno tenute comunque distinte dalla fattispecie analizzata nel paragrafo precedente e relativa agli immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004. Uno stesso bene immobile, infatti, può essere soggetto ad una pluralità di forme di tutela ed è ben possibile che un edificio di valenza storico-monumentale, già assoggettato alle norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in ragione della dichiarazione di notevole interesse pubblico che lo riguarda, sia anche sottoposto a specifiche forme di tutela "concorrente", direttamente volute ed imposte dal Comune o dalla Regione in sede di formazione dello strumento urbanistico locale.

La sovrapposizione di più vincoli gravanti su uno stesso immobile non deve comunque portare alla confusione delle discipline che ai vincoli stessi fanno capo. Va subito chiarito, allora, che, in presenza di una pluralità di vincoli o limitazioni, di tutti dovrà tenersi conto al momento di stabilire quali interventi siano ammissibili sul bene stesso, cominciando proprio dalla disciplina più restrittiva o maggiormente condizionante.

A questo riguardo, può osservarsi che certamente più restrittiva è la disciplina dettata dall'art. 9, comma 1, lett. b). Diversamente da quelle previste alle lett. a) e c), infatti, essa non conosce temperamenti, in quanto gli edifici gravati da vincolo culturale, senza alcuna eccezione, sono per ciò stesso esclusi dal novero di quelli ampliabili ai sensi della legge; al contrario, nelle ipotesi previste dalle lett. a) e c), come pure in presenza di un vincolo paesaggistico, il divieto di applicazione del Piano casa ricorre solo quando gli ampliamenti siano incompatibili con le forme di tutela del bene stabilite dal piano (cfr. lett. a e c) o ritenute imprescindibili dall'autorità preposta alla salvaguardia del vincolo.

---

<sup>99</sup> Così Corte cost., 21 maggio 2014, n. 134; e prima ancora, sempre in tema di distanze tra costruzioni, Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232

Può così accadere che gli interventi premiali trovino applicazione anche per immobili ricadenti nel centro storico o soggetti a norme specifiche di tutela, quando l'ampliamento che si intende realizzare, pur non espressamente previsto dal piano, non confligga con dette norme di tutela. Ciò, tra l'altro, potrebbe consentire all'interessato di beneficiare degli incentivi di natura economica previsti dall'art. 7, i quali sono legati proprio alla realizzazione degli interventi di ricostruzione od ampliamento cui agli articoli 2 e seguenti della legge.

Dev'essere chiaro, tuttavia, che la pur verificata compatibilità tra norme specifiche di tutela, dettate per un preciso immobile dallo strumento urbanistico, e le facoltà di ampliamento concesse in via generale dalla L.R. n. 14/2009 non potrà, in ogni caso, portare alla elusione del divieto sancito dalla lett. b) del medesimo comma 1 dell'art. 9; ragione per cui, se l'edificio soggetto a speciali norme di tutela è altresì vincolato ai sensi della seconda parte del Codice dei beni culturali e del paesaggio (circostanza assai facile a verificarsi ove l'immobile appartenga ad un ente pubblico o ad un soggetto privato senza fini di lucro), esso non potrà comunque essere oggetto di ampliamento ai sensi della legge, proprio perché la citata lettera b) non lo consente.

Operato, così, l'inquadramento generale delle due limitazioni rispettivamente introdotte dalle lettere a) e c) del comma 1 dell'art. 9, si possono ora analizzare separatamente i problemi legati alla loro applicazione.

La prima delle disposizioni in commento limita, come detto, l'applicazione nei centri storici degli artt. 2, 3, 3 ter, 3 quater e 4, stabilendo che le misure incentivati da essi contemplate possano attuarsi esclusivamente negli edifici per i quali non sia previsto alcun grado di protezione o siano comunque assentibili, in base al grado di protezione assegnato, interventi di demolizione, ricostruzione, ristrutturazione, sostituzione e ricomposizione (<sup>100</sup>).

Nonostante la previsione non appaia, come detto, irragionevole, è lecito interrogarsi sulla sua legittimità.

L'intesa siglata dallo Stato con le Regioni in data 31 marzo 2009 stabiliva, infatti, che gli interventi di ampliamento in deroga agli strumenti urbanistici non avrebbero potuto interessare gli edifici localizzati nei centri storici.

Allo stesso modo, anche il D.L. n. 70 del 2011, all'art. 9, comma 10, ha escluso gli edifici situati nei centri storici dalle forme di incentivazione da esso previste, tra cui il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale.

Ci si potrebbe, pertanto, domandare se la Regione potesse discostarsi dalle indicazioni concordate con lo Stato nel 2009 o unilateralmente poste dallo stesso nel 2011 col citato decreto legge.

In ultima analisi, però, la scelta di escludere gli edifici ricadenti nei centri storici era stata dettata in entrambi i casi più dalla cautela con la quale Stato aveva inteso procedere all'applicazione delle misure derogatorie caratterizzanti il Piano casa e il decreto sviluppo (rispondendo così anche alle preoccupazioni sollevate da una parte dell'opinione pubblica), che da effettive esigenze di tutela.

Si potrebbe, quindi, ritenere che, sul piano sostanziale, gli interessi che il legislatore voleva salvaguardare siano stati comunque tutelati dalla legge regionale, nella misura in

---

<sup>100</sup> L'uso del termine edifici sembra in tal caso appropriato, dal momento che non sembra facile trovare, all'interno dei centri storici, attrezzature ricettive all'aperto, quali campeggi e stabilimenti balneari, ai quali possano essere in astratto applicate le disposizioni dell'art. 4.

cui essa limita l'applicazione del Piano casa agli edifici privi di grado di protezione o con un grado di protezione compatibile con il loro ampliamento.

La verità, al di là di questi pur legittimi dubbi, è che la legge regionale sconta i limiti di qualunque previsione di carattere generale e considera soprattutto le sole esigenze di tutela degli edifici direttamente interessati dall'intervento. Essa non considera le esigenze di protezione degli edifici contigui e nemmeno le peculiarità del contesto in cui gli edifici schedati potrebbero essere inseriti. Meglio sarebbe stato, dunque, se il legislatore avesse mantenuto in capo ai singoli Comuni il potere di individuare se ed in che misura applicare le misure del Piano casa all'interno dei rispettivi centri storici, eventualmente differenziando, all'interno degli stessi, le zone e gli edifici meritevoli di essere conservati da quelli potenzialmente trasformabili <sup>(101)</sup>.

L'aver introdotto una disciplina di carattere generale, senza dar modo ai Comuni di intervenire, spinge a ritenere che il legislatore veneto abbia inteso sottrarre alla discussione politica locale l'applicazione del Piano casa anche ai centri storici, dove forse era più opportuno che una flessibilità venisse mantenuta.

Il solo modo che i Comuni avranno di intervenire d'ora innanzi sull'argomento sarà pertanto quello di incidere sui contenuti dello strumento urbanistico, sottoponendo gli edifici da conservare ad uno specifico grado di tutela ovvero modificando il contenuto delle schede relative ai fabbricati che si vorranno sottrarre all'ampliamento o alla demolizione e ricostruzione. Essi dovranno, tuttavia, ben motivare le loro scelte, affinché le stesse non appaiano esclusivamente dettate dall'intento di eludere la disciplina regionale, ma abbiano una reale finalità di tutela nei confronti di edifici meritevoli di protezione. Anche perché l'applicazione del Piano casa ha una scadenza temporale (10 maggio 2017) e l'eventuale variante allo strumento urbanistico ne paralizzerebbe l'applicazione sin dalla sua adozione, come opportunamente precisa la circolare emessa a novembre 2014.

Altro problema è quello di stabilire cosa sia il centro storico e fino a dove esso si estenda. Con apparente semplicità e linearità, il legislatore regionale ha identificato il centro storico con quello definito dall'art. 2 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, il quale tuttora stabilisce che vi rientrino le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi. Quella previsione, tuttavia, non fornisce un criterio certo ed univoco per discernere gli edifici e le aree che ricadono all'interno del centro storico da quelli che ne restano al di fuori. Il solo strumento idoneo a fornire certezza sull'argomento è, dunque, il piano degli interventi, all'interno del quale dovrebbe rinvenirsi anche la delimitazione del centro storico ovvero di quella zona A che, secondo il d.m. del 1968, possiede le caratteristiche di centro storico.

In presenza di una delimitazione in tal senso, da parte dello strumento urbanistico comunale, i proprietari saranno, infatti, perfettamente in grado di stabilire se il loro edificio ricade all'interno del centro storico e, quindi, se possono beneficiare, con o senza limiti, delle forme di ampliamento consentite dalla l.r. n. 14/2009.

---

<sup>101</sup> Per l'analisi di un caso in cui il Comune aveva correttamente esercitato questo potere, riconosciuto dalla L.R. n. 13/2011, cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 14 marzo 2012, n. 376.

Può anche accadere che uno stesso Comune abbia una pluralità di zone di tipo A, tutte aventi le caratteristiche dei centri storici, per essere il Comune stesso il prodotto di un'aggregazione di più nuclei di frazione o insediamenti di antica origine, cosicché le limitazioni previste dall'art. 9, comma 1, lett. a) della legge opereranno indistintamente all'interno di ciascuna di dette aree. Né deve immaginarsi che le limitazioni in parola non operino qualora lo strumento urbanistico non contempli formalmente alcuna zona A, ma egualmente individui una o più zone, diversamente denominate, che delle zone A abbiano però le caratteristiche. È infatti evidente che, a prescindere dalla terminologia utilizzata, ciò che conta è che vi sia una chiara individuazione della zona corrispondente al centro storico.

Più problematica, invece, è l'ipotesi in cui il Comune non abbia affatto individuato e delimitato all'interno del proprio strumento urbanistico un'area con le caratteristiche del centro storico.

In questo caso, non sarà più possibile per il Comune fare uso del potere che gli era dato dal quinto comma dell'art. 9 della legge, ma per individuare i limiti dell'area qualificabile come "centro storico" esso dovrà necessariamente adottare una variante al proprio strumento urbanistico.

A tal fine, il Comune potrà anche ampliare l'estensione della zona A. La scelta tuttavia, dovrà rispondere alle caratteristiche oggettive dell'area e non semplicemente essere dettata dalla volontà (contingente) di limitare l'applicabilità del Piano casa. Anche perché la semplice estensione della zona A non gioverebbe a questo fine, se non fosse accompagnata anche dall'attribuzione di uno specifico grado di protezione agli edifici che si intendono preservare nella loro attuale conformazione.

La disposizione di cui all'art. 9, comma 1, lett. c) si differenzia, come detto, da quella relativa al centro storico, per il fatto di essere maggiormente selettiva. In base ad essa, invero, devono considerarsi inibite le forme di ampliamento espressamente "non consentite" dalle specifiche norme di tutela contenute negli strumenti urbanistici e territoriali.

Cosa voglia dire, in questo caso, il verbo "consentire" non è del tutto chiaro: in particolare, non può dirsi con certezza se il legislatore volesse considerare ammissibili le sole forme di ampliamento espressamente previste dalle norme specifiche di tutela e, dunque, già contemplate come ammissibili dallo strumento urbanistico, ovvero anche quelle dal piano e dalle norme in esso contenute non espressamente vietate.

Il dubbio già si poneva con riferimento al testo originario della legge, ma le circolari emesse non lo hanno ancora risolto. Ad avviso di chi scrive l'interpretazione preferibile resta la seconda, poiché una diversa lettura della norma ne svuoterebbe, all'atto pratico, il significato. Se, invero, dovessero ammettersi i soli interventi di ricostruzione od ampliamento già previsti in modo esplicito dallo strumento urbanistico (o dalla scheda), non si vede in cosa la legge regionale consentirebbe di derogare al piano stesso. Il solo vantaggio di applicare la legge sarebbe, infatti, in tal caso, quello di carattere finanziario, connesso al riconoscimento degli incentivi di tipo economico introdotti dall'art. 7.

Si può, invece, immaginare che, con il comma 1, lett. c) dell'art. 9, il legislatore abbia inteso, da un lato, riconoscere la prassi della "schedatura" degli immobili esistenti e l'attribuzione ad essi di una specifica disciplina da parte del piano regolatore, ma anche affermare, dall'altro, che i dati relativi al volume e alla superficie indicati nelle schede di p.r.g. sono comunque derogabili in base alla L.R. n. 14/2009, purché non si evinca dalla

schede stesse la volontà degli enti che hanno approvato il piano di imporre la conservazione, in tutto o in parte, dell'edificio esistente, attraverso il rigido mantenimento delle sue caratteristiche e della sua tipologia costruttiva o della sua destinazione d'uso, ma anche delle sue dimensioni e delle sue forme (<sup>102</sup>).

Se così stanno le cose, si può ragionevolmente ritenere che anche la presenza di una disciplina specifica, relativa al singolo fabbricato, non sia pregiudizialmente di ostacolo all'applicazione della L.R. n. 14/2009, ma che occorra in tal caso sempre indagare le finalità per le quali la disciplina puntuale è stata dettata. Ove questa, in particolare, sia originata da esigenze di tutela (da intendersi, verosimilmente, nell'accezione più ampia), bisognerà stabilire se le stesse siano incompatibili con l'eventuale demolizione e ricostruzione dell'edificio o con il suo ampliamento, soprattutto quando tali interventi siano attuati in virtù della L.R. n. 14/2009, al di là degli indici riconosciuti dal piano.

In mancanza di simili controindicazioni e con la sola eccezione degli edifici vincolati sotto il profilo storico, artistico, monumentale e architettonico, per i quali, come detto, il divieto di applicazione della legge è generale, gli articoli 2 e seguenti della legge potranno dunque applicarsi anche agli edifici "schedati" dal piano regolatore comunale e in deroga alle previsioni specifiche che li riguardano.

Un caso specifico potrebbe essere quello dell'edificio schedato di cui non possano essere modificate le forme, la sagoma o i prospetti. Un modo possibile (e corretto) di leggere la norma di legge e la scheda di piano potrebbe essere, dunque, quello di vietare forme di ampliamento o sopraelevazione che alterino la sagoma dell'edificio, ma ammettere l'ampliamento di esso sotto forma di costruzione di un corpo edilizio separato, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge.

Analoghe considerazioni, peraltro, valgono anche per quelle aree o quegli immobili che, pur non essendo oggetto di specifiche schede, siano nondimeno soggetti ad una specifica regolamentazione differenziata, giustificata da ragioni di particolare tutela.

Ciò è indirettamente confermato dal fatto che l'art. 9 della L.R. n. 14/2009 fa espresso riferimento anche ai piani territoriali (provinciali e regionali), dove simili regolamentazioni sono spesso contenute. Va però subito avvertito che le "specifiche norme di tutela" devono, in tal caso, necessariamente identificarsi con le prescrizioni ed i vincoli direttamente imposti da detti piani, con efficacia immediatamente operativa e prevalente sulle eventuali diverse previsioni dello strumento urbanistico comunale, non potendosi esse identificare con le semplici direttive di tutela, volte ad indirizzare la futura pianificazione degli enti locali e prive, come tali, di immediata cogenza per i privati.

---

<sup>102</sup> In tal senso cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2014, n. 4680, secondo cui deve ritenersi legittimo il diniego di permesso di costruire fondato sulla circostanza che il grado di protezione esistente prevede esclusivamente la possibilità di realizzare interventi a carattere conservativo e, dunque, preclude ogni possibilità di ampliamento in deroga. Gli appellanti avevano invano sostenuto che la limitazione prevista dall'art. 9, comma 1, lett. c), della L.R. n. 14/2009 non si applicasse alle prime case di abitazione. Per un caso analogo, in cui il ricorrente cercava di sostenere che la scheda tutelasse solo alcuni elementi architettonici dell'edificio cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 28 marzo 2014, n. 421.

***Gli edifici ubicati in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica***  
*di Stefano Canal*

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. La collocazione dell'art. 3 quater nell'attuale contesto normativo. - 3. L'inapplicabilità del Piano Casa agli edifici ubicati in zone dichiarate ad alta pericolosità idraulica ex art. 9, comma 1, lett. g..

**1. Premessa**

La legge regionale che va sotto il nome di “terzo Piano Casa” innova decisamente la disciplina degli edifici ricadenti all'interno di plaghe a rischio idrico o in versanti geologicamente instabili contenuta nelle precedenti versioni della legge.

I recenti e ripetuti episodi alluvionali, unitamente agli svariati movimenti franosi che costellano le pendici collinari e montane venete, hanno giocato un ruolo decisivo nell'introduzione dell'art. 3 *quater* della L.R. 14/2009 operato dalla L.R. 32/2013, anche se va detto che si sperava di poter salutare prima una simile previsione.

Al riguardo, è utile ricordare che il primo ed il secondo Piano Casa si limitavano a disporre l'inapplicabilità delle misure premiali di cui agli artt. 2, 3 e 4 agli edifici collocati nelle “*aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica e nelle quali non è consentita l'edificazione ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*” (cfr. art. 9, primo comma, lett. g).

Ora, invece, come meglio si dirà nel prosieguo (cfr. capitolo VI, paragrafo 2) al titolare di un edificio sito in tali aree si aprono nuove ed interessanti possibilità, essendo stata concessa a questi la facoltà di trasferire la propria fabbrica in un luogo più sicuro, facoltà il cui esercizio viene giustamente stimolato mediante un premio edilizio.

Non solo, ma il trasferimento deve avvenire in “zona territoriale omogenea propria” con il che, non solo andranno ad essere sanificate le criticità presenti sul territorio, ma si prevede che le stesse vadano rimosse per incasellarsi nelle zone che lo strumento urbanistico reputa adatte allo scopo, in modo da ottenere anche un positivo effetto di razionalizzazione nell'impiego del suolo.

Da tale punto di vista, la norma appare oggettivamente valida, risultando sostanzialmente centrata rispetto agli obiettivi che avrebbero dovuto ordinariamente perseguire i Comuni, dato che la “*messa in sicurezza degli abitati e del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico*” è una delle finalità portanti degli strumenti di pianificazione loro affidati (cfr. art. 2, primo comma, lett. e) della L.R. 11/2004).

Nondimeno, qualche incongruenza nell'applicazione dell'articolo in commento sussiste e si cercherà di darne conto nel prosieguo.

**2. La collocazione della disposizione nell'attuale contesto normativo**

L'inedito art. 3 *quater* della L.R. 14/2009 risulta una norma per vero a se stante nel panorama del Piano Casa, in quanto animata da una logica del tutto propria che non collima con quella emergenziale a sostegno del settore edilizio siccome inciso dalla pesante crisi congiunturale in atto.

La medesima, infatti, è tesa a soddisfare il precipuo fine, anch'esso introdotto dal terzo correttivo del Piano Casa, di “*incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di*

*edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica”* (cfr. art. 1, primo comma, lett. c), per la quale vengono assunte misure mirate.

Peraltro, l’operatività dell’art. 3 *quater* sconta, in sostanza, gli stessi limiti applicativi delle altre possibilità d’intervento recate dal piano casa e di cui all’art. 9 della legge (cfr. in particolare i commi primo, quarto e settimo), il che può risultare poco comprensibile viste le diverse motivazioni che hanno verosimilmente condotto alla relativa introduzione.

In materia, tuttavia, va segnalato che esistono anche altre forme di incentivazione all’esodo dei fabbricati dalle zone stimate a rischio, come quelle previste dall’art. 67 del D. Lgs. 152/2006, a mente del quale *“nei piani stralcio di cui al comma 1 (meglio noti come P.A.I. n.d.r.) sono individuati le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico. Sulla base di tali individuazioni, le regioni stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dall’area a rischio le attività produttive e le abitazioni private. A tale fine le regioni, acquisito il parere degli enti locali interessati, predispongono, con criteri di priorità connessi al livello di rischio, un piano per l’adeguamento delle infrastrutture, determinandone altresì un congruo termine, e per la concessione di incentivi finanziari per la rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private realizzate in conformità alla normativa urbanistica edilizia o condonate (...)”* (cfr. comma 6).

Come si vede, mentre il Codice dell’Ambiente fa carico alle regioni di prevedere incentivi finanziari per favorire gli interventi di messa in sicurezza dell’edificato presente in aree critiche, il Piano Casa fa invece leva sulla possibilità di aumentare la volumetria: mi pare fuori discussione che si tratta di misure sicuramente cumulabili tra loro, nel senso che si potrà ottenere un contributo pubblico per spostare un corpo edilizio altrove, anche se è sottinteso che tale contributo non potrà essere ottenuto pure per realizzare l’ampliamento concesso dall’art. 3 *quater*.

E’ appena il caso, poi, di evidenziare che la rilocalizzazione cui si riferisce il D.lgs. 152/2006 deve risultare totalmente coerente con la vigente strumentazione urbanistica, mentre solo gli interventi attuati col Piano Casa possono andare (nei limiti consentiti) anche in deroga alla stessa. Da ultimo, sul punto merita una menzione l’art. 5 del D.L. 70/2011 (c.d. Decreto sviluppo) che pone delle disposizioni che, nella loro voluta ampiezza, finiscono con l’abbracciare anche la fattispecie degli edifici, segnatamente di natura non residenziale (salva la prevista possibilità di successivo cambio d’uso), presenti nelle aree di rischio idraulico e/o idrogeologico.

Il comma 9 dell’articolo in parola dispone, infatti, che *“al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione (...) di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, (...), le Regioni, approvano entro sessanta giorni dall’entrata in vigore del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l’ammissibilità delle modifiche di destinazione d’uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari (...)”*.

Tale disposizione sembra, invero, aver per certi aspetti preconizzato la stesura dell'articolo in esame, soprattutto per quel che concerne gli aspetti della delocalizzazione e del premio di volumetria.

Al riguardo, è pur vero che il successivo comma 10 prevede che “*gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria*”, ma siffatta norma va rettamente intesa nel senso che le nuove facoltà non possono andare ad incentivare la riqualificazione *in situ* degli edifici in zone a rischio che, come tali risultano di inedificabilità assoluta, mentre è evidente che, sempre che questi non risultino abusivamente realizzati, la loro delocalizzazione risponde pienamente alla logica della legge.

### **3. L'inapplicabilità del Piano Casa agli edifici ubicati in zone dichiarate ad alta pericolosità idraulica (ex art. 9, comma 1, lett. g)**

Prima di affrontare la tematica dei neo introdotti interventi di trasmigrazione del patrimonio edilizio insistente in aree idraulicamente e/o idrogeologicamente inidonee di cui si dirà in seguito, pare utile focalizzare l'attenzione sul divieto confermato nel terzo Piano Casa di ampliare gli edifici insistenti in siffatte aree.

In effetti, la lettera g) del primo comma dell'art. 9 (ancor oggi in vigore nella medesima guisa, salva l'aggiunta del rinvio alle disposizioni di cui all'articolo 3 *quater*) che sancisce tale limite, costituisce un'ulteriore declinazione delle finalità dichiarate della legge sul Piano Casa (cfr. art. 1), laddove si prevede -per l'appunto- che le prerogative edilizie attribuite in deroga alla pianificazione urbanistica, possono essere fruite solamente qualora le specifiche forme di tutela gravanti sugli edifici concretamente lo consentano (pur se subordinatamente all'ottenimento delle eventuali autorizzazioni richieste).

In altri termini, è ben comprensibile il desiderio di evitare il sostegno allo sviluppo o all'ammodernamento del patrimonio edilizio che, trovandosi in aree geologicamente instabili, risulta inevitabilmente destinato ad essere rilocalizzato.

Ora, mentre nessun dubbio pare derivare dalla *ratio* sottesa alla disposizione in commento, data la sua agevole intuibilità, viceversa qualche perplessità potrebbe destare la formulazione del testo di legge che allude specificatamente al solo rischio idraulico, e cioè legato alla dinamica dei corpi idrici, dato che gli accrescimenti di volumetria non risultano spendibili nelle “*aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica e nelle quali non è consentita l'edificazione ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”.

Tale comma, in sostanza, fa scattare la preclusione in presenza di due elementi, vale a dire: i) la dichiarazione di alta pericolosità idraulica, e ii) l'inedificabilità sancita in applicazione del D.Lgs. n. 152/2006.

Errerebbe, tuttavia, chi pensasse che unicamente l'interdizione conseguente alla declaratoria del rischio idrico fosse intesa a bloccare le provvidenze del Piano casa, arrivando per tal via a giudicare affrancati dalla proibizione gli edifici giacenti in siti precari solo per cause geologiche e senza concrete minacce derivanti dalle acque.

In proposito, in effetti, il riferimento alla pericolosità idraulica contenuto nella legge va doverosamente inteso in senso atecnico, dovendosi necessariamente ricomprendere in tale locuzione tutte le condizioni di rischio, cui consegua il veto alla fabbricazione, che siano riconducibili a condizioni di dissesto idrogeologico in genere.

Sotto tale profilo, infatti, il rimando indistinto alle previsioni vincolistiche del D. Lgs. n. 152/2006 lascia intendere come risulti del tutto fuorviante andare a distinguere se i vincoli siano dovuti a criticità idrauliche ovvero geologiche (senza dire che, il più delle volte tali aspetti risultano talmente interconnessi da risultare impossibile stabilire quale sia quello prevalente) stante il fatto che, ove l'edificazione è preclusa per motivi idrogeologici la cui regolamentazione è ora affidata al Codice dell'Ambiente, il Piano casa *in situ* rimane comunque fuori gioco.

Forse nella consapevolezza della non perfetta stesura della norma, con l'intento di dirimere ogni residua perplessità è, in seguito, stata emanata dalla nostra Regione la Circolare n. 4 del 29 settembre 2009 per chiarire che *“il rinvio a tale testo normativo (il D. Lgs. n. 152/2006 n.d.r.) va riferito al rischio idrogeologico atteso che il rischio idraulico e geologico rientrano nella più ampia definizione di <<difesa del suolo>> fornita da Codice. E' quindi implicito che siano escluse dall'applicazione della Legge regionale le aree e gli edifici in esse ricadenti che presentino aspetti di pericolosità sia idraulica che geologica e per le quali la relativa pianificazione preveda l'inedificabilità”*. Per una maggiore comprensione, si ricorda che il Codice dell'Ambiente considera la *“difesa del suolo”* come il *“complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate”*, tracciando così un'ampia panoramica delle situazioni che possono far propendere per assumere la decisione di non far costruire sopra una determinata area.

In ogni caso, è da notare la dicotomia oggi sussistente tra l'art. 3 *quater*, ove si parla di pericolosità idraulica o idrogeologica, e l'art. 9, nel quale, come detto, ci si riferisce solo alla prima, dicotomia alla quale la Regione sta tentando di porre rimedio con apposito d.d.l. (il cui testo è stato approvato dalla Giunta nella seduta del 26 marzo 2013) volto a modificare l'art. 9, lett. g), semplicemente aggiungendo la pericolosità idrogeologica a quella idraulica.

Tornando al D. Lgs. n. 152/2006 giova evidenziare che esso non contiene in sé alcuna previsione limitativa delle possibilità edificatorie, poiché demanda agli specifici piani da esso previsti il compito di rendere effettiva la salvaguardia dei siti interessati, mediante l'imposizione di norme e precetti rivolti, oltre che alla tutela dell'ambiente, a prevenire possibili effetti dannosi generati da fenomeni di antropizzazione (come l'edificazione, appunto): pertanto, è solo in siffatti piani, e non nel Codice dell'Ambiente, che andranno ricercati i divieti di edificazione che rendono inapplicabile il Piano casa.

In pratica, gli strumenti di tutela previsti dal D. Lgs. n. 152/2006 ed ai quali occorre riferirsi sono: a) i Piani di bacino e le eventuali misure di salvaguardia temporanee emanate in attesa della loro approvazione (art. 65 del D. Lgs. 152/2006); b) i Piani stralcio per l'assetto idrogeologico (P.A.I.), i Piani straordinari ed i Programmi di interventi urgenti (art. 67 del D. Lgs. 152/2006).

Al riguardo, preme sottolineare come i Giudici amministrativi abbiano posto in rilievo la valenza indipendente degli interessi quivi oggetto di tutela, rimarcando che *“le norme del piano di bacino e quelle connesse alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio hanno rilevanza autonoma, per cui occorre seguirne un'interpretazione rigorosa, anche*

*alla luce degli interessi perseguiti e dei rischi connessi per la sicurezza pubblica: tale autonomia opera, in relazione al concetto di edificazione nella fascia di rispetto, esclusivamente in senso ampliativo rispetto al concetto di nuova costruzione di cui al testo unico dell'edilizia. In altre parole una nuova costruzione ai sensi del testo unico dell'edilizia costituisce sempre una nuova edificazione tale da contrastare con il divieto di cui all'art. 8 delle norme del piano di bacino che stabiliscono una fascia di inedificabilità assoluta nel limite di metri cinque dalla sponda. Peraltro, un manufatto che non costituisce nuova costruzione ai sensi del testo unico dell'edilizia, ad esempio perché pertinenza, nondimeno può integrare gli estremi della edificazione e come tale essere vietato nella fascia di rispetto”* (T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 17 aprile 2009, n. 772 reperibile nella sezione dedicata al T.A.R. Liguria del sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ma in argomento si veda quanto affermato anni prima da Corte cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *Cons. Stato* 1990, II, 268).

In effetti, la pronuncia citata si dimostra particolarmente interessante anche nell'ottica che qui rileva, poiché mette in luce la necessità di rispettare incondizionatamente i limiti al costruire rassegnati nei Piani a valenza idrogeologica.

Un tanto introduce -in parte già anticipando la relativa soluzione- l'interrogativo che potrebbe sorgere a questo punto, e cioè se le disposizioni dei Piani di tutela idrogeologica che contengano in particolare vincoli all'edificazione siano immediatamente operanti anche nei confronti dei privati, ovvero se debbano venire prima attuate negli strumenti urbanistici.

Tale dubbio sembrerebbe avvalorato dal fatto che l'attuale sistema di pianificazione disegnato dalla L.R. n. 11/2004 impone ai P.A.T./P.A.T.I. e P.I., oltre che ai P.T.C.P., di acquisire i vincoli di natura idrogeologica traducendoli in contenuto pianificatorio (con le modalità operative e le indicazioni tecniche di cui all'allegato A) alla D.G.R. n. 1841 del 19 giugno 2007) e, quindi, si potrebbe dubitare che in assenza di recepimento i vincoli in questione debbano rimanere inoperanti per i privati.

Peraltro, che un recepimento in tal senso risulti imprescindibile è fuor di dubbio, soprattutto dopo la sentenza della Corte costituzionale (n. 524 del 9 dicembre 2002 in *Foro amministrativo Cons. Stato* 2003, 449) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione di indiscriminata efficacia di variante agli strumenti urbanistici per tutte le determinazioni assunte, tanto più con carattere permanente, in relazione al piano stralcio per l'assetto idrogeologico, in sede di comitato istituzionale dell'Autorità di bacino (ancorché a seguito di esame della conferenza programmatica con partecipazione regionale e dei comuni interessati), dal momento che tale previsione rappresenta una violazione della sfera di autonomia regionale in materia di pianificazione urbanistica, priva di qualsiasi giustificazione sul piano costituzionale (da notare, che tale pronuncia è stata espressa sulla base dei parametri costituzionali vigenti alla data di approvazione degli atti legislativi assoggettati al sindacato, ossia quelli precedenti la riforma apportata con legge costituzionale n. 3/2001 che, com'è noto, ha ulteriormente rafforzato le autonomie locali).

Un importante chiarimento in proposito arriva dall'art. 65, comma 4, del Codice dell'Ambiente per il quale *“le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino”*.

Dunque, viene affidato alla stessa normativa tecnica del Piano di bacino lo stabilire il proprio raggio di applicazione in ragione delle esigenze di salvaguardia materialmente presenti; v'è da dire, però, che una norma di simile contenuto non c'è per i P.A.I., il che potrebbe anche essere compensato dal fatto che l'art. 68 del Codice in parola prescrive, ai fini dell'adozione ed attuazione dei Piani stralcio e della necessaria coerenza tra pianificazione di distretto e pianificazione territoriale, il ricorso alla conferenza di servizi con partecipazione di Comuni, Province, Regione e Autorità di bacino, con la precisazione che, all'esito di tale conferenza, dovranno essere indicate "*le necessarie prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche*" (cfr. art. 68 citato, comma 4).

Orbene, la non semplice problematica qui sollevata circa il necessario coordinamento degli strumenti per la salvaguardia idrogeologica con piani urbanistici anche ai fini di una immediata precettività per i privati sembra, tuttavia, non lambire il Piano Casa dal momento che questo si riferisce in realtà direttamente ai vincoli introdotti in applicazione del D. Lgs. n. 152/2006: dunque, si deve ritenere che, seppur non recepiti nella strumentazione urbanistica, i divieti di edificazione prospettati dal Codice dell'Ambiente siano in grado di paralizzare il ricorso al Piano Casa e, in definitiva, in tal senso debbano operare direttamente anche nei confronti dei cittadini.

Del resto, con lo statuire che "*il piano stralcio per l'assetto idrogeologico (Pai) adottato dal Comitato istituzionale dell'Autorità di Bacino Nord Occidentale della Campania, con delibera del 10 maggio 2002 n. 11, ben può essere impugnato dai proprietari dei terreni inclusi nelle aree a rischio idrogeologico, atteso che, per effetto del piano, si verificano immediati effetti limitativi delle potestà urbanistico-edilizie dei comuni e dei connessi diritti ed interessi edificatori dei privati*" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 12 giugno 2003, n. 7524 in *Foro amministrativo T.A.R.* 2003, 3290), la giurisprudenza ha indicato come immediatamente lesive le disposizioni del P.A.I. che comprimono o pregiudicano le facoltà edificatorie spettanti ai privati, ivi incluse, pertanto, quelle accordate dalla L.R. n. 14/2009.

## ***Gli edifici sorgenti in fascia di rispetto***

*di Domenico Chinello*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Le fasce di rispetto in generale. – 3. Le fasce di rispetto di strade e autostrade. – 3.1. Il regime della fascia di rispetto. – 4. Le fasce di rispetto delle ferrovie. – 5. Le fasce di rispetto cimiteriale. – 6. Le fasce di rispetto degli aeroporti. – 7. Le fasce di rispetto del demanio marittimo. – 8. Le fasce di rispetto delle acque pubbliche. – 9. Considerazioni conclusive.

### **1. Premessa**

Anche dopo le modifiche ed integrazioni apportate dalla L.R. n. 32/2013, nota come “Terzo Piano Casa”, l’art. 9 – rubricato “*Ambito di applicazione*” – della normativa in esame individua, in linea generale, al primo comma, tutta una serie di situazioni e di ambiti ai quali gli interventi premiali di cui trattasi non sono concretamente applicabili.

In particolare, la lettera d), rimasta inalterata rispetto alla formulazione originaria, vieta gli incentivi in commento per tutti gli edifici «*ricadenti nelle aree di inedificabilità assoluta di cui all’articolo 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 “Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie”, o di quelle dichiarate inedificabili per sentenza o provvedimento amministrativo*».

A prescindere dalla seconda categoria di aree – quelle sottoposte a vincolo di inedificabilità per sentenza o provvedimento amministrativo – delle quali si tratterà separatamente, va qui osservato come il citato art. 33 della prima legge statale sul condono edilizio individui tutte quelle zone nelle quali è vietato costruire in forza di disposizioni di legge statale o regionale o di «*ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree*».

Fra queste ci si deve chiedere se rientrano – ed eventualmente con quali limiti – anche le zone comunemente definite come “fasce di rispetto”, con la conseguenza che – in caso positivo – tutti gli immobili eventualmente ricadenti nelle zone immediatamente contermini alle strade, alle ferrovie, al demanio marittimo, alle acque pubbliche, agli aeroporti, ai cimiteri, e quant’altro, non potrebbero in alcun modo beneficiare degli ampliamenti concessi dal Piano casa regionale, i quali dovrebbero comunque osservare le distanze minime previste dalla disciplina sostanziale delle succitate fasce di rispetto.

Alla stessa conclusione, peraltro, sembrerebbe doversi pervenire anche in forza dell’ottavo comma del medesimo art. 9 della legge in commento, laddove il legislatore veneto ha espressamente precisato che, in ogni caso, anche nella realizzazione degli interventi straordinari di cui trattasi, «*Sono fatte salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente*».

Il tenore letterale della citata disposizione dichiara, di fatto, inderogabili le norme statali – in modo così generale e generico – in materia di distanze, senza distinguere minimamente la loro natura e/o la relativa fonte.

Deve, dunque, ritenersi che, con tale espressione, il Consiglio regionale del Veneto non abbia inteso richiamare solamente la disciplina del codice civile (artt. 872 e 873 c.c.) e quella integrativa di cui al D.M. n. 1444/1968 sulle distanze legali minime tra fabbricati, anche perché si sarebbe trattato di un richiamo ridondante e superfluo: invero, le

disposizioni da ultimo citate, in quanto connaturate allo statuto stesso della proprietà privata e afferenti al diritto civile, rientrano nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117 Cost., e non possono, in ogni caso, essere derogate da leggi regionali, come la regione Veneto ha già avuto modo di appurare per propria esperienza diretta <sup>[103]</sup>.

Va da sé, allora, che le disposizioni in materia di distanze, “previste dalla normativa statale vigente”, dovrebbero ricomprendere anche tutte quelle norme dello Stato, pure di fonte non legislativa, che impongono l'osservanza di una determinata distanza minima, nella concreta esecuzione dell'attività edilizia, ivi comprese le varie discipline che regolano – in maniera assoluta o derogabile a determinate condizioni, come si vedrà – l'esplicarsi dello *ius aedificandi* all'interno delle zone di rispetto stradali, ferroviarie, cimiteriali, aeroportuali, etc.

Si rende, allora, opportuna un'analisi sistematica delle richiamate fasce di rispetto del nostro territorio ed uno specifico approfondimento zona per zona.

## **2. Le fasce di rispetto in generale**

In determinate zone del territorio, prossime o circostanti ad opere o a luoghi pubblici o, comunque, assoggettati all'uso pubblico, sono stabilite specifiche limitazioni all'attività edificatoria dei privati, derivanti dall'imposizione di vincoli di rispetto entro fasce predeterminate nella loro estensione, e ciò per evidenti finalità di tutela di preminenti interessi pubblici alla sicurezza, all'igiene, alla migliore utilizzazione dei beni demaniali e a quant'altro di simile <sup>[104]</sup>.

In altri termini, tutte queste tipologie di vincoli all'attività edilizia rappresentano delle limitazioni di carattere generale al diritto di proprietà, in quanto riguardano tutti i beni che si trovano nelle condizioni previste dalla normativa di riferimento, come la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare già decenni or sono: «*Il divieto concerne tutti i cittadini in quanto proprietari o titolari di altro diritto reale di godimento sopra determinati beni e non per le loro individuali qualità o condizioni, e dal punto di vista oggettivo quei beni individuabili ed individuati in categorie per le caratteristiche derivanti dalla loro posizione*» <sup>[105]</sup>. Ed, in ciò, i vincoli di cui trattasi si distinguono dalle servitù pubbliche o di diritto pubblico, che riguardano, invece, un bene specifico, assoggettato non ad una disciplina generale, ma ad un particolare diritto di natura reale imposto sul bene stesso a favore della P.A..

---

<sup>103</sup> In tal senso – com'è noto – ha già avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale, a seguito della sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 50 della legge urbanistica veneta n. 11/2004. In quel caso, la Corte ha precisato che la disciplina delle distanze legali, per quanto attiene ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, e che, ferma detta competenza – ai fini dell'esercizio della concorrente competenza delle regioni in materia di governo del territorio – costituiscono principi della legislazione statale quello secondo cui la distanza minima sia determinata con legge statale, e quello per il quale le deroghe alle distanze minime sono consentite alla normativa locale, purché tali deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Così la decisione C. cost., 16 giugno 2005, n. 232, in *Rivista amministrativa reg. Veneto*, 2005, 123.

<sup>104</sup> Cfr., in proposito, M. COSTANTINO, A. DE MAURO, voce *Zone di rispetto*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLVI, Milano, 1993, 1196; ma anche la manualistica di settore: G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2014, 555; N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, 709.

<sup>105</sup> Così la parte motiva della sentenza C. cost., 22 giugno 1971, n. 133, in *Foro Italiano*, 1971, I, 1777.

E proprio perché le limitazioni qui in esame non hanno natura di servitù, non si pone neppure il problema di definire il momento in cui il vincolo sorge o viene meno, giacché costituisce uno stato permanente dell'immobile, che si rivela in atto allorquando vengono a configurarsi quelle determinate situazioni di fatto ipotizzate dalla norma (si pensi alla realizzazione di una nuova viabilità pubblica e agli immobili contermini alla strada che si ritrovano automaticamente a rientrare nella relativa fascia di rispetto).

Per tale motivo, si ritiene che i limiti in questione non abbiano carattere espropriativo, giacché non comportano alcun sacrificio particolare delle proprietà private che – quantomeno in via astratta – vi sono tutte potenzialmente assoggettate. Di qui, l'imposizione per legge di tali vincoli non dà luogo al pagamento di alcuna particolare indennità, né può ragionevolmente parlarsi di decadenza quinquennale del vincolo, giacché – come detto – le fasce di rispetto non si configurano come vincoli preordinati all'espropriazione [<sup>106</sup>].

Del resto, le zone interessate non vengono considerate inedificabili in senso stretto, in quanto la superficie ricadente all'interno della zona di rispetto ben può essere computata nella determinazione della volumetria edificabile, da realizzarsi su altra porzione del medesimo fondo, che sia esterna alla stessa fascia di rispetto [<sup>107</sup>], come più volte precisato – e pure di recente ribadito – anche dalla giurisprudenza amministrativa: «*Il vincolo di rispetto stradale, se impone l'inedificabilità nella fascia individuata come vincolata, non impedisce che la medesima area possa essere considerata utile ai fini del computo della superficie minima richiesta per l'edificabilità, sicché non è dubbio che la superficie di suoli compresi nella fascia di rispetto è computabile ai fini della determinazione della volumetria e della superficie edificabile della restante parte di suolo*» [<sup>108</sup>].

Sotto altro profilo, va evidenziato come la funzione di tali fasce di rispetto non sia improntata ai comuni criteri di natura urbanistica, di tutela del regolare sviluppo degli abitati attraverso la disciplina della proprietà, dell'attività edilizia e del superiore interesse pubblico al regolare sviluppo degli agglomerati urbani, ma piuttosto a differenti

---

<sup>106</sup> In questi termini ancora la pronuncia C. cost., 22 giugno 1971, n. 133, *cit.*, ma la Corte costituzionale aveva già sancito, in precedenza, la non indennizzabilità di simili limitazioni con la sentenza C. cost., 20 gennaio 1966, n. 6, in *Repertorio Corte costituzionale*, 1956 - 1967, 2463. In tal senso, peraltro, si rinvencono anche svariate pronunce della Suprema Corte, che ha avuto modo di sentenziare: «*I vincoli di inedificabilità generali concretano un modo d'essere della proprietà immobiliare e, in quanto investono una pluralità indifferenziata di proprietà (in funzione delle caratteristiche del bene o del rapporto, di norma spaziale, con un'opera o un bene pubblico) vengono considerati conformativi e non suscettibili d'indennizzo*». Così, fra le tante, Cass. civ., sez. I, 4 febbraio 2000, n. 1220, in *Giust. civile Massimario*, 2000, 229.

<sup>107</sup> Cfr. N. ASSINI, P. MANTINI, *op. cit.*, 710.

<sup>108</sup> T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 16 gennaio 2009, n. 87, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2009, 261. Analogamente la decisione T.A.R. Toscana, sez. III, 22 settembre 2000, n. 1982, inedita, a quanto consta, ma consultabile sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it): «*Il vincolo derivante da una fascia di rispetto stradale ha l'effetto urbanistico di prescrivere un semplice obbligo di distanza, ma non quello di rendere inedificabile l'area che vi ricade, pertanto, posto che la ratio delle disposizioni che danno origine alla c.d. "zona di rispetto viario" sono quelle di garantire la sicurezza della circolazione stradale, tali aree possono essere computabili ai fini della volumetria edificabile e deve conseguentemente ritenersi illegittimo il diniego di concessione edilizia adottato per l'insufficienza del possesso del lotto minimo necessario poiché la porzione di lotto compresa nella fascia di rispetto stradale non è stata ritenuta computabile come superficie edificabile*».

e svariate esigenze di tutela dei beni demaniali o soggetti all'uso da parte della collettività, come parimenti affermato più volte, nel corso degli anni, dalla giurisprudenza [109].

Di fatto, i vincoli in esame si sostanziano, per lo più, nell'imposizione di determinati obblighi di distanza, che il cittadino deve osservare rispetto ai predetti luoghi od opere pubblici o soggetti all'uso pubblico.

Tali fasce di rispetto hanno fondamentalmente per oggetto il demanio stradale e autostradale, il demanio ferroviario, i cimiteri, gli aeroporti, il demanio marittimo, le acque pubbliche e simili.

### **3. Le fasce di rispetto di strade e autostrade**

La categoria delle fasce di rispetto probabilmente più importante è quella che riguarda le aree contermini alla viabilità pubblica, se non altro per l'estensione del fenomeno e la frequenza delle problematiche che possono interessare gli operatori.

Per quanto riguarda le fonti della relativa disciplina, non vi è unanimità di vedute, in considerazione della – non sempre chiara – successione di norme nel corso del tempo.

La legge urbanistica fondamentale n. 1150/1942, all'art. 41-*septies* – per come introdotto dalla c.d. “legge ponte” n. 765/1967 – aveva prescritto l'osservanza di determinate distanze a protezione del nastro stradale, misurate a partire dal ciglio della strada. Tale disposizione rinviava, però, ad un apposito decreto ministeriale, che è stato emanato il 1° aprile 1968 al n. 1404, con il quale sono state fissate le distanze minime da rispettare per le costruzioni da realizzarsi fuori del perimetro dei centri abitati e degli insediamenti previsti dai piani urbanistici comunali.

In epoca assai più recente, è intervenuta la disciplina introdotta dal nuovo Codice della Strada di cui al D.Lgs. n. 285/1992 e dal relativo Regolamento di esecuzione ex D.P.R. n. 495/1992, che, senza abrogare in maniera espressa la normativa previgente, ha ridisciplinato *in toto* le distanze minime dalle strade sia extraurbane che poste all'interno dei centri abitati.

Naturalmente, non è questa la sede più opportuna per approfondire il rapporto fra la normativa di cui al D.M. n. 1404/1968 e quella introdotta dal vigente Codice della strada e dal suo Regolamento attuativo.

Del resto, la stessa dottrina – anche autorevolissima – sul punto non è unanime. Da una parte, è stato – anche negli ultimi anni – sostenuto che le disposizioni dell'attuale Codice della strada non risulterebbero in aperta contrapposizione con quelle contenute nel decreto ministeriale del 1968 e che, anzi, le norme più recenti si porrebbero in un rapporto integrativo/ampliativo di quelle di fine Anni Sessanta [110]. Dall'altra parte, vi è, invece, chi sostiene che, ad oggi, la disciplina delle fasce di rispetto stradali sia dettata

---

<sup>109</sup> Così, per esempio, la decisione Cass. civ., sez. I, 6 settembre 2006, n. 19132, in *Rivista giuridica edilizia*, 2007, I, 562, che ha precisato: «Il vincolo di inedificabilità ricadente sulle aree situate in fascia di rispetto stradale o autostradale non deriva dalla pianificazione e dalla programmazione urbanistica, ma è sancito nell'interesse pubblico da apposite leggi che rendono il suolo ad esso soggetto legalmente inedificabile, trattandosi di vincolo dettato per favorire la circolazione e offrire idonee garanzie di sicurezza a quanti transitano sulle strade o passano nelle immediate vicinanze, o in queste abitano ed operano». Peraltro, si vedano anche Cass. civ., sez. I, 25 agosto 2006 n. 18544, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2006, 3285 e Cass. civ., sez. I, 28 ottobre 2005 n. 21092, in *Rivista giuridica edilizia*, 2006, I, 576.

<sup>110</sup> In questi termini, per esempio, N. ASSINI, P. MANTINI, *op. cit.*, 712 e ss..

esclusivamente dal Codice della strada e dal successivo Regolamento di attuazione [111], precisando che le disposizioni del D.M. n. 1404/1968 «devono ritenersi implicitamente abrogate in seguito all'entrata in vigore del nuovo codice della strada (...), che ha regolato compiutamente ex novo le distanze dalle strade da osservarsi fuori dei centri abitati (artt. 16 e 17) ma ha pure imposto "fasce di rispetto ed aree di visibilità nei centri abitati (art. 18)"» [112].

In giurisprudenza, l'argomento non risulta sia stato oggetto di numerose pronunce puntuali, ma è utile ricordare che proprio il T.A.R. Veneto, con una decisione del 2002 – purtroppo non adeguatamente argomentata, trattandosi di una sentenza pronunciata in forma semplificata – ha sostenuto che «L'art. 16 D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (nuovo C. strad.), che concerne le fasce di rispetto stradale entro le quali è vietato costruire edificazioni, ha implicitamente abrogato le disposizioni normative più permissive relative alle costruzioni in fascia di rispetto stradale» [113].

Per quanto attiene alla definizione di "strada pubblica" – ai fini che più interessano in questa sede – va detto subito che sono qualificabili come strade pubbliche quelle destinate all'uso pubblico, da parte del *quavis de populo*, a prescindere dal soggetto che ne sia effettivamente proprietario.

Di qui, la natura di strada pubblica – tale da risultare fonte delle fasce di rispetto di cui trattasi – non va riconosciuta soltanto ad una strada la cui titolarità appartenga allo Stato o ad un Ente locale, ai sensi degli artt. 822 e 824 c.c., facendo quindi parte del demanio pubblico in senso stretto, ma anche ad una strada di proprietà privata, che risulti però assoggettata all'uso pubblico, in favore della collettività, come specificamente evidenziato anche dal Consiglio di Stato [114].

La concreta classificazione delle strade pubbliche è, poi, fornita dall'art. 2 del Codice della strada, in base alla loro importanza e funzione: A) autostrade; B) strade extraurbane principali; C) strade extraurbane secondarie; D) strade urbane di scorrimento; E) strade urbane di quartiere; F) strade locali [115].

Per ciascuna di tali categorie, la medesima norma dell'art. 2 individua le relative caratteristiche specifiche, mentre la profondità della fascia di rispetto – in termini di distanze minime da osservare nella realizzazione di manufatti lungo le diverse arterie viarie – è fissata, per le diverse tipologie di strade, dagli artt. 16 – 19 del Codice della strada e dagli artt. 26 – 28 del Regolamento di esecuzione, con espressa previsione di distanze differenti a seconda che si sia all'esterno o all'interno dei centri abitati [116].

---

<sup>111</sup> Cfr. G.C. MENGOLI, *op. cit.*, 560.

<sup>112</sup> Così A. FIALE, E. FIALE, *Diritto urbanistico*, Napoli, 2015, 491.

<sup>113</sup> È la sentenza T.A.R. Veneto, sez. II, 6 settembre 2002, n. 5246, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2002, 2822.

<sup>114</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2006, n. 4227, in *Vita notarile*, 2006, 2, 724: «Per evitare che risulti ristretta la circolazione, le strade (nel vigore sia del nuovo sia del vecchio codice della strada) sono protette da una fascia di rispetto, in forza della quale è vietato collocare manufatti e recinzioni sul confine della carreggiata, indipendentemente dalla circostanza che la sede stradale occupi terreni di proprietà privata».

<sup>115</sup> Per completezza, si rileva che, con l'art. 1 del D.L. n. 151/2003, convertito con modifiche nella L. n. 214/2003, è stata aggiunta anche la categoria F-bis) che individua gli "itinerari ciclopedonali".

<sup>116</sup> Un cenno merita l'individuazione del confine dell'area dalla quale devono misurarsi le distanze minime su richiamate. A tal proposito, l'art. 16 del Codice nonché gli artt. 26, 27 e 28 del Regolamento usano sempre l'espressione "confine stradale", la cui definizione si rinviene nell'art. 3 del Codice medesimo, laddove viene inteso come il «limite della proprietà stradale quale risulta dagli atti di acquisizione o dalle

### 3.1. Il regime della fascia di rispetto

A prescindere da quale sia la prescrizione specifica per ciascuna tipologia di strada, è comunque indubbio che tutta la normativa in materia impone un vincolo puntuale, derivante direttamente dalla legge, il quale comporta la costituzione di due fasce di rispetto, lungo entrambi i lati delle strade pubbliche [<sup>117</sup>], che hanno l'effetto urbanistico di prescrivere, non tanto l'inedificabilità *tout court* dell'area di per sé, quanto piuttosto – come già detto – un obbligo di distanza, da osservarsi in sede di edificazione.

Ciò, però, significa che, anche potendo computare la superficie della zona di rispetto ai fini della superficie minima richiesta per l'edificabilità e della determinazione della cubatura realizzabile sulla restante parte di fondo, ciò nonostante, la nuova edificazione è, in ogni caso, tenuta ad osservare la distanza minima dalla fonte del vincolo, senza poter sopravanzare.

Ne deriva un indiscutibile vincolo di inedificabilità, in senso lato, ricadente sulle aree situate in fascia di rispetto stradale o autostradale, che non discende dalla pianificazione e dalla programmazione urbanistica, ma è sancito nell'interesse pubblico da apposite leggi che rendono il suolo ad esso soggetto legalmente inedificabile, trattandosi di vincolo dettato per favorire la circolazione e offrire idonee garanzie di sicurezza a quanti transitano sulle strade o passano nelle immediate vicinanze, o in queste abitano ed operano [<sup>118</sup>].

E si tratta, senza dubbio, di un vincolo di inedificabilità assoluta, che, traducendosi in un divieto di costruire *tout court*, rende legalmente inedificabili le aree site in fascia di rispetto stradale o autostradale, indipendentemente dalle caratteristiche dell'opera realizzata e dalla necessità di accertamento in concreto dei connessi rischi per la circolazione stradale [<sup>119</sup>], come più volte la giurisprudenza ha avuto modo di osservare, sia pur – talvolta – incidentalmente: «*I vincoli di inedificabilità connessi alle fasce di rispetto stradale hanno carattere conformativo (e non ablativo), scaturiscono automaticamente dalla presenza della strada, sono conformati per legge in rapporto alla classificazione della strada stessa e comportano – stante la funzione della fascia di rispetto, preordinata alla sicurezza del traffico e all'ampliamento della sede stradale – l'inedificabilità assoluta*» [<sup>120</sup>].

---

*fasce di esproprio del progetto approvato; in mancanza, il confine è costituito dal ciglio esterno del fosso di guardia o della cunetta, ove esistenti, o dal piede della scarpata se la strada è in rilevato o dal ciglio superiore della scarpata se la strada è in trincea».*

<sup>117</sup> È stato, invero, precisato che «*Essendo la fascia di rispetto stradale posta a tutela della sicurezza della circolazione di mezzi e persone, appare effettivamente illogico il provvedimento con cui essa sia prevista esclusivamente da un lato della strada*». Così la decisione T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 25 ottobre 2006, n. 1645, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 3338.

<sup>118</sup> Cfr. Cass. civ., sez. I, 6 settembre 2006, n. 19132, in *Rivista giuridica edilizia*, 2007, I, 562.

<sup>119</sup> Cass. civ., sez. II, 3 febbraio 2005, n. 2164, in *Giust. civile Massimario*, 2005, 2.

<sup>120</sup> Così T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 9 giugno 2008, n. 5541, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2008, 1798, ma si veda pure la decisione T.A.R. Veneto, sez. II, 1° luglio 2005, n. 2753, *ivi*, 2005, 2351, secondo la quale «*In caso di manufatti realizzati sulla fascia di rispetto stradale contemplata dal P.R.G., ossia in area assolutamente inedificabile, il ripristino della situazione quo ante risulta obbligato, non essendo i manufatti medesimi suscettibili di sanatoria*». E si veda ancora T.A.R. Toscana, sez. III, 12 febbraio 2003, n. 277, *ivi*, 2003, 554: «*Il vincolo di rispetto stradale [...], a differenza di quello di inedificabilità relativa previsto dall'art. 32, L. 28 febbraio 1985 n. 47, che può essere rimosso a discrezione dell'autorità preposta alla cura dell'interesse tutelato, contiene un divieto di edificazione di carattere assoluto, che comporta la*

Né risulta che la normativa di settore consenta delle possibili deroghe, tranne che per alcune strutture particolari, che hanno un senso proprio perché poste lungo le strade: si pensi, per esempio, agli impianti di distribuzione carburante e alle attività talvolta annesse come locali per autolavaggio, piccoli punti di ristoro e simili.

L'unica ipotesi di deroga che si rinviene, a livello statale, è quella contenuta nel D.Lgs. n. 115/2008, recante attuazione alla direttiva 2006/32/CE in materia di efficienza energetica. Nello specifico, l'art. 11, rubricato "*Semplificazione e rimozione degli ostacoli normativi*" stabilisce che – in sede di rilascio del titolo edilizio – per il caso di fabbricati di nuova costruzione, lo spessore delle murature esterne, delle tamponature o dei muri portanti, superiori ai 30 centimetri, il maggior spessore dei solai e tutti i maggiori volumi e superfici necessari ad ottenere una riduzione minima del 10 per cento dell'indice di prestazione energetica dell'immobile non siano considerati nel computo per la determinazione dei volumi, delle superfici e dei rapporti di copertura, con riferimento alla sola parte eccedente i 30 centimetri e fino ad un massimo di ulteriori 25 centimetri per gli elementi verticali e di copertura e di 15 centimetri per quelli orizzontali intermedi. Tali maggiori spessori, dunque, possono essere autorizzati anche in deroga *«a quanto previsto dalle normative nazionali, regionali o dai regolamenti edilizi comunali, in merito alle distanze minime tra edifici, alle distanze minime di protezione del nastro stradale, nonché alle altezze massime degli edifici»*. Su questa falsariga, del resto, si poneva già anche la disciplina regionale del Veneto, con le previsioni della nota L.R. n. 21/1996, che aveva introdotto 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 ed orizzontali, per il perseguimento di maggiori livelli di coibentazione termo acustica o di inerzia termica.

Ma, allora, se le fasce di rispetto stradale rappresentano dei vincoli di inedificabilità assoluta, le cui distanze, previste dalla normativa statale, devono essere sempre e comunque osservate, deve necessariamente ritenersi che gli incentivi del Piano casa veneto siano inapplicabili all'interno di tali zone, sia in forza del comma 1, lett. d), dell'art. 9, sia in base al successivo comma 8 dello stesso articolo.

Tale impostazione ermeneutica ha trovato conferma nella Circolare n. 1 del 13 novembre 2014, la quale – nell'interpretare l'art. 9, comma 1, lett. d) della normativa in esame – ha chiarito che *«Sono altresì esclusi gli interventi su costruzioni ubicate nelle zone di protezione delle strade di cui al DM 1 aprile 1968, n. 1404 e in quelle di rispetto al nastro stradale e di cui al D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285»*.

#### **4. Le fasce di rispetto delle ferrovie**

La disciplina attuale delle fasce di rispetto ferroviarie si rinviene – a tutt'oggi – nel D.P.R. n. 753/1980, il quale fissa una serie di distanze minime e di prescrizioni che devono rispettarsi nella realizzazione di nuove costruzioni, ampliamenti di edifici preesistenti, di recinzioni, muri di cinta, ma anche per lo scavo di canali, la piantumazione di siepi o alberi, la costruzione di fornaci, fucine e fonderie, la destinazione a bosco di determinati terreni, etc..

---

*non sanabilità dell'opera abusiva realizzata dopo la sua imposizione, trattandosi di vincolo per sua natura incompatibile con ogni manufatto»*.

Più specificamente, per quanto interessa in questa sede, l'art. 49 stabilisce che «*Lungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia*».

Tali disposizioni, nel prevedere il rispetto di determinate distanze legali minime dalla sede ferroviaria, perseguono lo scopo di rendere (e mantenere) libera la visuale laterale per la sicurezza dei convogli in transito, tant'è che si applicano solamente ai fondi laterali alla strada ferrata, e non anche all'ipotesi in cui la ferrovia corra all'interno di una galleria sotterranea [<sup>121</sup>].

I distacchi minimi previsti, tuttavia, non sono inderogabili, in quanto la stessa disciplina normativa prevede – all'art. 60 – che, ove consentito dalla sicurezza pubblica, dalla necessità di conservazione delle ferrovie, dalla natura dei terreni e dalle particolari circostanze locali, possono essere autorizzate dai competenti Uffici delle Ferrovie apposite riduzioni alle distanze prescritte dagli articoli precedenti.

E facendo applicazione di tale disposizione, in combinato disposto con la normativa statale sul primo condono edilizio, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare che «*In zona di rispetto ferroviario, ex art. 49, D.P.R. n. 753 del 1980, vige un vincolo di inedificabilità relativa e non assoluta, come tale rientrante nella previsione dell'art. 32, e non dell'art. 33, L. n. 47 del 1985, poiché, ex art. 60, D.P.R. cit., gli uffici ferroviari compartimentali possono autorizzare riduzioni delle distanze fissate dagli art. 49 e 55*» [<sup>122</sup>]. Dello stesso avviso, peraltro, è anche il costante insegnamento del Giudice civile, che – pronunciandosi in tema di opposizione alla stima, in materia di indennità di espropriazione – ha più volte sentenziato, sia pur *incidenter tantum*, la natura relativa e non assoluta del vincolo di inedificabilità che caratterizza le fasce di rispetto delle ferrovie [<sup>123</sup>].

Deve, allora, concludersi che tali zone di rispetto – proprio perché non rientrano nel novero delle «*aree di inedificabilità assoluta di cui all'articolo 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47*» ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. d), della L.R. veneta n. 14/2009 – non sono escluse *tout court* dall'applicabilità dei benefici straordinari del Piano casa.

Con il previo consenso in deroga degli Uffici ferroviari competenti, i *bonus* volumetrici qui in esame potranno essere consentiti anche sugli immobili ricadenti all'interno delle fasce di rispetto delle ferrovie.

---

<sup>121</sup> Si veda, a tal proposito, la decisione Cass. civ., sez. II, 28 agosto 1993, n. 9135, in *Giust. civile Massimario*, 1993, 1344, secondo la quale «*Le disposizioni sulle distanze legali dalla sede ferroviaria [...] avendo lo scopo di rendere libera la visuale per la sicurezza dei convogli, si riferiscono soltanto alle proprietà laterali alla sede ferrata e non sono pertanto applicabili nei tratti in cui la sede ferrata corre in galleria sia perché i fondi sovrastanti non possono considerarsi laterali alla strada ferrata sia perché manca, in questi tratti, l'esigenza di assicurare ai conduttori dei treni ampia visuale libera, preclusa dalla stessa struttura della galleria*».

<sup>122</sup> Così la decisione T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 4 agosto 2008, n. 3593, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2008, 1999, ma anche la più recente sentenza Cons. Stato, sez. IV, 5 aprile 2013, n. 1902, in *Foro Amministrativo C.d.S.*, 2013, 4, 923.

<sup>123</sup> Cfr. le pronunce Cass. civ., sez. I, 15 settembre 2004, n. 18563, in *Giust. civile Massimario*, 2004, 9; Cass. civ., sez. I, 4 febbraio 2000, n. 1220, *cit.*

## 5. Le fasce di rispetto cimiteriale

Un'altra importante fattispecie che merita di essere presa in considerazione è quella che riguarda le zone immediatamente circostanti le strutture cimiteriali.

Secondo la disciplina generale desumibile dal R.D. n. 1265/1934 (recante il Testo Unico delle leggi sanitarie), all'art. 338 – giusta la riscrittura del primo comma operata dall'art. 28 della L. n. 166/2002 – i cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno 200 metri dal centro abitato e, per converso, è vietato costruire intorno ai cimiteri stessi nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale [<sup>124</sup>], quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente di fatto, fatte salve le sole deroghe ed eccezioni previste dalla legge medesima [<sup>125</sup>].

Si tratta senza dubbio di un'area caratterizzata da un vincolo di inedificabilità per rispetto della zona cimiteriale, che discende direttamente dalla legge, che si impone *ex se*, con efficacia diretta ed immediata, indipendentemente da qualsiasi recepimento negli strumenti urbanistici ed eventualmente anche in contrasto con i medesimi, i quali non sono idonei, per la loro natura, ad incidere sull'esistenza o sui limiti operativi del vincolo stesso [<sup>126</sup>]; si configura, dunque, come un vincolo non preordinato all'esproprio, siccome riconducibile a previsione generale, concernente tutti i cittadini, in quanto proprietari di beni che si trovino in prossimità dei cimiteri, e perciò individuabili a priori, e che – come tale – non è indennizzabile, né soggetto al termine quinquennale di decadenza [<sup>127</sup>].

La previsione di tale fascia di rispetto di 200 metri persegue senz'altro finalità di superiore rilievo pubblicistico, rivolte essenzialmente a garantire, da un lato, e primariamente, la tutela dell'interesse pubblico all'igiene di ogni tipo di costruzione destinata alla vita dell'uomo, così da creare una cintura sanitaria intorno a luoghi per loro natura insalubri, e, dall'altro lato, l'esigenza di assicurare tranquillità e decoro ai luoghi di sepoltura, senza contare la possibilità di riservare un'area alla futura eventuale espansione della stessa cinta cimiteriale [<sup>128</sup>].

Ne discende, in linea generale, un vincolo di inedificabilità assoluta *ex lege*, per qualsiasi edificio da realizzare a distanza inferiore rispetto a quella stabilita, riconosciuto come tale

---

<sup>124</sup> Da tale rigida disciplina si evidenzia, per completezza, che sono invece, esclusi i cimiteri militari di guerra, dopo che siano trascorsi almeno 10 anni dal seppellimento dell'ultima salma. In tal senso – com'è noto – l'art. 338 del T.U. sanitario è stato integrato dall'articolo unico della L. n. 1428/1956.

<sup>125</sup> Cfr. A. FIALE, E. FIALE, *op. cit.*, 477.

<sup>126</sup> T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 25 gennaio 2007, n. 704, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2007, 225; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 1° aprile 2003, n. 564, *ivi*, 2003, 1390; Cons. Stato, sez. V, 7 maggio 1996, n. 519, in *Rassegna C.d.S.*, 1996, I, 834.

<sup>127</sup> Cons. Stato, sez. IV, 31 luglio 2007, n. 4259, in *Rivista giuridica edilizia*, 2008, I, 261; Cass. civ., sez. I, 29 novembre 2006, n. 25364, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2007, 447.

<sup>128</sup> In tal senso è la costante giurisprudenza amministrativa: cfr., fra le tante, Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 2008, n. 4256, in *Rivista giuridica edilizia*, 2008, I, 1463; T.A.R. Toscana, sez. III, 2 luglio 2008, n. 1712, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2008, 2021, T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 29 novembre 2007, n. 15615, in *Rivista giuridica edilizia*, 2008, I, 646; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 15 luglio 2003, n. 1141, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2003, 2464. Il Giudice amministrativo veneto parla espressamente di «*molteplici interessi pubblici che tale fascia di rispetto intende tutelare e che possono enuclearsi nelle esigenze di natura igienico sanitaria, nella salvaguardia della peculiare sacralità che connota i luoghi destinati all'inumazione e alla sepoltura, nel mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale*». Così T.A.R. Veneto, sez. II, 7 febbraio 2008, n. 325, in *Comuni Italia*, 2008, 4, 85.

dalla giurisprudenza pressoché unanime, e ciò sia riguardo a costruzioni residenziali [<sup>129</sup>], che ad immobili a destinazione d'uso diversa: in tal senso, per esempio, è stata giudicata del tutto illegittima la collocazione in un'area ricadente nella fascia di rispetto cimiteriale anche di un silos metallico, pertinenziale ad un opificio industriale [<sup>130</sup>], così come pure di un manufatto interrato ad uso autorimessa [<sup>131</sup>].

Qualche perplessità vi è stata, invece, per l'estensione *tout court* di tale vincolo di inedificabilità assoluta anche ai fabbricati sparsi, in quanto, argomentando *a contrariis* dal riferimento normativo ai "centri abitati", qualche pronuncia giurisprudenziale ha sostenuto l'inapplicabilità del divieto di edificazione ai manufatti singoli ed isolati, che non potrebbero ricondursi alla nozione di centro abitato [<sup>132</sup>]. In realtà, lo stesso tenore letterale della norma stabilisce il divieto di *costruire* in generale e l'ormai unanime insegnamento giurisprudenziale è nel senso che «*Il vincolo di rispetto cimiteriale, riguarda non solo i centri abitati, ma anche i fabbricati sparsi*» [<sup>133</sup>].

A fronte di tale situazione di inedificabilità assoluta legale all'interno delle fasce di rispetto cimiteriale, non è ammessa alcuna possibilità di deroga, ma risulta invece consentito all'autorità comunale, per dare esecuzione ad un'opera pubblica o permettere l'attuazione di un intervento urbanistico – previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale e purché non vi ostino concrete ragioni di natura igienico-sanitaria – deliberare la riduzione, in via generale, della zona di rispetto, fino ad un raggio comunque non inferiore a 50 metri, autorizzando così l'ampliamento di edifici preesistenti o la costruzione di nuovi. La medesima procedura si applica anche per la realizzazione di parchi, giardini e annessi, parcheggi pubblici e privati, attrezzature sportive, locali tecnici e serre.

Per quanto concerne, invece, gli edifici esistenti – in maniera legittima, deve intendersi – all'interno della fascia di rispetto *de qua*, sono direttamente consentiti soltanto interventi di recupero, o interventi funzionali all'utilizzo dell'edificio stesso, fra cui l'ampliamento nella percentuale massima del 10% e il mutamento di destinazione d'uso, nonché tutti gli interventi sull'esistente – fino alla ristrutturazione edilizia – di cui all'art. 3, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001 (in tal senso l'ultimo comma del citato art. 338, R.D. n. 1265/1934).

Se questa, dunque, è la disciplina statale delle fasce di rispetto cimiteriali, dalle quali deriva un vincolo di inedificabilità assoluta e le cui norme sulle distanze son fatte espressamente salve dalla L.R. veneta n. 14/2009 e ss.mm.ii, deve ritenersi non ammessa la possibilità di realizzare gli incentivi previsti dal Piano casa veneto, al di fuori delle ipotesi in cui già la normativa del T.U. sanitario – e nei limiti dello stesso – consenta di intervenire.

---

<sup>129</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 2008, n. 4256, *cit.*,

<sup>130</sup> Cons. Stato, sez. V, 27 agosto 1999, n. 1006, in *Rassegna C.d.S.*, 1999, I, 1153.

<sup>131</sup> T.A.R. Toscana, sez. III, 2 luglio 2008, n. 1712, *cit.*. Ma nello stesso senso è anche la decisione T.A.R. Valle d'Aosta, 14 maggio 1999, n. 86, in *Ragiusan*, 2000, 190-1 203, che ha evidenziato: «*In zona sottoposta a vincolo cimiteriale non è consentita l'edificabilità di alcun manufatto, neppure interrato*».

<sup>132</sup> T.A.R. Trentino Alto Adige, Trento, 1° agosto 1994, n. 336, in *Rassegna T.A.R.*, 1994, I, 3660.

<sup>133</sup> In questi termini la sentenza Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2007, n. 1933, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2007, 1494, ma anche le decisioni T.A.R. Veneto, sez. II, 7 febbraio 2008, n. 325, *cit.*, e T.A.R. Toscana, sez. II, 27 novembre 2008, n. 3046, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2008, 3032.

## 6. Le fasce di rispetto degli aeroporti

Con il R.D. n. 327/1942, è stato approvato il – tuttora vigente – Codice della navigazione, il quale detta anche la disciplina relativa alle fasce di rispetto aeroportuali, pur avendo subito numerose modifiche, sul punto, da parte di diverse normative successive: la L. n. 58/1963, il D.lgs. n. 96/2005 e, da ultimo, il D.Lgs. n. 151/2006.

Presupposto per l'individuazione di tali zone di rispetto è, dunque, la presenza di un aeroporto [<sup>134</sup>]. Quindi, allo scopo di garantire la sicurezza della navigazione aerea, l'ENAC – ai sensi dell'art. 707 del Codice succitato – individua le zone da sottoporre al vincolo nelle aree limitrofe agli aeroporti civili e stabilisce le limitazioni relative agli ostacoli per la navigazione aerea ed ai potenziali pericoli per la stessa, conformemente alla normativa tecnica internazionale.

Gli enti locali, dal canto loro, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di programmazione e governo del territorio, sono tenuti ad adeguare i propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dell'ENAC, ma ciò non ha valenza costitutiva della fascia di rispetto, in quanto – come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa – «*I vincoli di inedificabilità nelle zone di rispetto aeroportuale, che costituiscono limiti all'utilizzazione della proprietà privata per espressa disposizione legislativa, si impongono con efficacia diretta e immediata, indipendentemente dal recepimento nello strumento urbanistico, che di per sé non incide sull'esistenza e sui limiti del vincolo stesso*» [<sup>135</sup>].

Quanto, invece, agli aeroporti militari, le distanze da osservare non sono più dettate direttamente dal Codice della navigazione, ma, dopo la riforma, essendo rimesse al Ministero della Difesa le attribuzioni in materia di ostacoli e pericoli all'attività aeronautica, queste sono state esercitate con il D.M. 20 aprile 2006, recante «*Applicazione della parte aeronautica del Codice di navigazione, di cui al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, e successive modificazioni*». Ad oggi, dunque, è l'art. 2 del citato decreto a disciplinare le limitazioni relative alle zone limitrofe agli aeroporti militari e alle installazioni militari adibite al decollo e all'atterraggio di aeromobili.

In entrambi i casi, peraltro, non si ritiene che si tratti di vincoli di inedificabilità assoluta ed inderogabile.

Invero, per quanto riguarda gli aeroporti civili, l'art. 709 del Codice della navigazione, nella sua vigente formulazione, dopo aver individuato quelli che sono gli ostacoli alla navigazione aerea (costruzioni, piantagioni arboree, rilievi orografici ed, in genere, tutte le opere che, anche in virtù delle loro destinazioni d'uso, interferiscono con le superfici di rispetto, come definite dall'ENAC con proprio regolamento), stabilisce tuttavia – al secondo comma – che la costituzione di nuovi ostacoli fissi o mobili è comunque

---

<sup>134</sup> Invero, i vincoli alla proprietà privata previsti dagli art. 715 e 715-bis c. nav. hanno quale unico presupposto di operatività l'esistenza di un aeroporto, per cui la compilazione dell'apposita mappa delle zone soggette a limitazioni da parte del Ministero della difesa ai sensi degli art. 715-ter e quater c. nav., presenta un valore meramente ricognitivo, essendo stata prevista per ragioni essenzialmente pratiche, vale a dire per evitare che, soprattutto nelle zone di confine fra le varie fasce in cui si articola la zona di rispetto aeroportuale, si renda di volta in volta necessario eseguire accertamenti tecnici per stabilire la sussistenza e la misura del vincolo. In questi termini, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 29 settembre 2006, n. 1996, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 3070.

<sup>135</sup> Così la decisione Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2007, n. 2400, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2007, 1453, ma cfr. anche T.A.R. Valle d'Aosta, 15 febbraio 2006, n. 12, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 455.

possibile, subordinatamente all'autorizzazione dell'ENAC, previo coordinamento, ove necessario, con il Ministero della difesa.

Con riferimento, invece, agli aeroporti militari, il succitato art. 2 del D.M. 20 aprile 2006, dopo aver stabilito le distanze da rispettare in via generale, prevede – al sesto comma – che «*Il Ministero della difesa può imporre limitazioni alla proprietà privata meno restrittive rispetto a quelle derivanti dall'applicazione dei commi da 2 a 5, se l'Aeronautica militare ritiene autonomamente che sussistono le condizioni atte a garantire comunque la sicurezza del volo e l'incolumità pubblica. Le limitazioni, in ogni caso, non possono essere inferiori a quelle previste dalla normativa tecnica internazionale*».

Di qui, se il vincolo di inedificabilità non è assoluto, ma solo relativo, e se le distanze da rispettare possono essere derogate su autorizzazione, o nulla osta, o parere positivo – che dir si voglia – dell'ente preposto a tutela, la *eadem ratio* impone di ritenere ammissibili – alla medesime condizioni – anche gli interventi premiali del Piano casa della regione Veneto.

## **7. Le fasce di rispetto del demanio marittimo**

Il succitato Codice della navigazione di cui al R.D. n. 327/1942 detta, fra l'altro, anche talune specifiche disposizioni a tutela del demanio marittimo.

Dovendo, quindi, preliminarmente individuare i beni che fanno parte del citato demanio marittimo, occorre richiamare l'art. 28 del medesimo Codice, il quale fa rientrare in tale categoria a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.

Anche in tal caso, dunque, la fascia di rispetto è originata dalla contiguità o vicinanza obiettiva con i beni demaniali oggetto di tutela.

La disciplina sostanziale, tuttavia, non fissa alcuna distanza minima inderogabile, ai fini dell'edificabilità, ma stabilisce solamente una soglia massima, al di sotto della quale si rende necessario il previo assenso dell'autorità competente. Ci si trova, dunque, di fronte ad una zona di rispetto caratterizzata, senza dubbio, da una mera inedificabilità relativa e non assoluta.

Invero, l'art. 55 – rubricato “*Nuove opere in prossimità del demanio marittimo*” – del Codice della navigazione stabilisce espressamente che l'esecuzione di nuove costruzioni entro una zona di trenta metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare è sottoposta all'autorizzazione del Capo del compartimento.

Solo per ragioni speciali, e in determinate località, l'estensione della zona entro la quale l'esecuzione di nuove opere è sottoposta alla predetta autorizzazione può essere determinata in misura superiore ai trenta metri, con decreto del presidente della Repubblica, previo parere del Consiglio di Stato.

In entrambe le ipotesi, comunque, e a prescindere dalla distanza sostanziale che sia prevista nella fattispecie concreta, la norma ammette che l'amministrazione possa valutare il caso specifico ed assentire nuovi interventi anche in deroga a quanto stabilito dalla regola generale.

Addirittura, non si rende necessaria alcuna autorizzazione quando le costruzioni sui terreni prossimi al mare risultino previste negli strumenti urbanistici locali già previamente approvati dall'autorità marittima.

Per le stesse ragioni, anche gli interventi premiali di cui alla L.R. veneta n. 14/2009 e ss.mm.ii. devono senz'altro ritenersi ammissibili all'interno delle fasce di rispetto del demanio marittimo, ogniqualvolta intervenga la previa autorizzazione dell'ente preposto.

### **8. Le fasce di rispetto delle acque pubbliche**

Il R.D. n. 523/1904, recante il Testo unico delle disposizioni di legge relative alle opere idrauliche, impone l'osservanza di determinate distanze, da osservarsi nella realizzazione di nuove costruzioni, a tutela delle acque pubbliche.

È, quindi, preliminare individuare con sicurezza quale sia il bene che è fonte del divieto.

Secondo la generale definizione contenuta nell'art. 822 c.c., sono "acque pubbliche" i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia.

A tal proposito, già il R.D. n. 1775/1933, che aveva approvato il Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e gli impianti elettrici, all'art. 1, definiva come "acque pubbliche" «*tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse*».

Più di recente, il D.P.R. n. 238/1999, nell'introdurre norme regolamentari di attuazione in materia di risorse idriche, ha stabilito all'art. 1 – rubricato "Demanio idrico" – che «*Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico tutte le acque sotterranee e le acque superficiali, anche raccolte in invasi o cisterne*».

Ad onor del vero, le acque pubbliche dovrebbero anche essere incluse in appositi elenchi, previsti via via dalle norme che si sono succedute in argomento, ma è pacifico che siffatti elenchi non hanno carattere costitutivo e men che meno esaustivo, nel senso che la natura pubblica di in determinato corso d'acqua può eventualmente essere dimostrata anche in altro modo, a prescindere dal fatto che esso non sia incluso negli elenchi dianzi citati [136].

Venendo allora alla disciplina sostanziale, l'art. 96 del succitato R.D. n. 523/1904 vieta categoricamente la realizzazione di fabbriche e scavi a meno di dieci metri dal piede dell'argine.

Si tratta di un divieto assoluto – un vincolo inderogabile di inedificabilità ex art. 33, L. n. 47/1985 [137] – che attiene a preponderanti interessi pubblici, come più volte ribadito dalla giurisprudenza: «*Il divieto di costruzione ad una certa distanza dagli argini, contenuto nell'art. 96, lett. f), R.D. n. 523 del 1904, è inderogabile, come emerge dall'espresso divieto di sanatoria previsto dall'art. 33, L. n. 47 del 1985, per le costruzioni realizzate a distanza inferiore ai dieci metri dagli argini; né l'eventuale ed*

---

<sup>136</sup> In giurisprudenza è stato evidenziato che «*Il divieto di costruzione di manufatti ad una certa distanza dagli argini dei corsi d'acqua, contenuto nell'art. 96 lett. f), T.U. 25 luglio 1904 n. 523, si applica a tutti i corsi d'acqua indistintamente considerati, data l'avvenuta acquisizione al demanio degli stessi*». Così T.A.R. Piemonte, sez. I, 18 aprile 2007, n. 1732, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2007, 1218.

<sup>137</sup> In termini, cfr. la sentenza T.A.R. Veneto, sez. II, 15 maggio 2003, n. 2795, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2003, 1569: «*Comporta vincolo inderogabile di inedificabilità ex art. 33, L. 28 febbraio 1985 n. 47, tale da precludere il rilascio di concessione in sanatoria, l'art. 96, lett. f), T.U. 25 luglio 1904 n. 523, secondo cui sono lavori ed atti vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese i seguenti: (...) f) (...) le fabbriche (...) a distanza dal piede degli argini e loro accessori minore di (...) metri dieci (...)*».

*illegittimo rilascio del condono edilizio in favore di un'opera può considerarsi ostativo all'esercizio del potere preordinato ai fini della sicurezza idraulica, trattandosi, nella specie, di un potere diverso, volto a garantire la tutela di interessi pubblici connessi al libero deflusso delle acque ed all'agevole svolgimento dei lavori di manutenzione necessari a tale scopo (Trib. sup. acque, n. 58 del 2002): donde il carattere di assoluta inderogabilità del divieto, sancito dall'art. 96, lett. f), cit., e dal contenuto della successiva lett. g), che estende il divieto a qualunque manufatto o volume collocato a meno di dieci metri dalla sponda del fiume, per cui nessuna opera realizzata in violazione di tali norme può godere di alcuna forma di sanatoria» [138].*

Le distanze previste non sono, dunque, derogabili e legittimano l'abbattimento di qualsiasi nuovo fabbricato abusivamente realizzato [139], nonché l'annullamento dell'eventuale titolo edilizio rilasciato in violazione della disciplina *de qua* [140].

Anche in tal caso, dunque, deve concludersi per la non ammissibilità degli ampliamenti del Piano casa all'interno delle fasce di rispetto delle acque pubbliche, essendo possibili – al più – meri interventi di ristrutturazione che non comportino modifiche della volumetria e della superficie occupata [141].

## **9. Considerazioni conclusive**

In definitiva, è da ritenere che la concreta applicabilità, all'interno delle varie fasce di rispetto, degli interventi premiali di cui al Piano casa veneto – anche nella terza versione oggi in vigore –, dipenda dalla disciplina sostanziale di ciascuna determinata zona da rispettare e che non vi sia, invece, una regola generale, valevole in ogni caso.

Ove la fascia contermine al singolo luogo od opera pubblica sia caratterizzata dall'inedificabilità assoluta *ex lege*, in quanto le relative distanze prescritte non risultano minimamente derogabili, deve necessariamente concludersi per la totale inoperatività delle norme regionali venete sui *bonus* volumetrici in questione. E ciò in forza dell'art. 9, comma 1, lett. d), che esclude espressamente la possibilità di applicare agli edifici ricadenti nelle aree di inedificabilità assoluta le disposizioni dei precedenti artt. 2, 3 e 4. Ma alla medesima conclusione si perviene anche in base al successivo comma 8 dello stesso art. 9 della L.R. veneta n. 14/2009 e ss.mm.ii., che fa salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente, laddove quelle fissate nei casi di specie non possono essere derogate.

Al contrario, quando, la normativa della fascia di rispetto ammette che, a certe condizioni, anche nuovi interventi possano venire assentiti in via derogatoria, deve senz'altro ritenersi che siano – quantomeno in astratto – ammissibili pure gli incentivi del Piano casa veneto, sempre subordinati – è evidente – al rilascio di apposite autorizzazioni/nulla osta in deroga da parte dell'autorità preposta alla tutela del relativo vincolo.

Del resto, se all'interno delle fasce di rispetto delle ferrovie – ed è solo un esempio – gli Uffici ferroviari competenti possono legittimamente autorizzare la realizzazione di nuove fabbriche anche a meno dei trenta metri dalla rotaia più vicina, *a fortiori* e in forza della

---

<sup>138</sup> Così la decisione Tribunale sup.re acque, 29 dicembre 2006, n. 144, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2006, 3440, ma anche la più recente Tribunale sup.re acque, 30 dicembre 2008, n. 210, *ivi*, 2008, 3477.

<sup>139</sup> Cfr. T.A.R. Toscana, sez. III, 12 febbraio 2003, n. 277, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2003, 554.

<sup>140</sup> T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, 24 febbraio 1982, n. 107, in *Rassegna T.A.R.*, 1982, I, 1260.

<sup>141</sup> Tribunale sup.re acque, 20 ottobre 1988, n. 66, in *Rassegna C.d.S.*, 1988, 1915.

medesima *ratio* ultima, devono ritenersi possibili anche i più limitati interventi di ampliamento contemplati dalla legge regionale del Veneto sul Piano casa.

E tali considerazioni si ritiene che valgano, in via generale, per qualsiasi tipo di ampliamento, ivi compresi quelli in sopraelevazione, sul medesimo sedime dell'edificio esistente, e quelli che comportino un ampliamento sul retro – per così dire – ossia che non sopravanzano verso la fonte del vincolo. E ciò in forza di almeno due considerazioni, l'una di carattere letterale, e l'altra di ordine sistematico.

Sotto il primo profilo, si è visto che l'art. 9, comma 1, lettera d), della L.R. n. 14/2009 e ss.mm.ii. vieta categoricamente gli interventi premiali del Piano casa per tutti gli edifici «ricadenti nelle aree di inedificabilità assoluta», senza distinguere fra i vari possibili tipi di intervento (ampliamento accorpato, staccato, in sopraelevazione, etc.).

Sotto il secondo aspetto, poi, va detto che, contrariamente a quanto stabilito da alcune norme speciali note nell'ordinamento della regione Veneto [<sup>142</sup>], la vigente disciplina che è stata dianzi esaminata per ciascuna fascia di rispetto, laddove impone vincoli assoluti – e, dunque, inderogabili – di inedificabilità, non opera alcun distinguo in ordine alla possibilità di ampliare in arretramento piuttosto che in sopravanzamento rispetto alla fonte del vincolo stesso.

Deve, quindi, senz'altro concludersi che, all'interno delle zone di rispetto con vincolo non derogabile, non sia ammissibile alcuna forma di incentivo.

---

<sup>142</sup> Si pensi, ad esempio, alla vecchia L.R. veneta n. 24/1985 sull'edificabilità nelle zone agricole e, specificamente, all'art. 7, rubricato “*Edifici in fregio alle strade e alle zone umide*”, il quale consentiva anche l'ampliamento dei fabbricati esistenti purché non comportasse l'avanzamento verso il fronte stradale.

## **Gli edifici ricadenti in aree soggette ad altri vincoli d'inedificabilità**

*di Alessandro Calegari*

La previsione dell'art. 9, comma 1, lett. d), non è stata modificata rispetto alla versione originaria.

Essa dev'essere intesa quale norma residuale e di chiusura del sistema, al di là dello specifico richiamo da essa operato all'art. 33 della L. 28 febbraio 1985, n. 47.

Dovranno perciò ritenersi preclusi, rispetto all'applicazione delle misure previste dagli artt. 2 e seguenti della legge, tutti i vincoli d'inedificabilità assoluta previsti da specifiche norme di legge, statali o regionali, imposti per le più varie ragioni. Occorrerà, tuttavia, che si tratti pur sempre di vincoli d'inedificabilità assoluta, vale a dire non derogabili in alcun modo previa autorizzazione o parere favorevole di alcuna autorità.

Avendo chiaro ciò, molti dei limiti indicati in altre lettere o commi dello stesso art. 9 appaiono, in realtà, ultronei, perché riconducibili alla previsione generale di cui alla lett. d) del comma 1, qui esaminata. Così è, ad esempio, per il limite previsto dalla lett. g), con specifico riguardo alle aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica, o per quello stabilito, in relazione alle distanze, dal comma 8 del medesimo art. 9 (a cui sono dedicati nel presente volume specifici commenti).

La portata generale e residuale della disposizione è confermata da un'altra circostanza.

L'aver menzionato, infatti, accanto ai vincoli d'inedificabilità assoluta previsti dal citato art. 33, anche quelli derivanti da sentenze e provvedimenti amministrativi, sta a significare l'intenzione del legislatore regionale di non consentire – in conformità all'intesa Stato-Regioni del 31 marzo 2009 - alcuna forma di ampliamento per gli edifici che ricadano all'interno di zona dichiarate per qualsiasi ragione inedificabili.

In tale ottica, peraltro, deve ritenersi del tutto secondario il fatto che l'area sia stata dichiarata inedificabile antecedentemente o successivamente alla realizzazione del fabbricato che si intende ampliare: ciò che importa, invero, è che l'area sia attualmente considerata, agli effetti legali, come assolutamente inedificabile.

Non saranno, perciò, derogabili, contrariamente a quanto stabilito in via generale dagli artt. 2 e seguenti della legge, le previsioni dei piani urbanistici e territoriali che sanciscano l'assoluta inedificabilità di una particolare zona.

V'è da chiedersi, piuttosto, se i vincoli d'inedificabilità (a tempo determinato) impediscano gli ampliamenti anche se scaduti, per il decorso del quinquennio di loro efficacia. Ma non si ravvisano particolari ragioni per escludere, in tali casi, i benefici previsti dalla legge.

Sembra invece necessario concludere per l'inapplicabilità delle misure premiali in presenza di vincoli d'inedificabilità assoluta posti da un piano soltanto adottato, per il quale valgano temporaneamente le misure di salvaguardia.

Quanto, infine, ai vincoli d'inedificabilità derivanti da sentenza, si ritiene che il legislatore abbia voluto con tale espressione fare riferimento a quei vincoli la cui esistenza sia stata accertata con provvedimento giurisdizionale, fermo restando che la previsione del vincolo deriva comunque, anche in questi casi, da una legge o da un provvedimento amministrativo, di cui sia stata fatta applicazione nel corso del giudizio.

Appare pertanto evidente che l'efficacia e la durata del vincolo non dipenderanno, in tali ipotesi, dal momento in cui la sentenza è stata pronunciata, ma continueranno a dover

essere valutate in relazione alla fonte dalla quale il vincolo stesso discende. Così, se un vincolo di piano fosse scaduto, perché imposto da più di cinque anni, poca importanza avrebbe il fatto che due anni prima una sentenza possa averne accertato l'esistenza.

Naturalmente, invece, la sentenza avrà un effetto costitutivo laddove essa abbia annullato un vincolo d'inedificabilità imposto da un provvedimento amministrativo. In questo caso, infatti, fino all'eventuale sospensione o riforma della sentenza, il vincolo non potrà considerarsi operante e, dunque, non potrà impedire il ricorso del privato ai benefici del Piano casa.

In definitiva, ciò che importa stabilire è se il vincolo d'inedificabilità, da qualunque fonte esso derivi, sia un vincolo assoluto (che non ammette deroghe), non sia decaduto e non sia stato eventualmente annullato.

## **Gli edifici abusivi** *di Alessandro Calegari*

Sulla scia delle dichiarazioni rese in sede nazionale dal Governo, che il c.d. “Piano casa” non sarebbe stata l’ennesima sanatoria e in conformità alle previsioni dell’intesa siglata il 31 marzo 2009 da Stato e Regioni, anche il legislatore veneto aveva sin dall’inizio escluso dall’ambito di applicazione della propria legge di incentivazione del settore edilizio gli edifici abusivi.

In origine, tuttavia, il comma 1, lett. e), dell’art. 9 precisava che non potevano giovare dei benefici del Piano casa i soli edifici abusivi soggetti all’obbligo della demolizione.

Si discuteva, pertanto, se la soggezione all’obbligo della demolizione dovesse essere intesa in senso astratto e correlata al “tipo” di illecito commesso ovvero alla concreta emanazione, da parte del Comune, di un ordine di demolizione.

Chi scrive aveva optato per la prima soluzione, osservando che, diversamente, l’inerzia di alcuni Comuni nel sanzionare gli illeciti edilizi, avrebbe potuto determinare, a parità di violazione commessa, situazioni discriminatorie difficilmente giustificabili.

Ancora, si discuteva se fosse possibile applicare il Piano casa in presenza di un abuso sanzionabile con la demolizione, ma per il quale la sanzione ripristinatoria potesse essere tramutata in sanzione pecuniaria, come avviene quando la demolizione della parte di edificio difforme arrechi pregiudizio a quella conforme.

Il problema è oggi superato, poiché il legislatore è intervenuto, abrogando le parole “soggetti all’obbligo di demolizione” e rendendo così inapplicabile il Piano casa a tutti gli edifici abusivi.

In proposito, la circolare del 13 novembre 2014 precisa che l’esclusione riguarda edifici anche parzialmente abusivi indipendentemente dal fatto che si tratti di abuso assoggettabile in concreto alla sanzione demolitoria ovvero si tratti di abuso che concretamente non possa essere demolito per la circostanza che l’intervento provocherebbe un pregiudizio statico alla parte non abusiva.

La giurisprudenza, del resto, ha applicato in modo rigoroso il divieto imposto dal legislatore regionale, riconoscendo l’inapplicabilità del Piano casa anche agli edifici abusivi soggetti a sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione<sup>143</sup>.

Qualche difficoltà ha generato e continua a generare anche il riferimento al carattere parziale dell’abuso. Ci si chiede, in particolare, se sia sufficiente che una sola porzione del fabbricato risulti abusiva, perché l’intero edificio non possa fruire dei benefici del Piano casa.

Nelle intenzioni del Governo, l’inapplicabilità avrebbe dovuto interessare gli edifici realizzati in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire, per cui la presenza di eventuali parti abusive non avrebbe dovuto di per sé impedire l’ampliamento del fabbricato o la sua ricostruzione con un maggior volume.

Il timore che in tal modo si sarebbe posto il problema di stabilire su quale volume o superficie calcolare l’aumento consentito ha probabilmente indotto il legislatore regionale a far cenno all’ipotesi dell’abuso parziale. Ma questo, verosimilmente, non già per escludere dall’applicazione dei benefici del Piano Casa gli edifici interessati

---

<sup>143</sup> Così T.A.R. Veneto, Sez. II, 6 maggio 2011, n. 781.

marginalmente da eventuali abusi edilizi, sebbene per confermare che l'aumento previsto in caso di ampliamento o di ricostruzione potesse essere calcolato e realizzato esclusivamente sulla parte legittima del fabbricato, considerando come inesistente (sotto il profilo giuridico) quella che per legge doveva essere demolita.

Il dubbio che la legge possa essere interpretata in modo più rigoroso, escludendo in assoluto l'applicabilità degli artt. 2, 3, 3 ter, 3 quater e 4 a quegli edifici dei quali una sola parte risulti abusiva può essere effettivamente affacciato; questa sembra essere anche l'interpretazione suggerita dalla circolare n. 1 del 2014.

Senonché si tratterebbe, ad avviso di chi scrive, di un'interpretazione letteralmente possibile, ma contraria alla *ratio* sottesa al provvedimento legislativo e allo stesso canone di ragionevolezza.

Contrariamente a quanto afferma la circolare esplicativa, si ritiene, perciò, che nel caso di parziale abuso, solo la parte abusiva non possa essere ampliata, potendo invece l'ampliamento interessare la parte legittima dell'edificio ed essere calcolato sul volume o la superficie di questa, anche quando la parte abusiva non possa essere sanata e conservata.

Questo consentirebbe, tra l'altro, di risolvere quei casi piuttosto frequenti nei quali l'edificio parzialmente abusivo dovesse essere di proprietà di soggetti diversi e l'abuso interessasse solo una delle due proprietà. Accogliendo, infatti, la tesi proposta, l'abuso commesso da uno dei comproprietari non impedirebbe, ad esempio, all'altro proprietario, rispettoso della legge, di ampliare la sua porzione di edificio nei termini consentiti dall'art. 2.

Altra questione è se il Piano casa possa applicarsi ove la situazione originariamente abusiva venga sanata prima della presentazione della D.I.A. o della richiesta del permesso di costruire.

La fattispecie alla quale si intende fare riferimento è quella del fabbricato che, abusivo al momento di entrata in vigore della legge, venga regolarizzato antecedentemente al maggio 2017, attraverso la procedura di accertamento di conformità prevista dall'art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001.

Tale ipotesi non va confusa con quella in cui versano gli edifici già sanati all'entrata in vigore della legge. Detti fabbricati, invero, non possono considerarsi abusivi e, pertanto, ad essi la legge può essere sicuramente applicata.

Ma ad avviso di chi scrive non sembra affatto irragionevole estendere l'applicazione dei benefici del Piano Casa anche a quei proprietari che ottenessero la sanatoria entro i termini di applicazione della legge, sì da poterla in tempo utile invocare per ampliare ulteriormente il proprio edificio.

La conclusione può ritenersi, sotto un certo profilo, confortata dalla stessa circolare esplicativa, la quale afferma in modo esplicito che possono beneficiare della L.R. n. 14/2009 gli edifici già sanati a seguito di abusi sanzionabili esclusivamente in via pecuniaria, sempreché la sanzione sia stata pagata prima della presentazione della richiesta del titolo abilitativo.

Semmai, la circolare appare criticabile nella misura in cui distingue indebitamente tra sanatoria e sanatoria, ammettendo l'applicazione dei benefici ai soli immobili interessati da abusi sanzionabili esclusivamente in via pecuniaria. Non si vede, infatti, perché debba essere riservato un trattamento diverso agli abusi sanzionabili col ripristino, una volta che ne sia stato accertato il carattere puramente formale e sia stata rilasciata la sanatoria.

Diverso ancora è il problema se l'applicazione della L.R. n. 14/2009 possa costituire lo strumento per sanare illeciti già commessi e giustificare, così, ampliamenti già eseguiti in violazione degli indici di zona o delle norme di piano.

Ove si ponga attenzione alle finalità della legge, la risposta non può che essere negativa<sup>(144)</sup>.

Il chiaro intento della legge, infatti, è quello di rilanciare il settore edilizio e nessun rilancio è ricavabile da una regolarizzazione postuma di opere già materialmente eseguite.

Né pare un argomento seriamente spendibile quello per cui la presentazione della pratica e l'eventuale necessità di opere di adeguamento o finitura, strettamente legate a quelle già realizzate, rappresentano comunque un'occasione per il conferimento di incarichi o di lavori e per conseguenti (limitati) spese ed investimenti.

Non dissimile è il caso in cui si cerchi di utilizzare il Piano casa per sanare un immobile realizzato sulla base di un permesso annullato. È stato, infatti, sostenuto che la posizione di colui che abbia realizzato l'opera sulla base di un titolo inizialmente concesso e poi annullato non si differenzia, se non sotto il profilo della sanzione, da quella degli altri soggetti che abbiano realizzato l'opera senza titolo. Con la conseguenza che l'annullamento del titolo, rendendo abusivo il fabbricato, non può essere superato con l'applicazione del Piano casa<sup>(145)</sup>.

Deve, invece, ritenersi possibile utilizzare il Piano casa per sanare ampliamenti abusivi realizzati dopo l'entrata in vigore della L.R. n. 14/2009 e a condizione che l'istanza di sanatoria venga presentata prima del termine concesso per fruire delle misure premiali.

In questo caso, infatti, sussiste il requisito della doppia conformità prescritto dall'art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001, in quanto l'ampliamento è stato realizzato in un momento in cui la legge lo avrebbe consentito e la domanda viene presentata quando l'ampliamento è ancora possibile.

La giurisprudenza, tuttavia, è divisa sul punto<sup>(146)</sup>.

Occorrerà invece ancora attendere il consolidarsi di un orientamento meno incerto per capire se non possa in queste ipotesi trovare applicazione, in via analogica, il discusso istituto della sanatoria giurisprudenziale<sup>(147)</sup>.

Chi scrive ritiene, ad esempio, che sarebbe irragionevole, in caso di edificio solo in parte abusivo, per il quale, come detto, potrebbe concedersi l'ampliamento della porzione non interessata dall'abuso, obbligare il proprietario a demolire la parte abusiva, che potrebbe poi essere ricostruita tal quale, sotto forma di ampliamento della parte legittima, applicando l'art. 2 della legge.

Una volta, infatti, che si accolga la tesi sostenuta anche di recente dal Consiglio di Stato<sup>(148)</sup>, potrebbe apparire ingiustificato non applicare lo stesso principio all'ipotesi qui considerata. Ed invero, il caso non è sostanzialmente diverso da quello di una conformità

---

<sup>144</sup> *Ex multis*: T.A.R. Veneto, Sez. II, 11 aprile 2013, n. 541.

<sup>145</sup> Così: T.A.R. Veneto, Sez. II, 5 luglio 2012, n. 962 e 14 settembre 2012, n. 1181.

<sup>146</sup> In senso favorevole cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 29 novembre 2012, n. 1949; in senso negativo cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 27 novembre 2014, n. 6118; in senso dubitativo e interlocutorio T.A.R. Veneto, Sez. II, 4 agosto 2014, n. 1139 e 16 luglio 2014, n. 1041, che hanno solo sfiorato l'argomento, risolvendo altrimenti la questione.

<sup>147</sup> Si segnala, in proposito, l'interessante sentenza del T.A.R. Valle d'Aosta, 14 giugno 2011, n. 42, che propende per la soluzione affermativa, ma che è rimasta a quanto consta un precedente isolato.

<sup>148</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2009, n. 2835.

ottenuta grazie ad una modifica dello strumento urbanistico, posto che la regolarizzazione avviene, in entrambi i casi, per una sopravvenienza normativa.

In entrambi i casi, del resto, ciò che viene a mancare è la conformità originaria dell'opera, la quale viene richiesta dalla norma nel caso della sanatoria proprio per i particolari effetti che la stessa produce sul piano penale e per evitare che gli strumenti urbanistici vengano modificati per renderli conformi agli abusi commessi.

Ma questo rischio è sicuramente minore nel caso dell'ampliamento concesso per legge e sarebbe comunque neutralizzato ove restasse salvo il principio della responsabilità penale per l'abuso commesso, non valendo certamente l'applicazione della legge a giustificare il comportamento illecito in precedenza tenuto.



## CAPITOLO V GLI INCENTIVI

### *Gli incentivi di carattere economico per le prime abitazioni e per le costruzioni realizzate secondo i canoni della bioedilizia o con il ricorso alle energie rinnovabili* di Valentino Peterle

*Sommario:* 1. Gli ulteriori incentivi di carattere economico per le costruzioni realizzate secondo i canoni della bioedilizia o con il ricorso alle energie rinnovabili.

1. Il comma secondo dell'art. 7 della L.R. 14/2009 mantiene ferma la possibilità per i Comuni di *“stabilire ulteriori incentivi di carattere economico in caso di utilizzo delle tecniche costruttive della bioedilizia o che prevedano il ricorso alle energie rinnovabili”*. Si tratta di disposizione che è rimasta immutata rispetto alla originaria stesura del “Piano Casa”.

Accanto agli incentivi disciplinati dai commi 1 e 1 bis dell'art. 7, nel caso di utilizzo di tecniche costruttive della bioedilizia<sup>149</sup> ovvero che *“prevedano il ricorso alle energie rinnovabili”* ai Comuni viene pertanto riconosciuta la possibilità di ampliare l'entità dell'incentivo economico.

A tale proposito la circolare interpretativa n. 4 del 29/09/2009, poi ripresa anche dalla successiva circolare n. 1 dell'8/11/2011 ha chiarito, da un lato, che si tratta di incentivi di natura economica, dovendosi con ciò escludere la possibilità di individuare ulteriori *bonus* edificatori; dall'altro, che *“gli interventi incentivabili sono individuati dal Comune secondo criteri che ne accertino la coerenza con i requisiti previsti”*. In particolare, *“l'applicazione di tali criteri deve essere dimostrata dal soggetto interessato, con apposita documentazione tecnica che costituisce parte integrante della documentazione richiesta per il titolo abilitativo”*.

In assenza di indicazioni puntuali, al fine di incentivare tali interventi le amministrazioni comunali potranno dunque individuare forme ulteriori di riduzione del contributo di costruzione la cui concreta individuazione viene rimessa alla discrezionalità delle amministrazioni comunali.

---

<sup>149</sup> Quanto alla definizione degli interventi che utilizzano le tecniche della bioedilizia, si ricorda che secondo l'art. 2 della L.R. 4/2007 (*“Iniziative ed interventi a favore dell'edilizia sostenibile”*) *“si intende per edilizia sostenibile, comunemente indicata anche come bioedilizia, edilizia naturale, edilizia ecologica, edilizia bio-etico-compatibile, edilizia bio-ecologica, gli interventi di edilizia pubblica o privata che siano caratterizzati dai seguenti requisiti: a) favoriscano il risparmio energetico, l'utilizzo delle fonti rinnovabili ed il riutilizzo delle acque piovane; b) garantiscano il benessere, la salute e l'igiene dei fruitori; c) si avvalgano di materiali da costruzione, di componenti per l'edilizia, di impianti, di elementi di finitura, di arredi fissi selezionati tra quelli che non determinano lo sviluppo di gas tossici, emissione di particelle, radiazioni o gas pericolosi, inquinamento dell'acqua o del suolo; d) privilegino l'impiego di materiali e manufatti di cui sia possibile il riutilizzo anche al termine del ciclo di vita dell'edificio e la cui produzione comporti un basso consumo energetico; e) conservino, qualora si tratti di interventi di ristrutturazione, i caratteri tipo morfologici di interesse storico.*

***Gli incentivi previsti dalla l.r. 32/2013 (bonifica dall'amianto e liberazione delle zone soggette a fragilità idraulica ed idrogeologica)***  
*di Emiliano Troi e Stefano Canal*

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Analisi della norma. – 3. Rapporto con le altre misure premiali del piano casa. – 4. Le nuove facoltà edilizie introdotte dall'art. 3 quater. - 5. Spunti critici e problematici sull'applicazione degli incentivi previsti dall'art. 3 quater.

### **1. Premessa**

La Bonifica dell'amianto è prevista espressamente dall'art. 3 ter della l.r. 14/2009, come introdotto dalla l.r. 32/2013. L'articolo in commento rappresenta una previsione introdotta *ex novo* nell'articolato normativo del piano casa della Regione Veneto. Ed invero prima non vi era alcuna norma che consentisse e/o prevedesse misure premiali volte ad incentivare la così detta bonifica dall'amianto nel nostro ordinamento regionale. Tale introduzione normativa sembra avere preso lo spunto dalla disciplina lombarda. In particolare la l.r. 4/2012 della Lombardia prevede una premialità legata alla rimozione dell'amianto pari al 10%, ma limitandolo solo ad edifici produttivi. Nel caso della novella in commento, invece, l'ampliamento è consentito a prescindere dalla destinazione dell'immobile oggetto di intervento.

Come detto la norma in commento si inserisce nell'articolato del Piano Casa prevedendo un'ipotesi di bonus volumetrico ulteriore rispetto alle ipotesi già previste in precedenza, alle quali si aggiunge, lasciando poi alla scelta del singolo se cumularla con altre misure premiali o utilizzarla singolarmente, come di seguito sarà specificamente spiegato. Così oggi oltre al bonus base ed al bonus riconosciuto nei casi di ricostruzione con uso di impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile ed al bonus in caso di ricostruzione con riqualificazione energetica o sismica, è riconosciuta un'ulteriore incentivazione oltre a quelle già precedentemente previste.

Il legislatore veneto in questo modo ha individuato un ulteriore fine che deve essere perseguito nel recupero del patrimonio edilizio esistente. Tale fine è rappresentato dalla "liberazione" del tessuto edilizio esistente dalla presenza di amianto nelle coperture, nei casi in cui ciò non sia già obbligatorio per legge, per esigenze non solo di miglioramento della qualità edilizia (come per le ipotesi di bonus volumetrici già previste dall'art. 2), ma anche per esigenze di tutela della salute umana.

### **2. Analisi della norma**

Entrando nel dettaglio della norma, va precisato che essa prevede tre condizioni per accedere al bonus volumetrico in questione: (i) l'intervento deve consistere in un intervento di rimozione e smaltimento della copertura in amianto, (ii) l'intervento non deve già essere imposto dalla legge, (iii) la rimozione deve riguardare la copertura.

Al fine di comprendere al meglio l'oggetto dei presupposti per l'applicazione della misura premiale in commento deve essere ricordato che esiste una normativa generale in tema di bonifica dell'amianto che la impone per legge in determinati casi e con determinate modalità come di seguito spiegato. A livello nazionale tale normativa è rappresentata dal D.M. 6.09.1994, il quale prevede varie forme di bonifica, che non corrispondono sempre e necessariamente all'intervento di rimozione. In particolare il predetto decreto ministeriale prevede alternativamente: i) la rimozione dei materiali in

amianto; ii) l'incapsulamento; iii) il confinamento. La scelta fra le varie tipologie, poi, dovrà avvenire ai sensi della D.G.R.V. n. 265/2011, la quale, con riferimento agli ambienti di lavoro, ma sembra estensibile anche a tutti gli edifici e manufatti, in forza della previsione contenuta nell'art. 8 della medesima delibera, ha previsto una griglia di punteggio da attribuirsi in ragione dello stato di consistenza delle strutture in cemento amianto, fissando il valore oltre il quale deve essere disposta la rimozione. Tale circostanza rivela la portata ulteriore ed innovativa contenuta nella norma in commento, la quale – lo si ribadisce – riconosce la misura premiale solo alla bonifica attuata tramite la completa rimozione (ed il successivo smaltimento), dimostrando così di perseguire un fine ulteriore anche rispetto alla disciplina statale: ovvero la “liberazione” definitiva dalla presenza di cemento amianto dal tessuto edilizio esistente.

In buona sostanza se la disciplina ordinaria non conduce necessariamente alla rimozione dell'amianto, atteso che la bonifica può essere attuata anche tramite altre modalità di intervento (ad es. l'incapsulamento), la disciplina in commento perseguendo sempre e comunque la rimozione ed il conseguente smaltimento, con definitiva “liberazione” fisica del territorio dall'amianto. Sul punto si precisa infatti che la norma è inequivoca nel richiedere espressamente il successivo smaltimento della copertura in amianto che è stata rimossa. Si ricorda ancora che lo smaltimento consiste in una specifica operazione come definita dal testo unico sull'ambiente (art. 183, co 1, D.Lgs. 152/2006).

L'ulteriore condizione prevista dal legislatore per il riconoscimento del bonus in commento è rappresentata dalla limitazione della bonifica alla copertura. Effettivamente le coperture rappresentano numericamente la prevalenza delle componenti edilizie contenenti utilizzate. Tuttavia ciò non esclude che non vi siano altre parti costruttive o strutturali degli edifici con presenza di amianto (ed infatti il cemento amianto, comunemente definito eternit è presente quale componente edilizia anche nelle canne fumarie, nelle tubazioni, nei cassoni per l'acqua, ma anche nei pavimenti vinilici, ecc...). La norma, però, sembra legare il riconoscimento del bonus alla sola bonifica delle coperture.

### **3. Rapporto con le altre misure premiali del Piano Casa**

Quanto all'utilizzo del bonus previsto dalla norma in commento deve essere valutato il rapporto con le altre previsioni premiali contenute nella legge n. 14/2009, con specifico riferimento a quelle previste dagli articoli 2 e 3. Tale analisi è necessaria in considerazione della mancanza di qualsivoglia previsione di raccordo sul punto nel testo della norma.

In primo luogo appare corretto ritenere che la disposizione di cui all'art. 3 *ter* in commento potrà certamente essere utilizzata a prescindere e quindi anche al di fuori degli altri interventi premiali riconosciuti dal Piano Casa. Pertanto per avere accesso al bonus volumetrico previsto dall'art. 3 *ter* basterà realizzare l'intervento corrispondente alla rimozione e smaltimento delle coperture in cemento amianto, anche senza che tale intervento si accompagni ad altri interventi fra quelli previsti dalla disciplina del Piano Casa.

Tuttavia l'autonoma previsione all'interno di uno specifico articolo del premio volumetrico in commento non esclude sul piano interpretativo applicativo che esso possa concorrere con le altre previsioni premiali ove attuato contestualmente ad altri interventi previsti dalla legge del Piano Casa.

Ad avviso di chi scrive, però, il rapporto fra il bonus previsto dall'art. 3 *ter* e le altre ipotesi di interventi dal Piano Casa non può essere risolto unitariamente, ma deve essere analizzato differenzialmente per l'una (mero ampliamento) o l'altra (demolizione ed ampliamento) delle ipotesi di intervento edilizio "tradizionali" previste del Piano Casa.

Non sembrano esserci ragioni ostative alla possibilità di cumulare il bonus previsto dall'art. 3 *ter* qualora l'intervento di rimozione della copertura in cemento amianto (e suo smaltimento) sia eseguito contestualmente all'intervento di ampliamento di cui all'art. 2 della medesima legge. In questo caso il bonus volumetrico previsto dall'art. 3 *ter* potrà essere sommato alle altre misure premiali previste dall'art. 2 e pertanto, esemplificando, potrà essere richiesto il bonus base del 20%, previsto dall'art. 2, al quale andrà sommato il 10% previsto dall'art. 3 *ter* e gli eventuali ulteriori percentuali di ampliamento previste dal medesimo art. 2 nel caso di utilizzo di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, riqualificazione energetica e riqualificazione sismica. In buona sostanza in caso di rimozione della copertura in cemento amianto sull'edificio oggetto di ampliamento la misura prevista dall'art. 3 *ter* viene ad aggiungersi alle altre misure premiali speciali previste dai commi 5 e seguenti dell'art. 2, in ragione delle specifiche modalità di riqualificazione edilizia che si accompagna all'ampliamento base. Solo per chiarezza si precisa che in ogni caso le percentuali di ampliamento, anche quelle relative al premio di cui all'art. 3 *ter* devono intendersi riferite sempre al volume originario, al netto di eventuali incrementi dovuti in ragione del medesimo Piano Casa. Va ancora precisato che l'intervento deve riguardare la copertura dell'edificio originario, perché in ogni caso la copertura della parte in ampliamento, dovendo essere costruita nel rispetto dell'attuale disciplina, non potrebbe comunque contenere amianto.

Potrebbe, invece, non risultare altrettanto scontata la cumulabilità del bonus volumetrico previsto dall'art. 3 *ter* con la diversa tipologia di intervento rappresentata dalla demolizione e ricostruzione con ampliamento, di cui all'art. 3, soprattutto nel caso in cui la demolizione riguardi l'intero edificato preesistente. Ed invero, a favore dell'incompatibilità sembra militare la ragione logico-giuridica rappresentata dalla circostanza che colui il quale decide di procedere alla demolizione e successiva ricostruzione, per legge<sup>150</sup>, non potrà utilizzare quale materiale per la ricostruzione il cemento amianto. Pertanto il fine di evitare l'utilizzo del cemento amianto in sede di ricostruzione è già garantito per legge, con conseguente mancanza di necessità di perseguire tale fine mediante il riconoscimento di una misura premiale specifica. In buona sostanza, in caso di demolizione e ricostruzione, si ricadrebbe in una di quelle ipotesi in cui la rimozione e lo smaltimento del cemento amianto esistente è già obbligatorio per legge, con conseguente esclusione di qualsivoglia misura premiale. Ed invero – come già si è accennato – non sarebbe ipotizzabile l'ipotesi di una ricostruzione in cui venisse nuovamente utilizzato il cemento amianto per realizzare la copertura dell'edificio ricostruito.

Tale conclusione relativa alla possibile limitazione delle premialità previste dalla legge solo ad alcune delle tipologie di intervento previste dal Piano Casa trova anche una conferma testuale nel confronto fra l'art. 2 e l'art. 3. Ed invero se il testo della norma sembra valorizzare per entrambe le ipotesi l'efficientamento energetico dell'edificio, per contro sembra limitare solo all'ipotesi dell'art. 2 altre ipotesi di premialità legate

---

<sup>150</sup> La legge n. 257/1992 vieta la commercializzazione e l'uso dell'amianto.

all'efficientamento sismico e all'uso di fonti di energia rinnovabile nella misura di 3 Kw. Nessuna previsione premiale in questi casi, in effetti, è prevista per l'ipotesi di cui all'art. 3. Peraltro nemmeno si può sostenere che l'efficientamento sismico è comunque previsto per legge per l'art. 3, perché la ricostruzione dovrebbe in ogni caso essere realizzata con tecniche antisismiche. L'obbligo delle tecniche antisismiche, infatti, non è sempre imposta in sede di costruzione (si ricorda che sul punto deve essere fatto riferimento alla suddivisione in classi sismiche del nostro territorio). Del pari per quanto riguarda l'utilizzo di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili per la realizzazione di 3 Kw prevista, anch'essa quale misura premiale dall'art. 2, nemmeno è direttamente imposta per legge in sede di ricostruzione. In particolare sotto tale profilo, se pure è vero che il decreto legislativo 28 del 3.3.2011 ha imposto nella nuova costruzione (o nelle ristrutturazioni rilevanti, qual è la demolizione e ricostruzione) l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, nelle percentuali di cui all'allegato 3 al predetto decreto, è altresì vero che tale previsione, trattandosi di una normativa statale non è derogata dal piano casa, né può essere sostituita dalla premialità del piano casa. Altrimenti si arriverebbe al risultato che verrebbe premiato con un bonus di volumetria aggiuntiva un obbligo che è già previsto per legge. Pertanto il rispetto di quanto previsto nella predetta norma statale deve trovare comunque applicazione per le fattispecie ivi previste e quindi in sede di ricostruzione; per l'effetto la previsione dei 3 kw di cui al comma 5 dell'art. 2 deve essere inteso necessariamente quale intervento ulteriore rispetto a quello comunque dovuto in forza della legislazione statale e si pone, quindi, quale ulteriore incremento della capacità di produzione di energia da fonte rinnovabile, rispetto a quanto già previsto dal legislatore statale.

In buona sostanza, dunque, le finalità sottese al riconoscimento delle premialità previste dall'art. 2 per l'efficientamento sismico e per la realizzazione di 3 Kw da fonti rinnovabili non vengono garantite a prescindere in sede di ricostruzione ai sensi dell'art. 3. Tuttavia sembra che il legislatore regionale abbia comunque voluto riconoscerle solo limitatamente agli interventi di cui all'art. 2 e non anche per gli interventi di cui all'art. 3. Non è detto che in sede di applicazione della norma non possa essere data un'interpretazione estensiva che le estenda anche agli interventi di cui all'art.3<sup>151</sup>. Peraltro – come anticipato – uno spazio per l'applicazione del bonus di cui all'art. 3<sup>ter</sup> all'ipotesi dell'art. 3 potrebbe residuare per quanto riguarda la bonifica della copertura dell'eventuale parte residua non demolita. Ed invero sul punto si ricorda che a seguito della l.r. 13/2011 la demolizione può essere anche solo parziale.

Tanto premesso, quindi, l'applicabilità della premialità di cui all'art. 3 *ter* limitatamente alla sola tipologia dell'art. 2 e non anche a quella prevista dall'art. 3 (quantomeno quando si tratti di demolizione totale) si porrebbe in linea con quanto già previsto per altre misure premiali, come sopra esposto, senza contare che nel caso tale conclusione è anche imposta dalla circostanza rappresentata dal divieto di utilizzare il cemento amianto quale elemento edilizio o strutturale per la ricostruzione.

---

<sup>151</sup> Sul punto solo per completezza potrebbe essere interessante richiamare la vicenda dell'applicazione del Piano Casa nelle zone agricole. Il testo originario della l.r. 14/2009 effettivamente prevedeva l'applicazione del Piano Casa in zona agricola solo limitatamente all'ipotesi dell'art. 2 (con esclusione dell'art. 3). Tuttavia l'estensione dell'art. 3 anche agli interventi in zona agricola è arrivato inizialmente dalla interpretazione applicativa da parte del Giudice e successivamente è stata definitivamente positivizzata dalla l.r. 32/2013

#### **4. Le nuove facoltà edilizie introdotte dall'art. 3 quater**

L'applicazione del Piano Casa nelle zone alluvionali o soggette a rischio frana e/o valanga è di norma proibita dall'art. 9, comma 1, lett. g) della legge in commento e ciò salvo il caso che non ci si orienti per rimuovere completamente il fabbricato quivi allocato spostandolo in un'area priva delle medesime accertate problematiche.

Solo in tal caso, infatti, scatta la possibilità di aumentare la volumetria originaria entro la percentuale massima all'uopo stabilita.

Analizzando gli aspetti operativi della norma, si prevede innanzitutto che la ricostruzione è vincolata all'integrale demolizione della preesistenza, in modo da bonificare l'area a rischio.

Non sono, quindi, ammesse operazioni di recupero frazionate, dal momento che l'abbattimento dovrà interessare l'intera volumetria con liberazione totale dell'area stessa dal precedente ingombro edificiale, tant'è che la Circolare regionale n. 1 del 13 novembre 2014 precisa sul punto che *“non è possibile avvalersi del bonus in caso di demolizioni parziali e ciò in quanto la finalità della norma è quella di liberare le aree a rischio da abitazioni ed edifici produttivi mediante lo spostamento degli stessi in zone sicure”*.

La ricostruzione dovrà, poi, avvenire in zona territoriale propria (ovviamente scevra da rischiosità di sorta), ossia l'atterraggio della cubatura deve rispettare le caratteristiche insediative esistenti, nel senso che la destinazione d'uso deve essere coerente con quanto previsto dal P.R.G. relativamente al sito di riedificazione: in altri termini, secondo quanto evidenziato dalla Circolare n. 1/2013, *“il concetto guida è, dunque, quello della compatibilità dell'intervento con la zona o area in cui l'ampliamento deve essere realizzato”*.

Rimane, comunque, ferma la facoltà di deroga ai parametri dello strumento urbanistico, sicché si potranno ignorare gli altri criteri edilizi (come, indici, distanze, altezze *et similia* dettati dalla locale strumentazione urbanistica) sempre entro i limiti disposti dal Piano Casa.

La percentuale del 50% di ampliamento massimo è correttamente riferita sia alla volumetria (come per la residenza) che alla superficie (come per le destinazioni produttive); ovviamente, si potrà riedificare senza ampliare, ovvero anche in misura minore rispetto alla preesistenza edilizia rimossa ma, in tal caso, è verosimile ritenere che la porzione non ricostruita non generi alcun credito edilizio in capo all'istante e vada, quindi definitivamente perduta una volta esaurita la pratica edilizia.

Ed invero, è implicitamente precluso dall'art. 1 *bis*, comma 4, della legge (che non richiama sul punto l'art. 3 *quater*) suddividere l'intervento in tempi diversi, procedendo per gradi sino alla soglia limite consentita; di contro, nel silenzio della norma, pare indubbio che si possa accedere a forme di frazionamento edilizio in fase di riedificazione, generando due o più fabbricati da un solo fabbricato precedente, ma naturalmente potrebbe valere anche l'inverso, ossia l'accorpamento di volumi presenti in zona di rischio in vista della loro migrazione in z.t.o. sicura.

Il secondo comma reca una previsione specifica per le case di abitazione, autorizzandone la riedificazione anche in zona agricola -zona questa da considerare, di norma, non propria in funzione della destinazione residenziale- a condizione che ivi sussista un abitato consolidato e che non vi siano specifici vincoli di tutela nel piano che ne impediscano l'ulteriore edificazione: la richiamata Circolare n. 1/2014 spiega al riguardo

che “*deve, pertanto, trattarsi di un’area caratterizzata dalla presenza di preesistenze insediative e relative opere di urbanizzazione*” poiché l’obiettivo è da un lato di evitare l’inutile consumo di prezioso suolo agricolo e, dall’altro, di poter usufruire delle opere urbanizzazione già esistenti a servizio di altri edifici.

Tale ultima disposizione si correla con quanto previsto all’art. 9, comma 4, della legge sulla necessità che (anche) gli interventi dell’art. 3 *quater* si avvalgano delle opere di urbanizzazione esistenti, eventualmente adeguandole in funzione dell’incrementato carico urbanistico (eccezion fatta per l’ipotesi in cui si dia corso alla realizzazione della prima casa di abitazione).

Interessante è, poi, quanto disposto dal comma terzo che media intelligentemente le necessità di chi decide di trasferire il proprio fabbricato, concedendogli il beneficio di demolire l’esistente solo una volta completata la realizzazione di quello nuovo: per la precisione, la legge fissa per la demolizione un termine massimo di tre mesi dal rilascio del certificato di agibilità dell’edificio ricostruito (termine iniziale chiaramente equiparabile al conseguimento dello stesso *per silentium*).

Il problema potrebbe porsi, a questo punto, in relazione alla richiesta di agibilità frazionata, già invalsa nella prassi ma ora canonizzata ad opera del D.L. 69/2013 (c.d. Decreto del fare) che ha aggiunto all’art. 24 del D.P.R. 380/2001 il comma 4 *bis*: in tal caso, attesa la necessità di procedere all’abbattimento integrale dell’edificio esistente, si deve ritenere che il termine decorra dall’ultima agibilità ottenuta a completamento dell’intero edificio (anche se, va detto che tale eventualità potrebbe prestarsi ad applicazioni distorsive: si pensi, ad esempio, alla mancata richiesta di agibilità relativamente ad un unità immobiliare di dimensioni ridotte, strumentale al mantenimento dell’edificio da demolire).

La mancata osservanza di tale precetto comporta l’applicazione delle disposizioni di cui all’art. 31 del T.U.E., estendendo al caso di specie il regime sanzionatorio previsto per gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali.

La previsione della sanzione in parola farebbe propendere per la perentorietà del termine trimestrale e la non prorogabilità dello stesso; peraltro, nel caso in cui non venisse rispettato detto termine, le conseguenze della mancata ottemperanza non potrebbero essere che quella della demolizione a spese del precedente proprietario risultando *contra legem* ogni possibile fruizione alternativa del fabbricato (pur se ancorata a motivi di interesse pubblico).

L’ultimo comma stabilisce che il fabbricato ricostruito non partecipi delle altre possibilità di ampliamento previste in via generale dal Piano Casa (artt. 2, 3 e 4) e ciò è evidentemente inteso ad evitare eccessivamente generose (e ingiustificate) moltiplicazioni di volumetrie.

## **5. Spunti critici e problematici sull’applicazione degli incentivi previsti dall’art. 3 quater**

L’ultimo punto viene riservato a qualche aspetto più problematico della norma quivi esaminata.

- Innanzitutto, è da notare come nessuna disposizione si rinvenga sulla effettiva distanza alla quale possa essere spostato il fabbricato demolito: in altri termini, se demolisco una casa in area golenale in un comune del Polesine, la posso poi riedificare al Lido di Jesolo

o a Cortina d'Ampezzo? E' ammissibile una traslazione di tal sorta? Stando al mero testo letterale della norma parrebbe di sì, poiché il Legislatore non ha posto alcun preciso limite sul punto (differentemente da altre ipotesi regolate nello stesso testo).

Forse le necessità derivanti dalla gestione amministrativa della pratica edilizia potrebbero ergersi a baluardo contro una simile stortura, suggerendo che l'intervento debba essere mantenuto nell'ambito dello stesso territorio comunale, ma ciò potrebbe anche essere tecnicamente superabile (ad esempio, con una conferenza di servizi) laddove sussista il consenso di tutte le Amministrazioni comunali coinvolte.

Su tale aspetto, per la verità, occorre registrare l'intervento della Circolare n. 1/2014 che ha inteso chiarire come *“la ricostruzione, conformemente ai principi della materia edilizia deve avvenire nell'ambito territoriale del medesimo Comune”* evidenziando, tuttavia, come la medesima non sconti *“vincoli o limiti di distanza dall'area di sedime del fabbricato da demolire”*, rimanendo applicabile nel caso di *“area acquistata dall'avente titolo anche in epoca successiva al 31 ottobre 2013”*.

Trattasi, a parere di chi scrive di un apporto utile ad evitare possibili forzature nell'applicazione della disposizione, anche se in taluni casi (si pensi agli edifici in certe aree montane) la ricostruzione anche in un comune confinante potrebbe non apparire del tutto irragionevole.

- In secondo luogo, come prima ricordato, la legge si riferisce unicamente ai fabbricati siti nelle aree dichiarate di alta pericolosità idraulica: ma, ci si chiede, se tale dichiarazione, intesa come atto accertativo della P.A., non fosse (ancora) intervenuta malgrado la tecnicamente riconosciuta pericolosità della zona, si potrebbe ugualmente sfruttare l'art. 3 *quater*?

Sotto tale profilo, pare preferibile, anche in virtù del principio di precauzione, assumere un approccio sostanzialistico al problema, nel senso che la dichiarazione può anche non concretare una previsione contenuta all'interno di uno specifico strumento all'uopo deputato, ma essere recepita dalla stessa amministrazione comunale sotto forma di presa d'atto (in tal senso, si veda l'interessante pronuncia resa dal T.A.R. Sardegna, sez. II, 2 settembre 2011, n. 912, in *Foro Amm. TAR* 2011, 9, 2899).

In ogni caso, nell'ipotesi in cui il rischio fosse solo dubbio e non conclamato l'interessato, sempre a patto di possedere un corpo edilizio in zona propria, potrà comunque demolirlo ricostruendolo altrove nei limiti e con le modalità previste all'art. 3 del Piano Casa.

- In terzo luogo, l'art. 3 *quater* non fa alcun accenno agli edifici situati in zone a rischio che siano già stati demoliti spontaneamente, ovvero proprio per effetto di eventi franosi e/o alluvionali.

Si nota, sul punto, la differenza con l'art. 3 comma 4 che estende espressamente i benefici della norma anche alle costruzioni demolite (in zona propria) sulla base di un regolare titolo abilitativo.

Forse il cittadino diligente che aveva già rimosso il proprio edificio per adeguarsi al vincolo avrebbe meritato maggior considerazione.

Tuttavia, anche per quest'ultimo una tenue speranza c'è, visto che il Decreto del fare (art. 30, comma 1, del D.L. 69/2013) ha esteso la nozione di ristrutturazione al fine di comprendere gli interventi *“quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza”*, anche se ciò lascia aperto il problema della

traslazione del sedime difficilmente sussumibile nella nozione di ristrutturazione (che ammette solo limitatissimi scostamenti).

In altri termini, si dovrebbe ottenere di ricostruire *in loco* per poi demolire e trasferire il fabbricato altrove il che, ammesso che sia effettivamente possibile, pare nella realtà una soluzione decisamente poco praticabile.

Un'altra considerazione è suscitata dall'inapplicabilità dell'art. 3 *quater* agli edifici oggetto di una qualche forma di tutela sancita dall'art. 9, comma 1, lettere a) e c) della legge.

Per effetto di tale previsione, un fabbricato soggetto a un grado di protezione che ne inibisca la demolizione priva il relativo proprietario di sfruttare la possibilità di trasferirlo altrove.

Evidentemente, la cosa ha decisamente poco senso perché il rischio cui l'edificio rimane esposto potrebbe tradursi in una sua perdita e, con essa, quella dei valori storico-testimoniali-architettonici sottesi alla tutela apprestata.

Ma, soprattutto, non si considera che la messa in sicurezza dell'edificato (e la conseguente tutela dell'integrità fisica dei relativi abitanti) è valore che non può precedere quello della tutela dei valori paesaggistici e/o culturali che il fabbricato incarna, ragion per cui si sarebbe dovuto anteporre la sicurezza a tutto il resto, estendendo l'applicazione dell'art. 3 *quater* anche al caso di edifici tutelati dallo strumento urbanistico.

- Da ultimo, scarsamente condivisibile è anche il limite temporale (sino al 10 maggio 2017, di cui al comma 7 dell'art. 9) entro il quale possono essere avanzate le richieste di delocalizzazione dei fabbricati: la natura della disposizione, difatti, avrebbe forse meritato che la stessa assumesse, come usa dirsi, carattere strutturale e non contingente (come se dopo la primavera del 2017 il problema degli edifici nelle aree a rischio d'incanto non sussistesse più).

## *Ulteriori incentivi per i soggetti disabili*

*di Raffaele Bucci*

In altro punto del presente volume abbiamo già trattato degli interventi di favore per i soggetti disabili “a regime” (in pratica, quelli previsti dall’originario art. 12 della legge 14 e la disposizione del comma 3 del nuovo art. 11-*bis* della stessa).

Adesso ci occupiamo degli ulteriori benefici per i soggetti inabili che sono direttamente riferiti agli “*interventi di cui alla presente legge*” e che, conseguentemente, non saranno (più) consentiti dopo la scadenza della efficacia della stessa legge 14. Si tratta dei benefici previsti dall’art. 11 del testo originario della legge 14, nonché di quelli previsti dall’art. 11-*bis*, comma 1, introdotto dalla l.r. n. 32/2013.

La finalità propria di questa normativa è di ulteriore beneficio per dette categorie.

**a.** L’art. 11, rimasto immutato pur con le novelle del 2011 e 2013, estende anche agli ampliamenti per il piano casa l’esonero totale dal pagamento del “*costo di costruzione*” già previsto dall’art. 10, comma 1, della legge veneta n. 16 del 2007 (costituente la legge regionale di riordino della materia dell’edificabilità e dei sostegni per i soggetti disabili; materia che, in precedenza, era regolata solo dalla legge statale n. 13 del 1989).

L’esonero in questione riguarda solo il contributo per il “*costo di costruzione*” e non anche quello relativo agli oneri di urbanizzazione. Va però ricordato che l’art. 17, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce l’esonero dell’intero contributo concessorio edilizio per gli ampliamenti delle costruzioni fino al 20% dell’esistente. Questa disposizione è sempre valevole ed applicabile a tutti.

Va detto che qualche commentatore della legge 14 ha ritenuto che la presente disposizione di favore sia ultronea, ritenendola meramente ripetitiva dell’esonero già previsto dal primo comma dell’art. 10 della l.r. n. 16 del 2007.

Bisogna chiarire che l’art. 11 della legge 14 non è applicabile a tutte le fattispecie di ampliamenti consentiti dalla stessa legge relativamente ad immobili “destinati” ad inabili, ma soltanto a quelli “*adibiti*” ad abitazione di un disabile.

Va infatti considerato come la legge di disciplina della materia dell’edilizia a favore dei soggetti disabili (la l.r. n. 16 del 2007) ha previsto tre differenti fattispecie edificatorie: 1. quella (art. 6) della costruzione di nuovi edifici o di ristrutturazione intera o corpus (e non limitata alla eliminazione delle barriere architettoniche esistenti, oggetto del successivo art. 7) di edifici idonei alla loro “*fruizione*” (teorica e futura) da parte di quei soggetti; 2. quella (art. 7) degli interventi finalizzati alla eliminazione di barriere architettoniche su edifici già (semplicemente) “*esistenti*”; 3. e quella (art. 10) degli interventi di ampliamento (oggi fino a 150 mc. per nucleo ospitante un disabile) di edifici già “*abitati*” da soggetto inabile, prevedente l’esonero dal pagamento del costo di costruzione.

L’art. 11 della legge 14 usa una terminologia nuova rispetto a quelle tre usate dalla legge regionale generale per il settore (la detta l.r. 16 del 2007): la norma qui in commento parla di edifici “*adibiti*” ad abitazione (quindi, né “*fruibili*”, né “*abitati*” e, tanto meno, già “*esistenti*”).

A ben vedere, il termine “*adibiti*” fa pensare ad un sinonimo di “preparati” per una abitazione... anche futura (e non già “abitata”).

Ciò porterebbe ad una estensione dell'esonero in questione a tutti gli ampliamenti consentiti dalla legge 14, anche per edifici che non siano propriamente già "abitati" da soggetti inabili, ma che vengano "adibiti" ad abitazione futura di tali soggetti; magari solo eventuale.

Alla possibilità di interpretazione eccessivamente estensiva (foriera di possibili interventi speculativi, fraudolenti) sembra avere dato un chiarimento la circolare regionale esplicativa n. 4 del 29 settembre 2009.

Nel commentare l'art. 11 in questione, dopo avere parlato di interventi finalizzati alla "fruibilità" degli edifici ampliati da parte di soggetti inabili, poi, al secondo comma di quel commento, la circolare regionale precisa che "*L'articolo 11 è dedicato agli interventi di ampliamento connessi con necessità legate alla presenza di situazioni di disabilità*".

Anche questa espressione, in effetti, non precisa che si tratta di della presenza della disabilità già in atto (e non meramente futura e, quindi, eventuale). Ma una interpretazione di questa ulteriore norma di favore che, come suol dirsi, debba essere costituzionalmente orientata (nel senso che non si possa ravvisare una disparità di trattamento *in pejus*), porta a ritenere che anche l'art. 11 in commento vada riferito agli edifici "adibiti" e ad una "presenza" attuale, cioè quale odierna abitazione di un soggetto inabile.

Diversamente, si verificherebbe una disparità peggiorativa nel fatto che per gli interventi di cui all'art. 10 della legge 16 del 2007 è prescritto l'obbligo, non soltanto di presentazione di una vera e propria istanza di permesso di costruire, compiutamente documentata circa quell'esigenza di mobilità e la non diversa risolvibilità del problema, ma anche (l'obbligo) che di assoggettamento alla trascrizione quale vincolo decennale di scopo.

Se quindi si desse ambito ad una interpretazione estensiva dell'art. 11, quale riferita a tutti gli edifici "adibiti" - nel senso di "preparati" per una edificabilità solo futura - avremmo una macroscopica disparità di trattamento (peggiorativo) a scapito delle costruzioni effettivamente (già) "abitate" rispetto alla finalità di cui alla legge generale n. 16 del 2007.

In conclusione, l'interpretazione preferibile (costituzionalmente orientata) è quella secondo la quale l'esonero dal pagamento del costo di costruzione va riferito soltanto agli ampliamenti (di qualsiasi percentuale: *ex lege 14*) delle costruzioni già "abitate"; al pari dell'esonero previsto dall'art. 10 della legge n. 16 del 2007.

**b.** Altro beneficio introdotto a favore dei soggetti disabili è quello introdotto dal comma 1 dell'art. 11-*bis*, il quale aumenta di un ulteriore 40% le percentuali di ampliamento possibile in base all'art. 2, comma 1, e all'art. 3 della stessa legge 14 (come modificata nel 2013) per gli interventi che siano "*finalizzati alla eliminazione delle barriere architettoniche*", "*da chiunque realizzati*".

Vale a dire che, al di là dei dati numerici in sé (sui quali v'è poco da dire, a parte la notazione che, ovviamente, quel 40% va riferito sempre alla volumetria o superficie iniziale), "chiunque" ha titolo per richiedere questa percentuale aggiuntiva di volumetria, finalizzata alla eliminazione di barriere architettoniche (quelle di cui all'art. 7, comma 1, lettere a), b) e c), della l.r. 16 del 2007).

La finalità della “eliminazione” delle barriere architettoniche fa chiaramente intendere che la disposizione in questione si applica alle (sole) costruzioni già esistenti, che abbiano barriere architettoniche che possano essere eliminate.

La disposizione in commento, in realtà, non fa alcun riferimento all’ospitalità di soggetti inabili e, stante la connessione all’interno dello stesso articolo anche del comma 3 (che altrove abbiamo detto doversi considerarsi norma a regime), il quale ultimo comma costituisce una disposizione volta (genericamente) a favorire la *accessibilità* agli edifici (esistenti o da realizzare), si potrebbe ritenere che l’art. 11-*bis* costituisca una norma scollegata alla materia speciale ed ai presupposti della disabilità.

In effetti, però, è la materia stessa - quella delle barriere architettoniche - che è rivolta ai soggetti inabili. Al di fuori di tale categoria di soggetti... il problema, sociale e giuridico, non si porrebbe nemmeno.

Pertanto, ritengo che, al fine del godimento dell’*ulteriore* beneficio del 40%, permangano e debbano sussistere (anche) tutti gli altri presupposti, oggettivi e soggettivi, per l’applicabilità delle - prime - percentuali di ampliamento previsti specificamente dai vari commi degli articoli 2 e 3 richiamati dalla presente norma di favore.

## **CAPITOLO VI TRASFERIBILITÀ**

### **Trasferibilità** *di Guido Sartorato*

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. La cessione a terzi degli incentivi previsti dalla L.R. n. 14/2009. – 3. La cessione a terzi degli interventi autorizzati. – 4. La cessione delle preesistenze edilizie.

#### **1. Premessa**

La L.R. n. 14/2009, pur nelle sue diverse formulazioni che si sono succedute, non ha mai introdotto limiti espliciti anche solo temporanei alla commerciabilità dei beni interessati dal Piano Casa.

I problemi sono sorti solo in seguito alla pubblicazione da prima della circolare regionale approvata con delibera di Giunta Regionale n. 24 del 25.3.2014 e poi, con maggior rilevanza, in seguito alla pubblicazione della recente circolare n. 1 del 13 novembre 2014. Nelle premesse della circolare n. 24/2014 era stato precisato che *“Ai fini di una corretta lettura delle disposizioni in esame, preme evidenziare che gli incrementi volumetrici realizzabili ai sensi del “piano casa” non sono in alcun modo assimilabili al diverso istituto del credito edilizio e, pertanto, non sono commercializzabili”*.

Nell’ultima circolare n. 1/2014, pur partendo dal medesimo presupposto, il divieto di commercializzazione è stato esteso non solo alla capacità edificatoria (al c.d. credito edilizio), ma in modo indiretto anche ai nuovi interventi in corso di realizzazione ai sensi del Piano Casa sino al rilascio del certificato di agibilità.

*“Ai fini di una corretta lettura delle disposizioni in esame, preme evidenziare che gli incrementi volumetrici realizzabili ai sensi del “piano casa” non sono autonomamente cedibili come crediti edilizi, ma ciò non impedisce che possano essere ceduti i manufatti ai quali tali incrementi danno origine.*

*La cessione può tuttavia avere per oggetto soltanto il volume edificato nel rispetto della normativa vigente; nell’ambito della normativa vigente particolare attenzione va posta all’articolo 1477 Codice Civile in relazione all’agibilità dell’edificio attraverso la quale i Comuni devono verificare l’avvenuta osservanza della conformità dell’opera al progetto approvato, secondo anche quanto previsto dall’articolo 25, comma 1, lett. b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nonché il rispetto della normativa del piano casa”*.

Secondo l’innovativo contenuto della circolare n. 1/2014 solo il proprietario della preesistenza potrà realizzare su un terreno in proprietà gli interventi in deroga previsti dalla L.R. n. 14/2009 per poi eventualmente cederli a terzi solo dopo il rilascio del certificato di agibilità.

Se da un lato si può discutere se gli incrementi volumetrici generati dall’applicazione del Piano Casa possano essere ceduti a terzi, l’estensione operata con l’ultima circolare anche alle aree ed ai nuovi fabbricati da realizzarsi prima del rilascio del certificato di agibilità,

rappresenta una forzatura, che non trova fondamento in alcuna disposizione di legge, ordinaria o anche di solo rango regionale.

## **2. La cessione a terzi degli incentivi previsti dalla L.R. n. 14/2009.**

Nel silenzio della legge nelle premesse della circolare del 24 marzo 2014, dopo l'affermazione del principio secondo cui gli incrementi volumetrici generati dal Piano Casa non sono assimilabili ad un credito edilizio, è stato posto in via interpretativa il divieto alla loro commercializzazione.

Tenuto conto che gli incentivi recati dal Piano Casa sono stati introdotti per migliorare la *“qualità abitativa per preservare, mantenere, ricostruire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente”* (art. 1, lettera A della L.R. n. 11/2009), le due ultime circolari sono giunte a ravvisare in via interpretativa il divieto di commercializzazione dei benefici volumetrici previsti dal “Piano Casa”, tenuto conto la loro stretta correlazione con il patrimonio edilizio esistente da rivitalizzare.

Acconsentire la cessione dei soli crediti edilizi significherebbe autorizzare a terzi la realizzazione di nuovi edifici o l'ampliamento dei fabbricati esistenti, senza garantire un miglioramento qualitativo generale del patrimonio edilizio.

Tale conclusione, logicamente apprezzabile, sembra però porsi in contrasto con l'art. 2, II comma, del Piano Casa stesso, che consente di realizzare l'ampliamento anche con corpo edilizio autonomo, purché ricadente nel medesimo lotto dell'edificio che genera la pertinenza oppure su un lotto confinante.

Solo nel caso in cui l'ampliamento venga realizzato in un lotto non adiacente ad una distanza non superiore ai 200 ml, è richiesto anche che lo stesso appartenga al medesimo proprietario della preesistenza o al coniuge o ad un suo figlio alla data del 31.10.2013.

Limitandosi ad una interpretazione letterale della norma si dovrebbe concludere che la volumetria generata dal Piano Casa possa essere trasferita in un lotto adiacente anche se appartenente ad altro proprietario, non essendo previsto in tale ipotesi il requisito dell'appartenenza dell'area interessata dal nuovo edificio al medesimo proprietario dell'immobile preesistente; anzi il semplice richiamo ad altro lotto porterebbe a concludere che il requisito di appartenenza al medesimo proprietario non sia necessario.

Volendo peraltro preferire la conclusione restrittiva raggiunta dalle due ultime circolari, ovvero la non cedibilità a terzi degli incentivi recati dal Piano Casa, si possono venire a determinare due diverse situazioni:

A) nel caso in cui l'ampliamento o il nuovo edificio sostitutivo venga realizzato nel lotto di pertinenza o adiacente, sarà sufficiente che la proprietà di quest'ultimo appartenga al proprietario dell'edificio preesistente al momento del rilascio del permesso a costruire;

B) mentre nel caso in cui l'ampliamento venga realizzato su altro lotto non adiacente, la proprietà dell'area dovrà appartenere al medesimo proprietario già alla data del 31 ottobre 2013.

## **3. La cessione a terzi degli interventi autorizzati**

La Legge Regionale n. 14/2009, come si è visto, non pone alcuna limitazione, anche solo temporale, alla trasferibilità degli immobili realizzati o solo autorizzati beneficiando delle disposizioni derogatorie previste dal Piano Casa.

La circolare n. 1/2014, dopo aver riaffermato la non assimilabilità degli incentivi volumetrici previsti dal Piano Casa ai crediti edilizi, raggiunge una ulteriore conclusione rispetto alla precedente circolare, estendendo il divieto di cessione anche agli interventi realizzati con il Piano Casa prima del rilascio del certificato di agibilità.

Se è condivisibile il principio secondo cui la volumetria generata dal Piano Casa non è cedibile a terzi, altrettanto non può dirsi per il divieto di cedere a terzi l'area interessata dall'intervento, già autorizzato, prima della sua ultimazione.

L'estensione del divieto di cessione presente solo nell'ultima circolare n. 1/2014, tra l'altro espresso indirettamente come se si trattasse di una vantaggiosa interpretazione (*"ma ciò non impedisce che possano..."*), è innanzitutto priva di collegamento logico con il suo presupposto dichiarato, ovvero la non assimilazione degli incentivi volumetrici previsti dal Piano Casa ai crediti edilizi.

Non può certo equipararsi alla cessione di un credito edilizio la cessione di una porzione di fondo su cui realizzare l'intervento del Piano Casa, generato da una preesistenza di proprietà del venditore; la cessione di una porzione di fondo, ove realizzare l'ampliamento già autorizzato, non è neppure astrattamente configurabile come atto di cessione di volumetria, caratterizzato dal bene immateriale oggetto del rapporto negoziale.

Dal divieto di cessione della volumetria non può conseguire logicamente il divieto di cessione di una porzione di fondo su cui realizzare l'ampliamento generato da un edificio preesistente presente nel fondo un tempo unitario.

Inoltre non si vedono le ragioni per cui un intervento edilizio, che potrebbe realizzare il proprietario originario per poi cederlo a terzi una volta agibile, non possa essere realizzato direttamente dal terzo sin dall'inizio.

Questa innovativa conclusione raggiunta nell'ultima circolare oltre che essere illogica, rappresenta una limitazione del contenuto del diritto di proprietà, che ai sensi dell'art. 42, II comma della Costituzione, dovrebbe essere introdotta solo con legge ordinaria e sempre che ne sussistano i presupposti.

Se il legislatore Veneto intendeva porre effettivamente il divieto di cessione degli immobili realizzati utilizzando i benefici del Piano Casa prima del rilascio del certificato di agibilità, avrebbe dovuto subordinare il rilascio del permesso a costruire alla sottoscrizione di una convenzione tipo, così da introdurre contrattualmente la limitazione, come del resto avviene nei casi analoghi di edilizia agevolata e/o convenzionata.

In mancanza di una legge ordinaria non può certo considerarsi legittima l'introduzione, operata con semplice circolare interpretativa regionale, di una limitazione alla facoltà di disporre del proprietario.

Si è pertanto dell'avviso che, rilasciato al proprietario della preesistenza il permesso a costruire per la realizzazione dei nuovi interventi previsti dal "Piano Casa" su un'area di sua proprietà con destinazione propria, come recentemente previsto dall'art.2, comma 2 bis, della L.R. n. 14/20009 (introdotto dall'art.6 comma 2, della L.R. 16 marzo 2015 n.45), questi possa immediatamente cedere ad un terzo l'area interessata dal nuovo intervento senza dover realizzare l'intervento ed attendere il rilascio del certificato di agibilità.

#### **4. La cessione delle preesistenze edilizie**

La L.R. n. 14/2009, così come tutte le varie circolari interpretative che si sono succedute, non pongono alcun limite alla circolazione degli edifici preesistenti, che generano gli ampliamenti ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 14/2009 e che possono essere adibiti ad autonoma unità abitativa rispetto agli ampliamenti da realizzarsi.

Va però tenuto presente che le dimensioni dell'ampliamento da realizzarsi potrebbero dipendere, come previsto dai commi 5 bis e 5 ter dell'art. 2, anche dall'esecuzione di lavori di riqualificazione da realizzarsi sulla preesistenza da ampliarsi.

In tal caso, qualora la preesistenza venga ceduta prima che siano stati eseguiti i lavori di riqualificazione, che hanno generato in parte l'ampliamento, ovvero prima del rilascio del certificato di agibilità dell'ampliamento, sarà necessario assicurarsi pattiziamente che il nuovo acquirente realizzi effettivamente i lavori di riqualificazione sull'edificio originario, la cui mancata esecuzione potrebbe pregiudicare il rilascio del certificato di agibilità del nuovo corpo di fabbrica realizzato in ampliamento da altro soggetto.

## CAPITOLO VII I PROCEDIMENTI ED IL CONTENZIOSO

### *I titoli edilizi: legittimazione, procedure e termini* di Gabriele Maso

*Sommario:* 1. I titoli edilizi: legittimazione, procedure e termini.

1. L'articolo 6, non modificato dalla L.R. 32/2013, stabilisce, al comma secondo, che gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4 “*sono sottoposti*” a denuncia di inizio attività<sup>152</sup>.

Nonostante tale perentoria affermazione, non tutti gli interventi previsti dalla L.R. 14/2009 e, ragionevolmente, nemmeno tutti gli interventi previsti dai tre articoli espressamente richiamati dallo stesso art. 6 sono però realizzabili a mezzo denuncia di inizio attività.

Anzitutto un'espressa deroga alla previsione dell'art. 6 è contenuta nel comma 3 dell'art. 3, che dispone che sono assentiti mediante rilascio del permesso di costruire gli interventi di demolizione e ricostruzione con incremento volumetrico o di superficie, qualora “*...comportino una ricomposizione planivolumetrica che comporti una modifica sostanziale con la ricostruzione del nuovo edificio su un'area di sedime completamente diversa ...*”.

È ragionevole pensare, per analogia, che debbano parimenti essere assentiti esclusivamente a mezzo permesso di costruire gli interventi, di cui all'art. 3 quater, di demolizione di edifici ricadenti nelle aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica o idrogeologica e successiva loro ricostruzione in zona territoriale omogenea propria, essendo, ancora una volta, “*completamente diversa*”, l'area di sedime, ed essendo diverse pure le caratteristiche dell'area.

Altra espressa deroga al disposto dell'art. 6 è contenuta nell'art. 9, comma 2 ter, che richiede il permesso di costruire per gli interventi di mutamento di destinazione d'uso con recupero dell'intera volumetria degli edifici dismessi o in via di dismissione, di cui al comma 2 bis dello stesso articolo.

Sarà invece ragionevolmente assentibile a mezzo denuncia di inizio attività, al pari dell'ampliamento disciplinato dall'art. 2, l'intervento, previsto dall'art. 3 ter, di ampliamento fino al 10 per cento di un edificio esistente che comporti la rimozione e lo smaltimento di coperture in cemento-amianto, ancorché la norma non sia espressamente richiamata dall'art. 6, comma 2, evidentemente per difetto di coordinamento con la nuova disciplina.

La previsione dell'applicazione della denuncia di inizio attività per interventi in deroga alla disciplina urbanistica potrebbe destare qualche dubbio di costituzionalità, per contrasto con la disciplina di principio contenuta nella legislazione statale, specie in considerazione dell'ampio contenuto dell'intervento di ampliamento, consentito dalla legge regionale, realizzabile non solo in aderenza, ma altresì mediante la costruzione di un corpo edilizio separato, eventualmente su altro lotto, a norma dell'art. 2 della legge.

---

<sup>152</sup> Si tratta dell'ex super d.i.a., oggi semplicemente d.i.a.. Com'è noto a seguito dell'introduzione della s.c.i.a. è infatti oramai espunta dell'ordinamento la distinzione tra d.i.a. e super d.i.a..

Ad un primo esame della questione sembrerebbe agevole opporre che è lo stesso legislatore statale ad aver previsto, nel quarto comma dell'art. 22 del Testo Unico Edilizia, che le Regioni a statuto ordinario “...possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti ...”, tra cui l'ambito applicativo della d.i.a. alternativa al permesso di costruire, disciplinata dal comma 3 dello stesso articolo.

Ma ci si deve chiedere se tale ampliamento del titolo per gli ampliamenti non incontri alcun limite, e quindi se il regime dei titoli abilitativi sia *in toto* liberamente modulabile dal legislatore regionale, ovvero se le previsioni del testo unico dell'edilizia abbiano natura di disposizioni di principio, il cui rispetto si impone alle regioni.

La questione si pone alla luce dell'insegnamento della Corte Costituzionale per cui rientrano nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio, di competenza, quindi del legislatore statale, le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi e le disposizioni che definiscono le categorie degli interventi<sup>153</sup>.

Pur essendo ben noto come l'ambito di applicabilità della d.i.a. sia stato notevolmente ampliato da talune regioni<sup>154</sup>, si potrebbe dubitare della costituzionalità della previsione di realizzabilità a mezzo d.i.a. di ampliamenti, in deroga alle previsioni urbanistiche, ben superiori rispetto a quanto prevedeva l'intesa Stato-Regioni del 2009.

Tanto più se si considera che gli interventi consentiti dall'attuale terzo Piano Casa, ad esempio all'art. 3, che prevede un incremento del volume o della superficie che può giungere fino all'80 per cento, sono di entità ben superiore a quelli previsti nel cd. Piano

---

<sup>153</sup> Il principio è stato ribadito anche nella recente pronuncia 20.11.2014, n. 259, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 11 della L.R. Veneto n. 32/2013, che ha modificato la nozione di ristrutturazione contenuta nell'art. 10 L.R. 14/2009. Ivi infatti la Corte ha premesso, con riguardo al regime di titoli abilitativi, che “... per costante giurisprudenza di questa Corte, rientrano «nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2 del Considerato in diritto): a fortiori sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali» (così la sentenza n. 309 del 2011), sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato (sentenze n. 102 e n. 139 del 2013). Più specificamente, la sentenza n. 309 del 2011, occupandosi di una legge della Regione Lombardia, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio in quanto definiva come ristrutturazione edilizia interventi di demolizione e ricostruzione senza il vincolo della sagoma, in contrasto con il principio fondamentale stabilito (allora) dall'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380 del 2001.” Con la medesima pronuncia la Corte Costituzionale ha ritenuto non fondata la questione sottoposta, proprio in relazione alla ritenuta conformità della norma regionale all'odierna disciplina statale della ristrutturazione edilizia, come modificata dal “decreto del fare” n. 69/2013.

<sup>154</sup> Si pensi alla previsione dell'art. 41 L.R. Lombardia 12/2005 per cui la denuncia di inizio attività è applicabile in via generale per ogni intervento altrimenti realizzabile a mezzo permesso di costruire ( “Chi ha titolo per presentare istanza di permesso di costruire ha facoltà, alternativamente dagli stessi interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, di inoltrare al comune denuncia di inizio attività...” fatta eccezione per gli interventi di cui all'art. 52, comma 3 bis della legge, costituiti dai “I mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali...” , i quali rimangono esclusivamente assoggettati a permesso di costruire.

Casa “statale”, contenuto nel Decreto Sviluppo (art. 5, comma 9 e ss D.L. 70/2011)<sup>155</sup> e se si pensa al diverso indirizzo, che pare evincibile dalle recenti modifiche al testo unico contenute nel decreto sblocca Italia<sup>156</sup>.

Appaiono invece forse di minore attualità i dubbi manifestati in passato in giurisprudenza in ordine alla legittimità di previsioni regionali, che escludano la necessità del rilascio del permesso di costruire per interventi che vi sarebbero soggetti sulla base del Testo Unico dell’Edilizia, sulla base della ritenuta necessità di un provvedimento abilitativo edilizio rilasciato in forma esplicita<sup>157</sup>.

Tali obiezioni appaiono infatti oggi di minor peso alla luce dell’introduzione, ad opera del “Decreto Sviluppo” n. 70/2011, del silenzio assenso quale modalità ordinaria di rilascio del permesso di costruire.

La previsione dell’art. 6, in commento, per cui gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4 “*sono sottoposti*” a denuncia di inizio attività, non esclude infatti la facoltà di chiedere il rilascio di un permesso di costruire.

Lo conferma oggi espressamente la circolare regionale n. 1 del 13 novembre 2014, laddove, a commento dell’articolo in esame, precisa che, “*ai sensi dell’art. 22, comma 7, del DPR 380/2001*”, è comunque fatta salva la facoltà dell’interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4.

Trattandosi di d.i.a. alternativa al permesso di costruire, e non di s.c.i.a., sarebbe stato forse più preciso, nella circolare, un richiamo al quarto comma dell’art. 22 del Testo Unico Edilizia, che prevede la facoltà delle regioni di ampliare l’ambito applicativo della d.i.a., piuttosto che l’effettuato rinvio al settimo comma, che prevede invece la facoltà di richiedere il permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai comma 1 e 2, realizzabili mediante s.c.i.a..

---

<sup>155</sup>Osserva P. Urbani in “Le innovazioni in materia edilizia previste nella legge n. 106/2011 di conversione del D.L. 70 del 13 maggio 2011” in Giustamm.it, che “*si apre quindi il problema della conformità delle leggi regionali ai principi indicati dalla L. 106 e della eventualità di apportare modifiche.*”

<sup>156</sup> Si pensi ad esempio agli interventi di riqualificazione di cui all’art. 3 bis del Testo Unico, introdotto dal Decreto “Sblocca Italia” n. 133/2014, che, con riferimento agli edifici esistenti individuati dallo strumento urbanistico come non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione, per agevolarne la demolizione, consente “*forme di compensazione incidenti sull’area interessata*” avendo però cura di precisare che ciò deve avvenire “*senza aumento della superficie coperta.*”

<sup>157</sup> La Corte di Cassazione, Terza Sezione Penale, nell’ordinanza 26.11.2003, n. 2956, con riferimento ad una previsione della legge regionale lombarda, osservava che “*...la sostanziale esclusione del titolo edilizio espresso, attuata, sia pure in via facoltativa, dalla legislazione regionale in parola, contrasta con un principio fondamentale già enucleato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 303 del 2003), mentre la formulazione dell’art. 44 comma 2 bis e dell’art. 22 terzo comma lett. b) e c) del T. U. ED. non consente di realizzare con la d.i.a. nuove costruzioni o ristrutturazioni urbanistiche non disciplinate in pianificazione di dettaglio...*” . La questione non venne poi esaminata dalla Corte Costituzionale, che con ordinanza 26.06.2005, n. 248, restituiva gli atti al Giudice rimettente, in relazione alla sopravvenuta modifica della disciplina regionale lombarda ad opera della L.R. 12/2005.

Pare comunque in ogni caso oramai acquisito che gli interventi di ampliamento previsti dalla legge sul Piano Casa possano essere alternativamente realizzati sulla base di permesso di costruire, a sua volta eventualmente rilasciato a mezzo silenzio assenso<sup>158</sup>.

Venendo alla documentazione che deve essere allegata alla denuncia di inizio attività, il terzo comma dell'art. 6 la indica con previsioni che non si discostano significativamente dalla disciplina generale dettata dall'art. 23 del Testo Unico Edilizia.

L'elenco contenuto del terzo comma dell'articolo 6 si limita anzitutto a prevedere l'attestazione del "*titolo di legittimazione*", dovendosi avere quindi riguardo, per l'individuazione dei titoli idonei e quindi dei soggetti legittimati, alla disciplina statale<sup>159</sup>

Particolarmente ampio, sulla base del tenore letterale della norma, è poi il contenuto dell'asseverazione che deve essere rilasciata dal professionista abilitato, la quale deve attestare "*...la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi vigenti e a quelli eventualmente adottati, come integrati dalle norme di cui alla presente legge, nonché la sussistenza di tutte le condizioni cui la presente legge subordina la realizzazione dell'intervento.*".

Condivisibili appaiono in proposito le osservazioni, già mosse a commento della disciplina, per cui la richiesta di attestazione di "*tutte le condizioni cui la presente legge subordina la realizzazione dell'intervento*", non va intesa letteralmente.<sup>160</sup>

Il professionista infatti deve essere in grado di asseverare le condizioni di carattere oggettivo, in particolare con riguardo alla conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici, integrati dalla legge regionale, ma non gli si può ragionevolmente chiedere di asseverare la sussistenza dei requisiti soggettivi del richiedente o l'adeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria, richiesta dall'art. 9, comma 4 della legge<sup>161</sup>.

Si tratta di aspetti che devono necessariamente rimanere oggetto di istruttoria comunale, da effettuarsi sulla base dell' "*attestazione del titolo di legittimazione*", che va pure allegata e della relazione tecnica di progetto, ove verranno opportunamente descritte, ad esempio, le opere di obbligazione esistenti e gli eventuali interventi di adeguamento proposti dal richiedente.

La norma rinvia poi alle previsioni del regolamento edilizio e dello strumento urbanistico vigente al fine di individuare gli "*elaborati progettuali*" che devono essere allegati.

Si richiede poi l'allegazione del "*parere dell'autorità competente ai sensi dell'articolo 23, comma 4*" del Testo Unico Edilizia, e quindi dell'autorizzazione necessaria per l'esecuzione di interventi sugli immobili vincolati.

---

<sup>158</sup> Lo conferma il T.A.R.Veneto, ad esempio nella sentenza 5 giugno 2014, n. 770, con cui ha accertato l'intervenuta formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire per ampliamento di un fabbricato presentata sulla base del Piano Casa.

<sup>159</sup> L'art. 11, comma 1 del Testo Unico Edilizia, del permesso di costruire e l'art. 23, per la D.I.A., attribuiscono la legittimazione oltre che al proprietario dell'immobile altresì, genericamente a "*chi abbia titolo*". E' in proposito nota l'elaborazione giurisprudenziale per cui la legittimazione spetta non solo titolare di un diritto reale, ma altresì anche al titolare di un diritto personale, e così, ad esempio, al soggetto promissario acquirente in virtù di contratto preliminare, purché da quest'ultimo sia desumibile il consenso del proprietario all'esecuzione dell'intervento edilizio (Cons. Stato. IV, 27.04.2005, n. 1947).

<sup>160</sup> Caucci – Dal Bello, in "Il secondo piano casa del Veneto", Padova, 2011, pag. 167

<sup>161</sup> L'esigenza di un'interpretazione limitativa del contenuto dell'asseverazione si impone anche in considerazione delle gravi responsabilità penali che possono derivare da una falsa attestazione.

Tale previsione evidentemente non esclude che l'autorizzazione non venga allegata, e che, per acquisirla, si chieda l'indizione della conferenza di servizi da parte del Comune, a norma dell'art. 23, comma 4 del Testo Unico.

In tal caso si applicherà la disciplina del Testo Unico, per cui il termine di 30 giorni per l'efficacia della denuncia di inizio attività decorrerà dall'esito favorevole della conferenza di servizi, rimanendo priva di effetti la denuncia laddove l'esito non sia favorevole.

La norma richiede poi la “*autocertificazione sulla conformità del progetto alle norme di sicurezza e a quelle igienico-sanitarie.*”, in ciò discostandosi dal Testo Unico Edilizia, che comprende tale attestazione nell'ambito dell'asseverazione del professionista di cui all'art. 23, comma 1.

Con mero richiamo alla disciplina statale la norma richiede poi l'allegazione dei documenti previsti dalla parte seconda del Testo Unico Edilizia “*qualora ne ricorrano i presupposti*”<sup>162</sup>.

L'articolo si conclude ricordando la necessità di osservare gli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 81/2008 sulla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, la cui applicabilità non si sarebbe potuta comunque mettere in discussione.

---

<sup>162</sup> Si tratta del richiamo alla disciplina sulle opere in conglomerato cementizio, alle disposizioni per favorire il superamento delle barriere architettoniche, alle costruzioni in zone sismiche, alle norme per la sicurezza degli impianti per il contenimento dei consumi energetici.

***Il contenzioso in sede civile e amministrativa***  
*di Livio Viel*

*Sommario:* 1. Le problematiche processuali del Piano Casa. – 2. Il “terzo” e la sua tutela a fronte della natura derogatoria del Piano Casa: cenni sul sistema della c.d. “doppia tutela”. – 3. La tutela del terzo nei rapporti privati secondo il codice civile e di procedura civile. – 4. La tutela del terzo avanti il giudice amministrativo: l’impugnazione del silenzio della P.A. – 5. I ricorsi avverso i dinieghi o i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività. – 6. Conclusioni.

**1. Le problematiche processuali del Piano Casa**

Non vi è dubbio che il complesso normativo che sta sotto il nome di Piano Casa involga una serie di problematiche, di natura processuale, relative alle tutele e ai rimedi giurisdizionali offerti dall’ordinamento a fronte di possibili lesioni di situazioni giuridiche rilevanti. Lesioni che possono derivare da provvedimenti amministrativi o atti privati equiparati (quanto ad effetti) o, anche, da comportamenti: tutti comunque derivanti dall’applicazione del Piano Casa.

E’ infatti evidente che la natura “derogatoria” della legge si presta a porre nuovi e particolari problemi non solo nell’interpretazione da parte degli operatori in occasione degli ordinari rapporti (siano essi di natura amministrativa o civilistica) sorti in applicazione della legge, ma anche davanti ai giudici in occasione dell’instaurazione dei procedimenti contenziosi.

In questa sede non saranno peraltro trattate le questioni relative al merito dei procedimenti giurisdizionali, che attengono ovviamente ai temi oggetto di altre parti della presente pubblicazione, bensì i meri e più rilevanti aspetti processuali involti dal Piano Casa, ovviamente senza pretese di esaurire gli argomenti.

A questo proposito occorre evidenziare immediatamente che due sono fondamentalmente gli aspetti processuali che vengono in rilievo con il Piano Casa, entrambi tipici della materia dell’edilizia: vale a dire la giurisdizione *amministrativa* da un lato e quella *civile* dall’altro.

Non va trascurato peraltro che oltre alle due fondamentali giurisdizioni, amministrativa e civile, anche in quella *penale* possono venire in considerazione (in quanto oggetto di piena cognizione del giudice) aspetti e norme relative al Piano Casa, peraltro in funzione evidentemente sanzionatoria di comportamenti illeciti quali gli abusi edilizi o fatti specificamente previsti dalla legge penale, secondo i principi di tassatività e legalità stabiliti dall’art. 25 della Costituzione.

Ciò che però, dal punto di vista pratico, può più interessare il Piano Casa nel suo rapporto con l’espletamento della funzione giurisdizionale, è la c.d. “tutela del terzo” essendo evidente che nella generalità dei casi i giudici saranno invocati (come effettivamente lo sono stati in questi anni) da iniziative giudiziarie promosse o dagli stessi soggetti direttamente interessati all’applicazione delle norme di cui trattasi (vale a dire i richiedenti o i dichiaranti le attività edilizie, a seconda dei casi), oppure dai soggetti controinteressati, che hanno cioè un interesse opposto ai primi e che sono raggruppati solitamente sotto la definizione di “*terzi*” in quanto non parti dell’originario rapporto tra pubblica amministrazione e diretto interessato.

## 2. Il “terzo” e la sua tutela a fronte della natura derogatoria del Piano Casa: cenni sul sistema della c.d. “doppia tutela”

E' evidente che la ricordata natura derogatoria del Piano Casa è destinata a riflettersi sui *terzi*, ossia su quei soggetti che abbiano motivo d'essere in qualche modo incisi, nella loro sfera soggettiva, dalle attività edilizie previste dalla legge. Questi soggetti hanno un interesse oppositivo rispetto all'esercizio da parte della pubblica amministrazione del potere derogatorio previsto dalla legge<sup>163</sup>.

Come è noto, la tutela del terzo all'interno dei procedimenti amministrativi e rispetto agli atti (in senso lato) e ai provvedimenti amministrativi costituisce uno dei temi di maggior dibattito sia dottrinario che giurisprudenziale, che ha già dato luogo a significativa evoluzione della giurisprudenza, in tema ad esempio di opposizione di terzo<sup>164</sup> o di risarcibilità delle posizioni soggettive del terzo lese dai provvedimenti amministrativi.

Molteplici sono infatti le problematiche applicative del Piano Casa (soprattutto per quanto attiene alle attività d'intervento sul patrimonio edilizio esistente) che coinvolgono i rapporti tra proprietà, oppure quelli condominiali o le comunioni, le servitù in genere, ecc. Tali situazioni, che s'incentrano appunto sui c.d. “diritti dei terzi” (“*rapporti di vicinato*”, nella tradizionale definizione del codice civile) trovano nell'ordinamento, in alcuni e ben definiti casi, una *doppia tutela*: vale a dire la possibilità per il terzo di avvalersi da un lato della tutela del suo *diritto soggettivo* secondo quanto previsto dalla legge civile per i rapporti tra le proprietà (o, meglio, tra titolari dei diritti reali) e, dall'altro, anche della tutela del suo *interesse legittimo oppositivo*, offerta dalla giustizia amministrativa.

I rimedi civilistici attengono essenzialmente alle lesioni ai diritti soggettivi previsti dalla legge comune, ossia dalle norme di diritto privato che regolano direttamente i rapporti tra i soggetti privati e le rispettive proprietà (o altri diritti reali). Si tratta di norme che dettano limiti all'esercizio dei diritti sui beni di proprietà e che possono determinare sia una tutela *reale* (ossia ripristinatoria) che *risarcitoria* per equivalente in denaro<sup>165</sup>. A questo proposito occorre ricordare che al giudice civile non potrà chiedersi d'annullare atti o provvedimenti dell'amministrazione pubblica, ma solo di *disapplicarli* laddove illegittimi e in quanto comportanti comunque lesione di un *diritto* del soggetto che richiede la specifica tutela (ad esempio il diritto al mantenimento di determinati distacchi

---

<sup>163</sup> E' evidente che quanto più s'incide su specifiche regole (magari radicate nel comune sentire giuridico) facenti parte di un “sistema” urbanistico ed edilizio consolidato, tanto maggiori sono le possibilità che si aprano conflitti e contrasti, determinati dalla rottura del sistema stesso e dalla necessità di ricostituire un quadro giuridico coerente.

<sup>164</sup> Ritenendo riferibile anche al processo amministrativo l'impostazione teorica sviluppata dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel processo civile, il Consiglio di Stato riconosce, quali soggetti legittimati ad esperire l'opposizione di terzo ordinaria, ai sensi dell'art. 404 comma 1, c.p.c. il litisconsorte necessario pretermesso e il titolare di una situazione giuridica autonoma e incompatibile rispetto a quella accertata dalla sentenza contro la quale ci si oppone.

<sup>165</sup> Conseguenza del carattere privato di queste norme dovrebbe essere la disponibilità dei relativi diritti, suscettibili dunque di costituire oggetto d'accordi tra i privati e che possono anche essere rinunciati, negoziati, ecc. Sono peraltro profonde le perplessità su questo punto, in particolar modo con riferimento a norme che pur interessando direttamente i rapporti di diritto privato, non sono ritenute derogabili dalla giurisprudenza, perché dettate anche (se non prima di tutto) a tutela dell'interesse pubblico, come ad esempio la disciplina di cui all'art. 9 del D.M. 1444/1968 sui distacchi tra fabbricati o quella sulle distanze dai confini.

tra le costruzioni o il rispetto delle distanze dai confini di proprietà), chiedendo o il ripristino o il risarcimento dei danni a seconda dei casi<sup>166</sup>.

I rimedi d'ordine amministrativo attengono invece a norme di diritto pubblico, che tutelano direttamente un interesse superiore (appunto, pubblico) e pongono in essere un rapporto tra la Pubblica Amministrazione e il soggetto privato: tale tipologia di rapporti è caratteristica delle norme (dettate in genere da leggi speciali, da regolamenti, dai piani urbanistici, ecc.) che disciplinano la tecnica del costruire, l'assetto urbanistico, le metodologie edilizie, i vincoli architettonici e paesistici, ecc.

### **3. La tutela del terzo nei rapporti privati secondo il codice civile e di procedura civile**

Nel caso del Piano Casa la tutela accordata ai terzi potrà esprimersi in entrambe le forme: quella civilistica nell'ipotesi della violazione di norme del codice civile o derivanti da regolamenti locali da questo richiamati; quella propria dei ricorsi amministrativi e segnatamente del ricorso al giudice amministrativo oltre al rimedio del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nell'ipotesi di violazione di norme di carattere amministrativo.

La tutela dei diritti soggettivi nei rapporti diretti tra i titolari degli stessi (dunque, essenzialmente tra i privati) si attua secondo le norme del codice civile e di procedura civile, attraverso i rimedi processuali offerti dagli strumenti della giustizia ordinaria: dalle azioni di nunciazione e possessorie, al giudizio c.d. "ordinario" di cognizione e condanna, adesso anche in via "sommaria".<sup>167</sup>

Dunque, il terzo che - per effetto di attività edilizie intraprese con la deroga accordata dal "Piano Casa" - dovesse sentirsi leso nella propria sfera soggettiva attinente ad una situazione di fatto riconducibile a un diritto reale, potrà esperire innanzitutto i rimedi offerti dal codice civile per tutelare volta a volta le distanze (siano esse quelle stabilite dal codice, che quelle fissate da altre norme ritenute "integrative" dello stesso), le servitù (soprattutto quelle di veduta), le comunioni e le comproprietà, i diritti condominiali e i relativi regolamenti, ecc. La tutela accordata al terzo dal codice civile è duplice: sia di tipo ripristinatorio (o, come sul dirsi, *reale*) che risarcitorio (o per equivalente in denaro). La fondamentale disposizione di cui all'art. 872 c.c. che costituisce deroga di carattere restrittivo del principio generale di cui all'art. 2933 c.c. stabilisce i casi nei quali il terzo può chiedere la tutela reale ("riduzione in pristino") del giudice. Si tratta delle seguenti fondamentali ipotesi: I) qualora siano violate norme presenti nella sezione VI del capo II (titolo II del libro III del codice civile) che disciplinano le distanze nelle costruzioni, nelle piantagioni e scavi, per i muri, i fossi e le siepi interposte tra i fondi; II) in occasione della violazione di tutte le altre eventuali norme cui detta sezione fa riferimento. Le norme richiamate dall'art. 872 c.c. disciplinano essenzialmente: a) le *distanze* nelle costruzioni,

---

<sup>166</sup> L'art. 872 c.c. sotto la rubrica "violazione delle norme di edilizia" stabilisce che "Le conseguenze di carattere amministrativo della violazione delle norme indicate dall'articolo precedente sono stabilite da leggi speciali. Colui che per effetto della violazione ha subito danno deve esserne risarcito, salva la facoltà di chiedere la riduzione in pristino quando si tratta della violazione delle norme contenute nella sezione seguente o da questa richiamate."

<sup>167</sup> Cfr. la Legge 18 giugno 2009 n. 69 in G.U. 19 giugno 2009 n. 140 suppl. ord. n. 95 che ha introdotto l'art. 702 bis del codice di procedura civile.

fossi, cisterne, pozzi e tubi, piantagioni, con speciali eccezioni; b) le *distanze* delle (e dalle) vedute e luci; c) l'*altezza* del muro di cinta; d) altre prescrizioni contenute nei *regolamenti locali*; e) la possibilità di deroga alle suddette prescrizioni in casi particolari<sup>168</sup>.

Per la violazione di tutte queste norme la legge offre dunque, al terzo che ne lamenti la lesione, la possibilità di chiedere al giudice ordinario la messa in pristino (generalmente coincidente con la demolizione). Ma l'art. 872 c.c. offre – come si è già detto – tutela ripristinatoria anche per il caso di violazione delle norme dei *regolamenti locali* richiamate da quelle contenute nella sezione VI citata: tra i regolamenti locali sono da annoverarsi non solo i regolamenti edilizi, ma anche i *regolamenti comunali d'igiene e di polizia*, in particolare per la parte riguardante le disposizioni da osservare nelle costruzioni, a tutela dell'igiene del suolo e degli abitati<sup>169</sup>.

La violazione delle disposizioni diverse da quelle contenute nella sezione VI del capo II di cui all'art. 872 c.c. o da queste richiamate, che regolamentano i rapporti tra i privati e le loro proprietà, danno luogo alla *tutela risarcitoria*<sup>170</sup> attuabile – per l'ipotesi delle domande relative ai rapporti interprivatistici - avanti il giudice ordinario.

E' notevole ricordare che il giudice ordinario, all'interno peraltro della sua giurisdizione (ossia conoscendo di un diritto soggettivo presuntamente leso e da ripristinare o reintegrare per equivalente), può ben comunque conoscere dei provvedimenti dell'amministrazione per verificarne la legittimità: ciò, peraltro nella sola misura in cui essa incida direttamente su quei diritti soggettivi e sui rapporti tra le proprietà. In tali casi e in funzione di giudice dei diritti, lo stesso dovrà “applicare gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi”<sup>171</sup> e, quindi, li dovrà anche *disapplicare* ove così non ritenuti.

Va da sé che, fuori dei casi previsti dalla legge civile e in particolare nell'ipotesi in cui non si verta in ipotesi di lesione di un diritto stabilito dal codice civile o da questo derivante (sia esso un diritto assistito da tutela ripristinatoria, che da tutela risarcitoria), il

---

<sup>168</sup> Volendo procedere ad una rapida e necessariamente non esaustiva enumerazione possiamo ricordare le seguenti norme: art. 873 c.c. le distanze delle costruzioni su fondi finitimi, che non siano unite o a confine con piazze e strade pubbliche; art. 874 c.c. la comunione forzosa del muro sul confine; art. 878 c.c. l'altezza e la comunione del muro di cinta; artt. 880 e 881 c.c. la presunzione rispettivamente di comunione la prima norma e di proprietà la seconda del muro divisorio; artt. 882, 883 e 884 c.c. rispettivamente la riparazione del muro comune, la demolizione di edifici appoggiati, l'infissione di chiavi e catene e l'innalzamento dello stesso; artt. 889 e 891 c.c. le distanze per pozzi, cisterne, fossi, tubi e per i canali con rinvio ai regolamenti; art. 890 c.c. le distanze per fabbriche e depositi nocivi e pericolosi; artt. 892 – 899 c.c. le distanze per gli alberi e le siepi.

<sup>169</sup> Si pone a questo proposito l'interessante interrogativo se la normativa derogatoria del Piano Casa, che fa venir meno l'efficacia (attuale) della normativa regolamentare comunale, determini la necessità che il giudice civile applichi le stesse norme del Piano Casa (ad esempio laddove siano derogatorie delle distanze regolamentari) ritenendo inefficaci quelle derogate e se, una volta cessata la vigenza del Piano Casa, il giudice civile debba continuare a tener conto dell'effetto derogatorio dato dal provvedimento amministrativo applicativo del Piano Casa, provvedimento che addirittura potrebbe mancare (come nel caso delle costruzioni realizzate tramite D.I.A. o S.C.I.A), oppure se riprendano vigore i regolamenti comunali integrativi del codice civile. Il tema, che non fa parte della presente trattazione, rinvia a quello, di ancora maggior rilievo, della derogabilità delle norme, seppur di natura regolamentare, stabilite dai Comuni ma direttamente integrative del codice civile.

<sup>170</sup> La tutela per equivalente in denaro è comunque data anche nel caso delle norme ripristinatorie, ove il risarcimento si aggiunge in via integrativa alla tutela reale.

<sup>171</sup> Artt. 4 e 5 Legge 20 marzo 1865, n. 2248 All. E.

giudice civile non potrà conoscere del rapporto amministrativo e dell'agire legittimo dell'amministrazione restando – tali casi – confinati nel sistema della giustizia amministrativa<sup>172</sup>.

Nel caso del Piano Casa il giudice civile potrà dunque essere adito dal terzo per reagire avverso situazioni derivanti dall'applicazione della medesima normativa, nella misura in cui si determini una lesione di un diritto soggettivo di natura reale del terzo come, ad esempio, nell'ipotesi della violazione delle norme sulle distanze di costruzioni rispetto ai confini di fondi finitimi o rispetto ad altre costruzioni; per i pozzi o le cisterne; per le distanze da servitù di vedute, o, appunto, altre norme rientranti nelle sezioni VI e VII del capo del codice civile sulla *proprietà fondiaria* (artt. 873 – 907 c.c.).

#### **4. La tutela del terzo avanti il giudice amministrativo: l'impugnazione del silenzio della P.A.**

L'aspetto più interessante della tutela del terzo è peraltro offerto dagli strumenti propri del diritto amministrativo e segnatamente dalla possibilità di reagire secondo le forme date dalla *giustizia amministrativa*<sup>173</sup> con i rimedi processuali offerti essenzialmente dalla possibilità di reagire contro i provvedimenti e gli altri atti amministrativi o atti privati ad effetti equiparati (le dichiarazioni e le segnalazioni d'inizio attività) avanti i Tribunali Amministrativi Regionali.

In questa prospettiva, vengono in evidenza innanzitutto le situazioni che possono ricondursi alla figura del *controinteressato*, per tale intendendosi colui che vanti un interesse analogo e contrario a quello che legittima la proposizione del ricorso (c.d. "elemento sostanziale")<sup>174</sup> o che risulti da esplicita menzione nel provvedimento impugnato o, quantomeno, dall'agevole identificabilità sulla base dello stesso (c.d. "criterio identificativo formale")<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> Il potere disapplicativo di atti amministrativi spetta al giudice ordinario unicamente nelle materie devolute alla sua giurisdizione e pertanto nella materia dei diritti soggettivi.

<sup>173</sup> Le norme dell'ordinamento che definiscono il quadro della "giustizia amministrativa" si possono riassumere, pur molto sinteticamente e con necessaria approssimazione: COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA artt. 24, 102, 103, 108, 111, 113, 134; CODICE PROCEDURA CIVILE artt. 25, 37; LEGGE 20-03-1865, n. 2248; all. E sul contenzioso amministrativo; LEGGE 31-03-1877, n. 3761; istitutiva della Corte di Cassazione alla quale trasferì la risoluzione dei conflitti di attribuzione; R.D. 17-08-1907, n. 642; regolamento per la procedura dinnanzi al C.d.S. in sede giurisdizionale; R.D. 26-06-1924, n. 1054; e successive modifiche che approva il TU delle leggi sul Consiglio di Stato; R.D. 13-08-1933, n. 1038; e successive modifiche, che approva il regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti; R.D. 30-10-1933, n. 1611; e successive modifiche, con TU sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato; R.D. 12-07-1934, n. 1214 e successive modifiche T.U. sull'ordinamento della Corte dei Conti; D.P.R. 24-11-1971, n. 1199 sulla semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi; L. 06-12-1971, n. 1034 che istituisce i Tribunali amm. regionali (regolamento in DPR 21-04-1973, n. 214, norme sull'insediamento in DPR 19-12-1973); D.Lgs. 31-03-1998, n. 80: nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della L. 15-03-1997, n. 59; L. 21-7-2000, n. 205 e successive modificazioni: disposizioni in materia di giustizia amministrativa; D.Lgs. 02-07-2010, n. 104 approvazione del CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO.

<sup>174</sup> Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 7 febbraio 2003 n. 647 in Foro Amm. Cons. Stato, 2003, 579.

<sup>175</sup> Oppure colui che risulti, nel caso dell'opposizione di terzo, portatore di un interesse giuridicamente rilevante alla conservazione dell'atto impugnato (criterio sostanziale). Non è questa la sede per un'approfondita trattazione della figura del *controinteressato* nel diritto amministrativo, su cui peraltro - a

Per quanto concerne la tutela dei terzi controinteressati, avanti il giudice amministrativo, rispetto agli atti e ai provvedimenti cui potranno dar luogo le previsioni del Piano Casa, si può dire che le problematiche che dominavano il campo sino quanto meno al 2011, si sono sostanzialmente schiarite alla luce di quanto previsto dall'art. 6 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 (come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011) che ha introdotto il comma 6-ter nel corpo dell'art. 19 della legge 241/1990.

La situazione processuale, alla luce sia dell'intervento legislativo testé richiamato, che (pur con varianti) della sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15 del 2011 prevede due distinte ipotesi, a seconda che il titolo abilitante l'attività edilizia oggetto dell'impugnazione sia costituito da un ordinario *permesso di costruire*<sup>176</sup> oppure da una *dichiarazione d'inizio attività* (DIA) o dalla *segnalazione certificata di inizio attività* (SCIA)<sup>177</sup>.

Nel primo caso, la tutela del terzo si eserciterà nelle forme e secondo i termini ordinari della giustizia amministrativa, vale a dire nella forma del ricorso avanti il T.A.R. ai sensi dell'art. 40 e seguenti del Codice del Processo Amministrativo entro il termine di sessanta giorni dalla "piena conoscenza" da parte del terzo del permesso di costruire rilasciato dal Comune<sup>178</sup>.

Invece, nel caso della *dichiarazione* (DIA) o della *segnalazione* (SCIA) di cui agli artt. 22 e segg. del Testo Unico sull'edilizia la questione si rappresenta in termini più complessi.

In particolare il comma 6-ter dell'art. 19 della Legge 241/1990<sup>179</sup>, dopo aver precisato che DIA e SCIA non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili, ha altresì stabilito che «gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'Amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del D.Lgs. 2 luglio 2010 n. 104»<sup>180</sup>.

Conseguentemente, nell'ipotesi in cui il terzo dovesse contrastare avanti il Giudice Amministrativo un'attività edilizia da altri intrapresa sulla base di una dichiarazione o di una segnalazione di inizio attività, dovrà preventivamente *sollecitare* l'Amministrazione comunale competente ad eseguire le verifiche sulla regolarità dell'attività rispetto alle norme vigenti (pur anche, nel caso del Piano Casa, se derogate dalla relativa normativa); laddove l'Amministrazione non dovesse provvedere, il terzo può agire con il ricorso di cui all'art. 31 del c.p.a. avanti il TAR competente chiedendo l'accertamento ai sensi del

---

seguito dell'introduzione dell'opposizione di terzo tra i mezzi di impugnazione del processo amministrativo - maggiormente si è incentrata l'attenzione, al fine di ricostruire la posizione giuridica legittimante all'esperimento del rimedio in esame. Appaiono univoche, in questa direzione, le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 177 del 1995 non sembra nutrire alcun dubbio in merito al riconoscimento della legittimazione a proporre l'opposizione di terzo, nella sua qualità di litisconsorte necessario pretermesso, in capo al controinteressato non chiamato in giudizio. Del medesimo avviso, d'altro canto, sono la giurisprudenza e la dottrina intervenute in materia.

<sup>176</sup> Art. 10 e segg. del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

<sup>177</sup> Artt. 22, 23, 23 bis e 23 ter del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

<sup>178</sup> Secondo il Consiglio di Stato la prova della conoscenza piena ed effettiva di una concessione o di un permesso di costruire rilasciati a un terzo - prova che incombe su chi eccepisce la tardività dell'impugnazione - si verifica di regola, in assenza di ulteriori ed inequivoci elementi, non con il semplice inizio dei lavori edilizi ma quando i lavori stessi siano giunti a un punto tale che non si possa avere più alcun dubbio in ordine alla consistenza, all'entità ed alla reale portata dell'intervento edilizio assentito. Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 03 marzo 2004, n. 1023.

<sup>179</sup> Come aggiunto dal D.L. 138/2011 conv. in Legge 148/2011.

<sup>180</sup> In tema di azione avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione.

terzo comma della medesima norma, della fondatezza della *pretesa* (art. 31, comma 3) *a che l'attività altrui sia inibita*, in quanto priva dei requisiti di legge. Ciò significa che il Giudice potrà conoscere nel merito dei presupposti sostanziali e formali della SCIA o della DIA e, dunque, potrà ordinare all'Amministrazione di tenere i comportamenti del caso e anche – ricorrendone i presupposti – di inibire l'attività edilizia posta in essere *non jure*.

Laddove si trattasse di attività non conforme alle norme (e ai limiti della deroga del Piano Casa) – potrà, lo stesso Giudice Amministrativo, anche accertare l'illegittimità dell'attività stessa e disporre affinché l'Amministrazione provveda conseguentemente: in definitiva, si tratta di un accertamento su di un potere illegittimamente non esercitato e ormai consumato, ma che sarà l'ordine del Giudice a riattivare – ora per allora – imponendone l'esercizio<sup>181</sup>.

## **5. I ricorsi avverso i dinieghi o i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività**

Mentre le azioni del terzo presentano le particolari problematiche che si son viste, più semplice risulta il quadro per quanto concerne le eventuali azioni che il diretto interessato dovesse esperire avverso le determinazioni dell'Amministrazione, ostantive dell'attività edilizia proposta o dichiarata. In questo caso, infatti, il quadro è evidentemente più semplificato e riconducibile all'interno degli ordinari strumenti di tutela dell'interesse c.d. *pretensivo*, cioè l'interesse correlato alla posizione di vantaggio cui il soggetto mira grazie ad un'attività della Pubblica Amministrazione che incida in modo favorevole sulla sua sfera giuridica<sup>182</sup>.

Tali casi si possono ricondurre alle due ipotesi del diniego del permesso di costruire oppure del provvedimento inibitorio dell'attività edilizia, a seconda che si tratti di fattispecie riconducibile al permesso di costruire oppure alla DIA (o SCIA) di cui all'art. 6 del Piano Casa del Veneto.

In entrambe tali ipotesi, trovandosi l'interessato di fronte a un provvedimento di diniego, le azioni conseguenti saranno quelle previste dal codice del processo amministrativo con il ricorso al TAR di cui all'art. 40: vale a dire l'azione di annullamento per i vizi del provvedimento amministrativo e di condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa.

## **6. Conclusioni**

Volendo trarre delle conclusioni – seppur certamente provvisorie, stante l'intrinseco e continuo *divenire* della materia – si può affermare che le problematiche sostanziali e processuali connesse alla D.I.A. evidenziano quanto gli aspetti della tutela del terzo possano diventare rilevanti nell'applicazione della legge regionale in commento. Anche da questo punto di vista occorre rilevare che nel caso della L.R. 14/2009 non si tratta di una legge qualsiasi, la “solita” legge derogatoria di una già (troppo) complessa e

---

<sup>181</sup> Cfr. G. Greco Ancora sulla SCIA: silenzio e tutela del terzo, in dir. proc. amm, 2014, fasc. 2, 645 e C. E. Gallo, L'art. 6 della manovra economica d'estate e l'adunanza plenaria del 2011: un contrasto solo apparente, in [www.giustam.it](http://www.giustam.it).

<sup>182</sup> L'interesse legittimo pretensivo è una posizione giuridica molto affine al diritto soggettivo, con il quale ha diversi punti di contatto. Il confine ontologico tra le due figure addirittura scompare nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

farraginoso selva di norme legislative e regolamentari di vario rango. Non è davvero così: infatti il “Piano Casa” del Veneto rompe in maniera drastica e generalizzata, per la prima volta, il classico algoritmo urbanistico “superficie = volume” che la nuova normativa traduce invece (sia perdonata la semplificazione) in “watt = volume”: si tratta di un approccio alla materia completamente diverso e certamente più complesso sia concettualmente che praticamente<sup>183</sup> a fronte del quale la tutela del terzo per essere effettiva dovrà tendere necessariamente al coinvolgimento del terzo nella vicenda edilizia.

Va in proposito evidenziato che l’effettiva tutela delle situazioni giuridiche rilevanti si attua – anche e forse ancor più in occasione del “Piano Casa” - con la possibilità dei terzi di partecipare al procedimento amministrativo che pone luogo ai titoli edilizi, secondo le previsioni dell’art. 7 e seguenti della L. 241/1990.<sup>184</sup>

Le problematiche giuridiche che emergeranno dall’applicazione della legge saranno comunque molteplici e tendenzialmente le stesse potranno confliggere con i diritti dei terzi, siano essi proprietari o aventi altro diritto reale su immobili vicini, o comproprietari, oppure condomini aventi situazioni soggettive rilevanti (siano esse riconducibili a diritti che a interessi: la distinzione, come si è visto, tende a farsi sempre meno importante)<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> Certamente sarà quanto meno un approccio più “gestionale” della vicenda edilizia.

<sup>184</sup> La giurisprudenza ha peraltro escluso che in caso di adozione di un provvedimento vincolato, che deve essere necessariamente assunto in presenza di determinati presupposti, la comunicazione dell’avvio del relativo procedimento può essere omessa perché in nessun caso la determinazione da prendere potrebbe essere modificata in base alle osservazioni dell’interessato. Cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. V, 29 aprile 2009, n. 2737

<sup>185</sup> Soprattutto dopo che è stata affermata la giurisdizione esclusiva dei TAR in materia urbanistica e anche nelle relative controversie di risarcimento del danno derivante dall’illegittimo provvedimento. Cfr. l’art. 7 della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, II comma sostituito dall’articolo 35 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, come modificato dall’articolo 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 («Il tribunale amministrativo regionale, nell’ambito della sua giurisdizione, conosce anche di tutte le questioni relative all’eventuale risarcimento del danno, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, e agli altri diritti patrimoniali consequenziali»).

***Le problematiche applicative delle l.r. 14/09 in materia di deroga alle distanze stabilite negli strumenti urbanistici***  
*di Armandino Stoppa*

**Sommario:** 1. Possibili effetti della circolare in alcuni casi applicativi.

1. La circolare, nella sua formulazione definitiva, come approvata nel Bur n. 111 del 20/11/2014, risulta, in generale, sostanzialmente confermativa degli orientamenti già emersi in sede di prima applicazione della nuova normativa sul Piano Casa, come modificata e integrata dalla L.R. 32/2013, consolidati sulla larga esperienza maturata nel corso delle prime due tornate del Piano. Tuttavia, alcuni punti appaiono forse risentire della volontà di rispondere alle preoccupazioni e alle tensioni (in alcuni casi, aperte opposizioni) suscitate da alcuni amministratori pubblici (o, anche, da addetti ai lavori) all'indomani dell'uscita della legge.

Di conseguenza, lo sforzo di chiarimento e di orientamento pare aver prodotto, nella stesura di alcune indicazioni, un qualche eccesso di fantasia: facendo sì, a nostro avviso, che siano state operate alcune aggiunte o forzature che non appaiono del tutto coerenti con la lettera della legge medesima.

E' il caso, ad esempio, del secondo periodo del commento all'articolo 3, comma 3, laddove si dice che “ *Tale tipologia di intervento [ricomposizione volumetrica che implichi una modifica sostanziale con la ricostruzione del nuovo edificio su un'area di sedime completamente diversa] dovrà quindi da un lato intervenire sulla qualità architettonica del nuovo edificio, migliorandone allo stesso tempo anche la prestazione energetica, tecnologica e di sicurezza, dall'altro dovrà necessariamente mantenere uno stretto rapporto tipologico/architettonico con l'edificio ed il contesto urbanistico/paesaggistico dell'edificio soggetto a demolizione. In coerenza con le finalità di contenimento del consumo di suolo perseguito dal piano casa attraverso il riuso e la rivitalizzazione, la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, dovranno preferirsi le soluzioni progettuali che evitino ulteriore consumo di suolo, la parcellizzazione e la frammentazione edilizia.* ”

Viene qui introdotta una novità assoluta rispetto al testo di legge, che nessuna menzione fa sulla necessità di mantenimento di un tale “stretto rapporto tipologico/architettonico con l'edificio preesistente”.

Se la preoccupazione sottesa alla disposizione è comprensibile (la necessità che con i nuovi interventi non vengano perduti i valori culturali, tipologici e architettonici eventualmente presenti negli edifici demoliti), qualora si procedesse con l'abitudine tutta italiana di interpretare alla lettera le leggi indipendentemente dagli effetti pratici che tali interpretazioni producano – talvolta anche in contraddizione con le finalità della normativa medesima -, i risultati potrebbero essere, in alcuni casi, paradossali: ad esempio se, in base all'articolo 3, comma 3, si dovesse attuare una trasformazione di un magazzino commerciale in condominio, si dovrebbe, necessariamente, realizzare un condominio a forma di capannone come l'edificio preesistente? O se si recuperasse una casa rurale rimasta inglobata in una zona residenziale, si dovrebbe realizzare un condominio, magari alto tre/quattro piani, in stile rurale? Si tratterebbe, evidentemente, di forzature prive di logica...

Ancora, in un caso più plausibile: se in luogo di una villetta in stile razionalista degli anni '40/'50 si realizzasse un condominio grande quasi il doppio, si dovrebbero riprodurre gli stili propri dell'edificio preesistente? Si tratterebbe di un'operazione, in termini architettonici e compositivi, di dubbia validità: quantomeno, andrebbero inevitabilmente perdute le proporzioni originali, e l'effetto alterativo si verificherebbe comunque, anche se venissero riproposti i medesimi elementi costruttivi e formali (peraltro, a volte, irriproducibili o non più funzionali: ad esempio, non è proponibile, attualmente, per motivi economici e di risparmio energetico, la realizzazione di altezze di piano di 3 m, o 3,20, comuni all'epoca).

Per altri versi, se qualche ufficio tecnico comunale - anche tenuto presente il margine di discrezionalità che le valutazioni estetiche - architettoniche presentano - giudicasse che tale stretto rapporto tipologico/architettonico non fosse stato mantenuto, l'intervento risulterebbe illegittimo? E con quale tipo di difformità: totale o parziale? Si dovrebbe forse ordinare la demolizione dell'edificio così "malamente" ricostruito?

L'indicazione, poi, prevede contemporaneamente che il nuovo edificio mantenga uno stretto rapporto sia con l'edificio preesistente che con il contesto: se - caso non infrequente - l'edificio preesistente fosse in contrasto con il contesto, sarebbe necessario mantenere un tale contrasto? L'indicazione apparirebbe, con ogni evidenza, contraddittoria.

Ad ogni modo, la finalità del miglioramento della qualità abitativa, implica - anche se ciò non è espressamente evidenziato nella legge - un conseguente miglioramento della qualità architettonica degli edifici, e si può tranquillamente lasciare che i professionisti, i tecnici comunali e le commissioni edilizie, ove ancora presenti, continuino a fare il loro mestiere...

L'indicazione della circolare, tuttavia, potrebbe avere un certo peso in sede di contenzioso, ad esempio nel caso in cui si trasformasse un edificio in linea in uno a schiera: in tale fattispecie, la modifica tipologica risulterebbe evidente, e, a difesa, occorrerebbe eventualmente appellarsi ad una supposta illegittimità della circolare, osservando che la legge non pone una tale limitazione. In effetti, quale è la motivazione di tale indicazione? Se la legge ha come finalità il rilancio dell'edilizia, perché si dovrebbero evitare modifiche tipologiche degli edifici verso altre che rispondano maggiormente alle esigenze del mercato e/o delle famiglie? Come già accennato, la modifica tipologica potrebbe costituire un miglioramento, o, addirittura, in alcuni casi, apparire indispensabile...

La motivazione potrebbe essere ricollegata, in qualche misura, a quella espressa nel periodo immediatamente successivo, cioè il contenimento del consumo del suolo: se non che la legge non fa alcun riferimento a tale finalità, che non rientra tra quelle dichiarate: rientra, sì, tra gli obiettivi urbanistici generali che la Regione sta perseguendo, ma attraverso un altro disegno di legge (n.390 del 4/11/2013), il cui iter di approvazione, tuttavia, è solamente allo stadio iniziale. A questo punto, è forse utile ricordare che esiste un principio giuridico in base al quale le circolari non possono introdurre elementi innovativi rispetto alle leggi cui si riferiscono...

Sempre con riferimento al suddetto articolo 3, nella nuova formulazione della L.R. 32/2013 è, peraltro, presente un aspetto di ben maggiore rilevanza, che può suscitare qualche dubbio interpretativo che né la legge né la circolare contribuiscono a chiarire appieno: a differenza delle precedenti formulazioni della legge, in cui il soggetto era

sempre “edifici” al plurale, al comma 2 a) e al comma 3 il soggetto diventa l’edificio al singolare, come anche nella circolare, nel commento all’articolo 6, commi 1,2 e 3, nono periodo: se ne dovrebbe dedurre che gli interventi di cui all’articolo 3 siano assoggettati al permesso di costruire solo nel caso riguardino singoli edifici, mentre, nel caso si trattasse di demolizione e ricostruzione di complessi edilizi attuandone una loro ristrutturazione urbanistica, si dovrebbe nuovamente, in base ai principi generali, ricorrere alla predisposizione di un PUA? E, in tale ultima ipotesi, se nel nuovo assetto planivolumetrico venisse completamente perduto il riferimento agli edifici originari, l’ampliamento della volumetria consentito dal Piano casa sarebbe applicabile? La percentuale di ampliamento, cioè, sarebbe riferibile “tout court” al volume globale o nel calcolo si dovrebbe mantenere il riferimento alle volumetrie di ciascun edificio preesistente?

In sintesi: per la realizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione attuati ai sensi dell’articolo 3 della legge, è sempre sufficiente il permesso di costruire o, nei casi di interventi di trasformazione di complessi di edifici con ricomposizione volumetrica in diversa area di sedime potrebbe risultare necessaria la preventiva approvazione di un PUA?

L’applicazione degli incentivi del Piano casa nell’ambito dei PUA, come pure la necessità di evitare che, attraverso la demolizione e ricostruzione degli edifici consentita dal Piano Casa, vengano operati, in modo surrettizio, interventi lottizzati in assenza di PUA, è risultata, in effetti, uno dei punti più sensibili e controversi, per cui il dubbio di cui sopra non appare del tutto peregrino.

In proposito, la circolare tiene presente la necessità di evitare una proliferazione di edifici con l’indicazione di cui terzo periodo del commento all’articolo 3, comma 3, in cui viene ribadito che *“dovranno preferirsi le soluzioni progettuali che evitino ulteriore consumo di suolo, la parcellizzazione e la frammentazione edilizia”*, e che anche in caso di demolizione e ricostruzione è possibile la riedificazione di un solo corpo separato rispetto a quello che dà origine all’ampliamento; tuttavia, anche in questo caso, vale la considerazione che la legge non fa alcun riferimento alla finalità di evitare un eccessivo consumo di suolo edificato.

Diversamente, nel commento al punto b) dell’articolo 3, comma 2, la circolare fa espressa menzione dell’abrogazione dell’obbligo di predisposizione dei PUA. Pur tenendo conto di questo aspetto, il quale indurrebbe a concludere - in ciò confortati dall’esame della successione delle disposizioni- che la volontà di semplificazione del legislatore abbia inteso favorire la ricomposizione volumetrica anche nel caso di più edifici, assoggettandola nella generalità a semplice permesso di costruire, nella prassi, onde evitare l’insorgere di contenziosi di esito incerto - laddove non può sussistere, a fronte della brevità del periodo di applicazione della legge e della sua specificità (è presente solo nel Veneto), una giurisprudenza consolidata- conviene attenersi a principi di ragionevolezza. Appare, pertanto, opportuno limitare il numero di nuovi edifici realizzabili a non più del doppio degli esistenti (per ciascun edificio preesistente si può realizzare un edificio ricostruito più un corpo separato), attuando gli interventi mediante permesso di costruire, con maggiori garanzie di legittimità e conseguendo, parimenti, una riduzione dei tempi di approvazione.

Un altro aspetto rilevante della circolare è contenuto nel primo periodo del commento al comma 3, comma 3, laddove si evidenzia quanto segue:” *Preme evidenziare che la*

*localizzazione dell'edificio ricostruito deve mantenere un rapporto con la sua localizzazione originaria; in altri termini, la ricostruzione, pur senza vincolo di sedime, deve avvenire all'interno del lotto di pertinenza dell'edificio esistente, ubicato in ZTO propria.”*

L'indicazione appare ragionevole, pur se, anche qui, la legge non fa espressa menzione a tale limitazione:

L'indicazione della circolare appare di maggiore ampiezza con riferimento alla possibilità di aggregare l'ampliamento, nel caso di realizzazione del medesimo mediante corpo separato, ad un altro edificio esistente - cfr. commento all'art.2, comma 2, quinto e settimo periodo: *“Infine, può ipotizzarsi come legittimo l'accorpamento in unico fabbricato di corpi edilizi separati prodotti da più edifici di un unico proprietario o di quest'ultimo e/o di coniuge e figli: tale facoltà appare conforme alla funzione della legge e diretta a favorire il risparmio di suolo libero”* e *“ Si ritiene, infine, che nulla impedisca di realizzare l'ampliamento con corpo edilizio separato nel caso in cui il lotto in cui ci si intende ampliare sia già edificato, con eventuale accorpamento del corpo edilizio separato ad un edificio esistente”*. Si osservi che il termine “accorpamento”- diversamente, ad esempio, dal termine “accostamento”- significa che è consentito inglobare l'ampliamento in un altro edificio esistente, fondendo il tutto in un unico organismo edilizio.

L'indicazione sopra citata è contenuta nel commento all'articolo 2, comma 2, ma analoghe considerazioni valgono per il corpo separato realizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 3.

Analogamente, il corpo separato può essere accorpato ad un edificio il cui progetto sia stato presentato al comune entro il 31/10/2013, ai sensi dell'art.9, comma 6 della Legge.

Possono, di conseguenza, realizzarsi varie combinazioni nel caso di interventi che presentino contestualmente diverse tipologie di ampliamento in due o più edifici della medesima proprietà situati all'interno dello stesso lotto o di lotti contigui. A titolo esemplificativo, si può supporre che si intervenga ai sensi del comma 2 in un edificio e ai sensi del comma 3 nell'altro: in tal caso, l'ampliamento – pari, ad esempio, al 20%-, generato dal primo edificio e attuato mediante corpo separato, può essere accorpato al volume del secondo edificio ricostruito e ampliato ai sensi dell'articolo 3, comma 2 a)? Tale necessità potrebbe, nella pratica, verificarsi, oltre che per scelta dell'interessato, anche a motivo dell'eventuale impossibilità a realizzare l'ampliamento del primo edificio qualora sussistano vincoli di distanza dai fabbricati contermini. La risposta, alla luce di quanto sopra illustrato, è affermativa: tuttavia, anche il volume del nuovo corpo separato, qualora inglobato nel nuovo edificio – e non a questo semplicemente accostato mediante realizzazione di un corpo di fabbrica indipendente -, dovrà possedere il medesimo requisito energetico del conseguimento della Classe A, richiesto per quest'ultimo, seppure tale requisito non sarebbe, di per sé, richiesto nei casi ordinari. Con analoghe considerazioni può essere valutata la liceità di altre combinazioni tra le varie tipologie di intervento, tenendo conto, in particolare, del criterio di cui al commento all'articolo 2, comma 5, bis, in cui si afferma che il conseguimento della Classe B non va limitato all'ampliamento, ma è necessario anche l'adeguamento dell'edificio che genera l'ampliamento stesso.



**CAPITOLO VIII**  
**I RAPPORTI TRA PIANO CASA**  
**E DECRETO LEGGE 133/2014 (“SBLOCCA ITALIA”)**

*Il permesso di costruire in deroga*  
*di Emiliano Troi*

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Tipologie normative derogatorie nel rilascio del Permesso di Costruire. Art. 14 D.P.R. 380/2001. – 3. Art. 5, co. 9, D.L. 70/2011. – 4. L.R. 14/2009, come modificata dalla l.r. 32/2013. – 5. Art. 14, comma 1 bis, D.P.R. 380/2001 – Art. 17, comma 1, let e), numero 1 del D.L. 133/2014. – 6. Conclusioni - Rapporto tra il permesso di costruire in deroga del Piano Casa e le altre ipotesi derogatorie.

**1. Premessa**

In generale il presupposto ordinario e basilare per il rilascio del Permesso di Costruire è rappresentato dalla conformità dell'intervento richiesto rispetto alla disciplina contenuta negli strumenti urbanistici e nei regolamenti comunali.

Tale regola generale originariamente trovava una sola eccezione nel testo unico dell'edilizia normata dall'art. 14. Tale eccezione normativa, già precedentemente prevista dall'art. 16, della l. 765/1967, consentiva però una deroga molto limitata, come di seguito verrà meglio illustrato.

Recentemente i vari interventi speciali posti in essere dal legislatore regionale e nazionale fin dal 2009 (Piano casa regionale, decreto Sviluppo, Sblocca Italia) hanno allargato le ipotesi di deroghe ammesse in sede di rilascio del permesso di costruire. Il fine ultimo di tutte le nuove ipotesi di deroghe può essere sintetizzato nel concetto della rigenerazione edilizia. In buona sostanza il legislatore ha esteso le ipotesi derogatorie per incentivare il privato a riqualificare e, soprattutto, rigenerare il tessuto edilizio esistente, nell'intento di attuare quello che sta diventando il fine immanente della nuova teoria dell'edilizia ed dell'urbanistica.

Il presente contributo è volto a dare conto delle nuove ipotesi introdotte all'istituto originario del “Permesso di Costruire in Deroga” fino all'ultimo esito contenuto nel decreto legge così detto “Sblocca Italia”. Ritengo, altresì, che tale trattazione ben si possa inserire all'interno di un commento al Piano Casa che, come ricordato, rappresenta proprio una delle ipotesi derogatorie alla normativa generale comunale.

**2. Tipologie normative derogatorie nel rilascio del Permesso di Costruire**

**Art. 14 D.P.R. 380/2001**

Come anticipato, la deroga ordinaria prevista dall'art. 14, comma 1, del D.P.R. 380/2001 in sede di rilascio del permesso di costruire è molto limitata e restrittiva. In particolare i limiti previsti da tale norma hanno natura sia oggettiva, sia soggettiva rispetto all'intervento.

Sotto il profilo oggettivo la deroga è consentita solo per alcuni limitati parametri edilizi e nello specifico: i) la densità edilizia; ii) le altezze; iii) le distanze tra fabbricati. Sul punto

ribadisco che le norme derogabili all'interno di tali limiti sono solo quelle comunali e non anche quelle previste dalle fonti regolamentari di livello superiore e legislative.

Sotto il profilo soggettivo la deroga era ammessa solo a favore di interventi volti alla realizzazione di opere pubbliche o quanto meno di interesse pubblico. Per contro nessuna deroga era ammessa per la realizzazione su immobili a destinazione privata. Devo aggiungere che sul punto c'è stato un certo sforzo giurisprudenziale che ha portato ad estendere l'ambito soggettivo, ricomprendendo negli interventi di interesse pubblico anche quelli riferiti ad edifici a destinazione alberghiera o di sportelli bancari, sul presupposto che comunque si tratta di servizi di interesse generale.

In ogni caso, salvo tale limitato ampliamento, la norma di per sé manteneva una portata applicativa limitata. Tale difficoltà applicativa risulta poi acuita anche da un'ulteriore restrizione legata al modulo procedimentale previsto dalla norma che prevede il passaggio attraverso la delibera consigliare comunale .

### **3. Art. 5, co. 9, D.L. 70/2011**

A livello di legislazione nazionale un primo importante intervento estensivo dell'istituto in esame è rappresentato dal così detto Decreto Sviluppo (D.L. 70/2011), il cui art. 5, co. 9, ha previsto la possibilità di riconoscere in sede di rilascio di permesso di costruire le seguenti sostanziali deroghe alla disciplina comunale: i) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; ii) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; iii) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; iv) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

Con riferimento alle tipologie derogatorie concesse dalla predetta norma ritengo utile ricordare per quanto riguarda specificamente il cambio di destinazione d'uso che l'interpretazione giurisprudenziale intervenuta ha chiarito i concetti di compatibilità e complementarietà previsti dal testo di legge, precisando che la modifica deve comunque portare ad un uso ammesso dal piano per la zona oggetto di intervento <sup>186</sup>. Pertanto la deroga può riguardare ogni limite che impedisce il cambio di destinazione d'uso diverso dalla classificazione prevista per la zona (ad es. potrebbe essere derogato il vincolo che impone il ricorso necessario ad uno strumento attuativo previsto dallo strumento generale per consentire l'intervento, ma non sembra possibile insediare una destinazione non prevista dalle disposizioni urbanistiche comunali).

La nuova norma innova l'ambito ordinario previsto dal comma 1 dell'art. 14 del D.P.R. 380/2001 sia sotto il profilo oggettivo, sia sotto il profilo soggettivo. Ed infatti, come ricordato sotto il profilo oggettivo gli interventi edilizi per i quali è consentita la deroga sono maggiori e di portata più sostanziale, poiché non riferiti alla sola derogabilità dei parametri edilizi dell'altezza, distacchi ed indici. Sotto il profilo soggettivo, inoltre, il ricorso alla predetta norma è consentito anche per interventi di natura strettamente privata. Ed infatti la condizione prevista dal comma 9 dell'art. 5 in commento richiede solo che l'intervento sia volto recupero e riqualificazione del tessuto edilizio, ancorché si tratti di edifici privati, per il raggiungimento del nuovo fine dell'edilizia e dell'urbanistica di cui si è detto in premesse. Pertanto l'interesse pubblico è già garantito dal

---

<sup>186</sup> TAR Milano Sent. 1417/2013.

perseguimento dello scopo del recupero edilizio esistente, senza che sia necessaria anche la funzione pubblica o di interesse pubblico dell'uso dell'immobile.

Novità rilevanti, inoltre, devo segnalarle anche sotto il profilo procedimentale ed invero, almeno per il Veneto, oggi l'intervento derogatorio previsto dal decreto sviluppo dovrebbe essere consentito tramite Permesso di Costruire in deroga, rilascio dall'UTC, senza necessità del passaggio consigliere ai sensi di quanto previsto dal comma 14 dell'art. 5 del D.L. 70/2011. In particolare la norma in commento prevede testualmente che trascorsi 120 giorni dalla pubblicazione della norma (corrispondente al 10.11.2011) ed in mancanza di una legislazione di recepimento la deroga può essere attuata ai sensi del comma 11, secondo periodo dell'art. 5 del d.L. 70/2011, il quale per l'appunto non richiede il passaggio in consiglio comunale, come è invece previsto dal primo periodo del predetto comma, espressamente non richiamato<sup>187</sup>. Come ho anticipato in Veneto non si ritiene che vi sia stata ancora una disciplina di recepimento del Decreto Sviluppo e pertanto oggi continua a trovare applicazione la disciplina transitoria del predetto comma 14, né la legge sul Piano Casa è considerata una legge di recepimento, poiché è precedente al decreto sviluppo.

#### **4. L.R. 14/2009, come modificata dalla l.r. 32/2013**

Un'ipotesi ulteriore di Permesso di Costruire in deroga è stata prevista anche dal legislatore regionale, il quale nel "Piano Casa" ha previsto espressamente che alcuni degli interventi in esso contenuti e per definizione derogatori rispetto alla disciplina comunale possano essere realizzati tramite il modulo procedimentale autorizzativo del Permesso di Costruire in deroga. In particolare mi riferisco al terzo comma dell'art. 3 della l.r. 14/2009 e soprattutto al comma 2 bis, art. 9 della medesima fonte.

Rinviano agli specifici commenti delle due norme sopra ricordate, in questa sede ritengo importante richiamare tale intervento legislativo regionale perché anch'esso introduce due ipotesi derogatorie della disciplina comunale, da attuarsi necessariamente tramite Permesso di Costruire in deroga con il dichiarato fine della riqualificazione del tessuto edilizio esistente. Tali previsioni regionali, rispetto all'ipotesi tradizionale prevista dall'art. 14 del D.P.R. 380/2001, introducono un'estensione oggettiva della deroga perché la prima consente l'incremento e ricomposizione volumetrica, mentre la seconda consente un cambio di destinazione d'uso con il recupero dell'intero edificio incongruo esistente ancorché la volumetria o superficie esistente sia superiore a quella massima consentita dall'indice di zona. Sotto il profilo soggettivo entrambi gli interventi sono consentiti anche a favore degli edifici privati. Infine, anche in questo caso il Permesso di Costruire è rilasciato dal dirigente, senza necessità del passaggio in Consiglio Comunale.

#### **5. Art. 14, comma 1 bis, D.P.R. 380/2001 – Art. 17, comma 1, let e), numero 1 del D.L. 133/2014**

Infine l'ultima novella in ambito di permesso a costruire in deroga è stata introdotta dal Decreto così detto Sblocca Italia, il quale ha inserito nell'ambito del Testo Unico per l'Edilizia un'ipotesi ulteriore rispetto a quella prevista dal comma 1 dell'art. 14. Prima di avviarmi nel commento della norma devo premettere che tale norma, rispetto alle altre ipotesi recentemente introdotte e fino a qui esposte, ha carattere definitivo. Si tratta infatti

---

<sup>187</sup> TAR Aquila 292/2013; TAR Milano 194/2013; *cf.* Urbanistica ed Edilizia pag. 842/2014.

di una previsione che non è legata ad un termine temporale predefinito di efficacia, come avviene per il piano casa (per il quale è prevista ad oggi la scadenza del 17.05.2017), né è condizionata alla sopravvenienza di una disciplina di recepimento, come avviene per il caso del Decreto Sviluppo.

Tanto doverosamente premesso, ricordo che tale novella si pone all'interno dell'articolo 14 di cui ho detto sopra ed al quale aggiunge un'ipotesi rispetto a quella per così dire "tradizionale". In particolare la novella aggiunge la possibilità di consentire in via derogatoria il cambio di destinazione d'uso unitamente all'intervento di ristrutturazione edilizia. In questo modo l'ambito dell'art. 14, come tradizionalmente conosciuto, viene ampliato sotto il profilo oggettivo, prevedendo un'ipotesi ulteriore. L'ampliamento avviene anche sotto il profilo soggettivo, perché la specifica ipotesi di intervento prevista dal comma 1 bis dell'art. 14 può avere ad oggetto anche un edificio privato e non è limitata come per le ipotesi di cui al comma 1 ai soli edifici pubblici o di pubblica utilità. Devo rilevare, invece, che non vi è alcuna evoluzione per il modulo procedimentale, il quale richiede comunque il passaggio in consiglio comunale e quindi un procedimento aggravato.

Pertanto oggi la tipologia tradizionale del permesso di costruire in deroga previsto dall'art. 14, oltre a consentire le deroghe già analizzate all'inizio del presente intervento, consente anche la ristrutturazione edilizia in deroga, nei limiti ed alle condizioni prescritte dalla norma commentata.

## **6. Conclusioni - Rapporto tra il permesso di costruire in deroga del Piano Casa e le altre ipotesi derogatorie**

Considerando il contesto del presente contributo ritengo opportuno trarre alcune conclusioni.

In primo luogo rilevo che attualmente, nella nostra regione<sup>188</sup>, coesistono tutti i regimi derogatori sopra descritti che sono pertanto contemporaneamente applicabili. Di conseguenza il singolo operatore tecnico è tenuto a valutare il caso concreto ed a scegliere la specifica disciplina, fra quelle disponibili, che maggiormente risulta favorevole. Proprio per tale motivo ho ritenuto importante fornire il confronto fra le varie tipologie di permessi di costruire in deroga.

In secondo luogo, ritengo utile segnalare che il permesso a costruire in deroga dovrebbe mantenere il modulo procedimentale che si conclude con un provvedimento espresso. In effetti, malgrado il decreto legge 69/2013 abbia ritenuto di applicare il procedimento del silenzio assenso anche all'abilitazione edilizia (verosimilmente considerando la natura vincolata e non discrezionale della materia edilizia), ritengo che tale modulo, sulla base della regola generale dell'art. 20 della l. 241/1990 non sia compatibile con il regime derogatorio e pertanto, al fine di evitare un conflitto tra fonti ed anzi renderle coerenti, il dirigente dovrà comunque rilasciare un provvedimento espresso. In particolare il silenzio assenso potrà essere considerato applicabile al fine della formazione del provvedimento tacito nella misura in cui il permesso di costruire rappresenta la diretta applicazione delle norme edilizie (materia nella quale – come noto – non trova spazio la discrezionalità amministrativa), non invece in caso di utilizzo derogatorio.

---

<sup>188</sup> Non è sempre così in altre regioni. Ad esempio l'Emilia Romagna ha ritenuto di avere espressamente recepito il Decreto Sviluppo e pertanto in quel territorio non vi sarà la possibilità di utilizzare in via autonoma la corrispondente disciplina statale, come descritta nel presente contributo.

***Il permesso di costruire convenzionato***  
*di Guido Zago*

1. Il permesso di costruire “convenzionato”, introdotto dalla c.d. “Sblocca Italia” quale misura di semplificazione e di accelerazione delle procedure per il conseguimento del titolo edilizio e la realizzazione delle relative opere, non è una novità nel nostro ordinamento urbanistico, essendo istituito già previsto a livello normativo e già applicato nella prassi operativa.

Pur non trattandosi di novità, si tratta di previsione certamente opportuna in quanto rende certo l’utilizzo di un istituto in ordine al quale potevano in precedenza sussistere ampi margini di incertezza, con le conseguenti problematiche in ordine alla validità del titolo edilizio e, con ciò, alla legittimità/liceità delle opere realizzate.

Va in proposito ricordato come l’istituto già fosse stato contemplato da alcune normative regionali, in particolare dalla legge urbanistica della Regione Liguria (L.R. 36/1997) e ciò ancora con riferimento alla concessione edilizia, nonché dalla normativa urbanistica della Regione Lombardia quale alternativa al piano attuativo (L.R. 1/2001 e L.R. 12/2005).

Altra ipotesi di convenzionamento è quella contemplata dagli artt. 17 e 18 del T.U. per l’esonero degli interventi di edilizia abitativa dal pagamento del costo di costruzione e la regolamentazione del prezzo di vendita e del canone di locazione degli immobili così realizzati.

Va altresì ricordato come il “convenzionamento” del permesso di costruire e, prima ancora, della concessione edilizia sia stato spesso utilizzato quale modalità di definizione di una serie di obblighi posti a carico del soggetto titolare, che con la sottoscrizione di un atto di sottomissione ovvero di un atto unilaterale d’obbligo ovvero ancora di un apposito disciplinare vedeva definiti adempimenti tecnici e più spesso economici correlati al rilascio del titolo, assumendo con ciò un formale impegno ad assolverli.

Si tratta di prassi che trovava fondamento giuridico nella generale disposizione dell’art. 11 della 241/1990, pure richiamato dalla norma in esame, spesso utilizzata con qualche forzatura rispetto al principio della natura vincolata del titolo edilizio e con esposizione dell’interessato a pretese o oneri non direttamente riconducibili a specifiche prescrizioni urbanistiche.

L’odierna previsione normativa conferisce certezza all’istituto e ne promuove con ciò l’applicazione quale alternativa al più articolato procedimento della adozione e approvazione del piano attuativo e del suo successivo convenzionamento, risultando quindi certamente positiva, dovendosi peraltro confidare che l’utilizzo dell’istituto coinvolga limitati profili di discrezionalità esclusivamente tecnica e garantisca la congruità degli adempimenti evitando generalizzate “negoziazioni” di un titolo edilizio che nel nostro ordinamento dovrebbe trovare diretto ed esaustivo riscontro nella vigente pianificazione.

2. Per quanto concerne i profili procedurali, va verificata la modalità di perfezionamento del titolo edilizio in questione e vanno evidenziate tre rilevanti conseguenze che ne derivano.

La nuova disposizione prevede che la convenzione correlata al permesso di costruire in esame venga approvata con deliberazione del consiglio comunale e precisa che il titolo edilizio rilasciato “*resta la fonte di regolamento degli interessi*”.

Precisa altresì la citata disposizione che *“il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato è quello previsto dal capo II del titolo I della presente parte”*.

Ciò induce a ritenere che la convenzione debba essere approvata prima del rilascio del titolo, dovendone costituire un presupposto e non un elemento di successiva integrazione, trovando l'edificazione esclusivo fondamento nel titolo edilizio rilasciato con le ordinarie modalità previste dal T.U..

Va quindi escluso il rilascio di un titolo edilizio condizionato ad una successiva approvazione dell'organo deliberativo e rimane ferma la competenza/responsabilità del dirigente per tutti i profili dell'intervento che non siano rimessi alla valutazione discrezionale di tale organo.

L'esplicito richiamo del procedimento di formazione del permesso di costruire induce altresì a ritenere che l'acquisizione dell'approvazione dell'organo deliberativo costituisca un adempimento procedimentale di competenza del dirigente e ciò nell'ambito dell'acquisizione *“dei prescritti pareri e degli atti di assenso eventualmente necessari”* prevista dall'art. 20, 3° comma, del T.U., nel termine raddoppiato di 120 giorni stante le incontrovertibili complessità del procedimento.

Ne consegue che l'inosservanza del suddetto termine e di quello di 30 giorni per l'emissione del provvedimento finale potrà comportare la formazione del silenzio-assenso sulla domanda presentata, conclusione questa in linea con il perfezionamento del silenzio-assenso anche sulle domande di piano attuativo.

Per quanto concerne invece le tre rilevanti conseguenze di tale regime procedurale, va in primo luogo rilevato come il permesso di costruire convenzionato una volta rilasciato integri ad ogni effetto un permesso di costruire pienamente efficace.

Non si tratta quindi, come detto, di un permesso di costruire subordinato o condizionato all'adempimento delle clausole convenzionali, costituendo queste ultime delle prescrizioni del titolo rilasciato. L'eventuale inosservanza di tale clausola comporterà quindi una violazione del titolo rilasciato e una difformità dell'intervento realizzato, non già una inefficacia del titolo e la conseguente insussistenza del medesimo.

Altra circostanza che deve essere evidenziata attiene alle prescrizioni derivanti dalla convenzione correlata al titolo, che trovando fondamento in un previo atto convenzionale, e non in una unilaterale disposizione autoritativa dell'amministrazione, come nel caso di prescrizioni apposte ai titoli edilizi, non consentiranno alcun margine di contestazione all'interessato, che non potrà evidentemente impugnare *in parte qua* il titolo ottenuto.

Da ultimo va evidenziato come l'istituto in questione prescindendo da qualsiasi formalità partecipativa, escludendo con ciò, diversamente dal procedimento di approvazione del piano attuativo, la pubblicazione del progetto ai fini della presentazione di eventuali osservazioni.

3. Venendo da ultimo al campo di applicazione e ai contenuti del permesso di costruire convenzionato, va in primo luogo evidenziata la sua alternatività al piano attuativo.

Dispone infatti l'art. 28 bis del T.U. che il rilascio di tale titolo è possibile in caso di soddisfacimento delle esigenze di urbanizzazione *“con una modalità semplificata”*.

Tale indicazione risulta peraltro contraddetta dalla subito successiva indicazione dei possibili contenuti della convenzione, tra i quali, oltre alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, sono ricompresi anche gli interventi di edilizia residenziale sociale ed è prevista la attuazione per stralci funzionali.

Si deve ritenere quindi possibile l'utilizzo del permesso di costruire convenzionato anche in caso di interventi resi complessi dalla loro diversa natura e dalla loro articolazione nel tempo.

Non è quindi la consistenza delle urbanizzazioni a determinare la differenziazione tra piano attuativo e permesso convenzionato, ma solo la regolamentazione della esecuzione di tali opere, regolamentazione alla quale può riconoscersi carattere "semplificato" nella maggior parte delle ipotesi visto che la disciplina usualmente contenuta nei piani attuativi si limita alla predisposizione e approvazione del progetto ai fini del rilascio del relativo permesso di costruire e al successivo collaudo delle opere realizzate prima del rilascio dell'agibilità dei fabbricati.

Il che è quanto ben può assicurare anche il permesso di costruire convenzionato, che potrebbe così risultare di generalizzata applicazione.

Una ipotesi di applicazione del permesso convenzionato ai fini della semplificazione e accelerazione delle procedure può essere quella delle varianti ai piani attuativi già approvati, superando così la rigidità delle vigenti convenzioni che di regola impongono la variante al piano anche in caso di modifiche o assestamenti di non rilevante entità e che non ne alterano i criteri informativi.

Si tratta di modalità procedurale che può costituire una valida alternativa al necessario perfezionamento di una variante al PUA, con assunzione di una delibera di adozione, la sua pubblicazione ai fini della presentazione di eventuali osservazioni, la sua approvazione e gli ancora successivi tempi di stipulazione della convenzione integrativa e di esperimento della pratica edilizia per il conseguimento dei nuovi titoli in variante.

Altra ipotesi di applicazione del permesso di costruire convenzionato è quella del rilascio del permesso di costruire in deroga ai sensi dell'art. 14 del T.U., il cui ambito di applicazione è stato esteso da altra disposizione del c.d. "Sblocca Italia" agli interventi di ristrutturazione edilizia anche in deroga alle destinazioni d'uso.

E' proprio tale estensione a costituire una rilevante opportunità di utilizzo del permesso di costruire convenzionato, sia per una compiuta definizione e regolamentazione della deroga ammessa in relazione all'interesse pubblico dell'intervento, sia per la definizione e regolamentazione dei profili "contributivi" ai sensi di quanto previsto dalle integrazioni dell'art. 16 del medesimo T.U. pure apportate dal c.d. "Sblocca Italia".

E' anzi da chiedersi che il permesso convenzionato introdotto dall'art. 28 bis del T.U. possa ulteriormente ampliare l'ambito di applicazione dell'art. 14, consentendo di ricorrervi anche in caso di interventi di ristrutturazione urbanistica che, per la modestia delle urbanizzazioni, non richiedono l'approvazione di un piano attuativo, ma siano per l'appunto riconducibili al permesso convenzionato in esame.

Pur facendo l'art. 14 del T.U. riferimento ai soli intervenuti di ristrutturazione edilizia, risulterebbe incongruo ammettere la ristrutturazione urbanistica conforme allo strumento generale con permesso convenzionato per poi utilizzare un secondo titolo edilizio convenzionato per l'ottenimento di deroghe a tale strumento.

## ***Gli interventi di conservazione***

*di Sergio Dal Prà*

1. Una delle prime disposizioni in materia urbanistica e di governo del territorio che compare nel decreto “Sblocca Italia” riguarda gli edifici “incompatibili” con gli indirizzi della pianificazione.

Sotto il titolo “interventi di conservazione” viene invero aggiunto un art. 3-bis al T.U. Edilizia, ove si stabilisce che “Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione”.

Molti ed interessanti sono gli spunti che offre questa disposizione la quale, va subito rilevato, bensì introduce una nuova tipologia di intervento edilizio, ma ciò avviene soltanto nel titolo, giacchè dall’intero testo nient’altro si ricava circa il regime giuridico e amministrativo dell’intervento stesso.

Anzi, mettendo insieme il titolo ed il contenuto della disposizione, ne emergono le incongruenze e la mancanza di utili indicazioni circa l’effettiva applicazione. Si pensi infatti, da un lato, che l’istituto combina, in via alternativa, quelli dell’esproprio e della compensazione, cosa ben diversa quindi dagli interventi di conservazione; e, dall’altro, che manca una precisa qualificazione del vincolo ed una disciplina che ne regoli la fase impositiva e le forme alternative di esproprio.

2. Ad ogni buon conto, in relazione agli edifici individuati dallo strumento urbanistico come incompatibili con gli indirizzi della pianificazione, il Comune, anziché procedere con l’esproprio, “può favorire la riqualificazione delle aree”, negoziando con la proprietà privata forme di compensazione che siano effettuate nel rispetto dell’interesse pubblico, improntate ai criteri di chiarezza e trasparenza e da attuarsi attraverso le forme della “compensazione”.

Nello stesso tempo, la disposizione normativa introduce una limitazione all’utilizzo del bene ritenuto incompatibile con la pianificazione, disponendo sullo stesso il divieto di interventi di demolizione e ricostruzione se non giustificati “da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario”.

A monte, quindi, vi deve essere la individuazione degli edifici non conformi, per definizione, agli indirizzi della pianificazione e la successiva imposizione del vincolo preordinato all’esproprio (in quanto destinati alla realizzazione di interventi di interesse pubblico). Gli edifici così vincolati potranno essere espropriati (ipotesi peraltro non molto realistica, vista la carenza di risorse pubbliche per far fronte all’esproprio) o oggetto di adeguate forme di urbanistica o di attribuzione di diritti edificatori.

Nelle more dell’attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico o igienico sanitario.

Al di fuori dunque della acquisizione da parte del Comune, al proprietario di un edificio esistente dichiarato “non più compatibile” con gli indirizzi della pianificazione non restano che interventi conservativi, cioè di manutenzione ordinaria (che, come noto, sono liberi e gratuiti e riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture e quelle necessarie ad integrare e mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti).

3. Nell'affrontare i problemi cui abbiamo accennato all'inizio, viene innanzitutto in considerazione quella della natura del vincolo che lo strumento urbanistico può apporre per gli edifici individuati incompatibili.

Come noto, le zone del territorio comunale destinate ad accogliere le opere pubbliche attraverso l'acquisizione coattiva dei terreni, e con riguardo alle quali potrà essere concretamente avviato il procedimento di esproprio, sono individuati dal piano regolatore generale.

E' pure noto che l'art. 9 del T.U. Espropriazioni non solo prevede che la apposizione del vincolo sia giustificata dalla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità ma anche che ciò sia accompagnata dalla previsione di un termine finale e da un trattamento indennitario.

Nel regolamentare tali aspetti, la legge urbanistica del Veneto ha previsto che questo vincolo deve essere contenuto nel Piano degli Interventi (art. 34) il quale, a sua volta, deve "quantificare le risorse finanziarie occorrenti per le espropriazioni degli immobili vincolati dal piano medesimo, stabilirne i criteri e le modalità per provvedervi nonché le modalità di copertura dei relativi oneri finanziari" (comma 3).

Ciò induce a ritenere che in sede di Variante ai sensi dell'art. 3-bis il Comune, oltre a quantificare le risorse finanziarie ed a determinare i criteri e le modalità di provvedervi, dovrà motivare (in punto di interesse pubblico) le ragioni obiettive che giustificano la eliminazione dell'edificio "non più compatibile".

Ma anche nel caso in cui il Comune decidesse di non ricorrere allo strumento ablativo e di utilizzare la misura alternativa della compensazione, non si vede come tale misura possa essere imposta all'espropriato ovvero come attraverso quali strumenti si possa permettere a soggetti privati di aggiudicarsi il bene espropriato e di partecipare alla realizzazione del piano.

Questa nuova disciplina – entrata in vigore nel novembre 2014 con la conversione in legge del D.L. 12.09.2014 n.133 - va ora confrontata con le ipotesi di ampliamento ammesse dal Piano Casa, entrato in vigore alla fine del 2013, disciplina che neppure viene presa in considerazione dalla recente Circolare.

Il legislatore regionale, come noto, ha escluso l'applicazione di dette disposizioni, oltre che agli edifici ricadenti all'intero dei centri storici (art. 9, comma 1, lett. a), per quelli in relazione ai quali gli "strumenti urbanistici e territoriali" dettino prescrizioni di tutela tali da non ammettere quegli interventi di ampliamento che la legge regionale ammette in astratto (art. 9, comma 1, lett. c).

E' subito il caso di rilevare che la fattispecie contemplata dal decreto "Sblocca Italia" è ben diversa da quelle considerate dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 9, riguardando queste ultime una specifica tutela imposta dal Comune in sede di formazione dello strumento urbanistico al fine di inibire in tutto o in parte le possibilità di ampliamento previste dagli artt. 2,3 e 4.

Invero, la attribuzione all'immobile di una specifica disciplina (gradi di protezione) tende ad imporne la conservazione, in tutto o in parte, e quindi a mantenere le caratteristiche, tipologia, destinazione d'uso, dimensioni e forme dell'immobile stesso. Per contro, gli edifici "non più compatibili" dovrebbero essere espropriati o compensati e quindi il "vincolo" sugli stessi apposto dallo strumento urbanistico non è originato da particolari ragioni di tutela o di pubblico interesse ed, in definitiva, di conservazione dell'immobile ma da opposte esigenze volte a rendere meno gravoso l'onere dell'esproprio.

Ma allora, in disparte il presupposto costituzionale su cui si basa, quale tipo di vincolo all'attività edilizia sorge dall'art. 3-bis?

Certamente non si tratta di un vincolo di inedificabilità assoluta, come risulta comprovato dal fatto che, per improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario, ne è consentita la demolizione e successiva ricostruzione.

4. Pensando tuttavia che ci si trovi in presenza di un vincolo espropriativo, dovrebbero valere le regole di "durata" e di "indennizzabilità" in caso di reiterazione e pertanto la preclusione a tutti gli interventi di ampliamento dovrebbe essere soltanto temporanea e quindi per tutta la sua durata ne sono impediti quegli interventi che vanno oltre la mera manutenzione.

Questa interpretazione sembra preferibile nell'ipotesi in cui il vincolo colpisca l'immobile. Invece, se il vincolo riguarda anche l'area interessata dalla riqualificazione, finché non si arriva all'attuazione del piano urbanistico concordato con il Comune, al proprietario non potranno essere inibiti alcuno degli interventi previsti dagli artt. 2,3 e 4 della L.R.

In realtà questa sembra l'interpretazione più aderente alla sostanza della norma in esame, giacché, il nuovo art.3 bis D.P.R. n.380/2001, a ben vedere, disciplina una ulteriore ipotesi di "trasformazione urbana complessa", caratterizzata dalla presenza di immobili ed aree da riqualificare.

Si tratta di una ipotesi molto simile al permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per gli interventi di ristrutturazione edilizia ed urbanistica in aree dismesse con la sola differenza che, nel caso di permesso in deroga, possono essere variati solo i limiti di densità edilizia, altezza e distanza tra i fabbricati, ovvero destinazioni d'uso diverse; mentre, per gli edifici previsti dall'art.3-bis, il Comune ne può favorire la riqualificazione attraverso tutte quelle forme di intervento già previste contro il degrado urbano, avendo cura di assicurare, nella fase negoziale, che vengano definite modalità attuative in grado di garantire la corretta insediabilità degli interventi e le finalità di interesse generale delle opere realizzate.

Ma se così è, e se il perseguimento di questi obiettivi e la realizzazione delle relative opere comporta necessariamente il ricorso a strumenti negoziali e piani attuativi, si deve concludere che, fino a quando non sarà adottato e divenuto efficace il complesso procedimento, la sola individuazione dell'edificio come "non compatibile" non limita né impedisce l'applicazione della legge regionale.