

LE NUOVE MODIFICHE DELLA LEGGE REGIONALE N. 12/2005 *
(avvocato Walter Fumagalli)

Il legislatore regionale è davvero instancabile: nell'arco di un paio di settimane ha approvato ben due leggi (la n. 7 del 5 febbraio 2010 e la n. 12 del 22 febbraio 2010) che hanno modificato svariate disposizioni della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12.

Tre delle novità introdotte dalla legge regionale n. 7/2010 appaiono particolarmente interessanti.

L'approvazione dei piani di governo del territorio e delle varianti di piano regolatore - La legge n. 7/2010 ha modificato nuovamente gli articoli 25 e 26 della legge regionale n. 12/2005.

In origine l'articolo 25 stabiliva che gli strumenti urbanistici previgenti avrebbero conservato efficacia fino all'entrata in vigore dei piani di governo del territorio, "e comunque non oltre quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge", vale a dire non oltre il 31 marzo 2009; successivamente, con l'articolo 1 della legge regionale 10 marzo 2009 n. 5, tale termine era stato procrastinato al 31 marzo 2010; con la legge n. 7/2010 esso è stato ulteriormente procrastinato al 31 marzo 2011, e non è detto che i rinvii finiscano qui.

Contemporaneamente, peraltro, il legislatore ha profondamente modificato anche l'articolo 26 della legge regionale n. 12/2005, riducendo considerevolmente i casi in cui, nell'attesa del piano di governo del territorio, i comuni possono apportare varianti ai piani regolatori vigenti.

Tali casi sono elencati dal primo comma del precedente articolo 25, ma il nuovo testo dell'articolo 26 ha fissato la regola generale per cui le disposizioni dettate dal citato primo comma non trovano applicazione nei comuni che alla data del 31 marzo 2010 non abbiano almeno adottato il piano di governo del territorio.

Lo stesso articolo 26, peraltro, ha individuato numerose eccezioni a questa regola.

a) Anzitutto è "fatta comunque salva la conclusione, anche agli effetti di variante urbanistica, delle procedure in corso alla data del 31 marzo

* Il presente contributo è pubblicato su "AL - Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi", maggio 2010, pag. 44.

2010”: anche dopo quest’ultima data, quindi, possono essere approvate le varianti di piano regolatore che i consigli comunali avevano in precedenza adottato avvalendosi dell’articolo 25.

b) Secondariamente, anche dopo il 31 marzo 2010 gli sportelli unici per le attività produttive possono approvare i progetti di insediamenti produttivi in variante al piano regolatore, applicando l’articolo 5 del D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447.

c) I consigli comunali possono approvare le varianti di piano regolatore “finalizzate alla realizzazione di opere di interesse pubblico, di carattere sanitario, socio-sanitario, assistenziale o sociale”, applicando la procedura regolata dall’articolo 2 della legge regionale 23 giugno 1997 n. 23.

d) Possono essere approvati accordi di programma in variante al piano regolatore, ai sensi dell’articolo 6 della legge regionale 14 marzo 2003 n. 2.

e) Possono essere approvati programmi integrati di intervento aventi rilevanza regionale in variante al piano regolatore, ai sensi dell’articolo 92 della legge regionale n. 12/2005 (sono programmi integrati di intervento aventi rilevanza regionale quelli che contemplano interventi finanziari a carico della Regione, quelli preordinati alla realizzazione di opere previste dal programma regionale di sviluppo e dai suoi aggiornamenti annuali, oppure da altri piani e programmi regionali di settore, quelli che prevedono la realizzazione di grandi strutture di vendita, e quelli finalizzati alla realizzazione di opere dello Stato o di interesse statale).

f) Ed infine, anche dopo il 31 marzo 2010 possono continuare indisturbati ad approvare le varianti di piano regolatore indicate dal primo comma dell’articolo 25, i “comuni interessati dalle opere essenziali previste dal dossier di candidatura Expo 2015”, vale a dire i comuni di Milano, Pero, Rho, Baranzate e Arese (un’eccezione davvero poco comprensibile, ove riferita a varianti di piano regolatore preordinate alla realizzazione di opere diverse da quelle ritenute indispensabili per l’Expo).

Le opere di urbanizzazione previste dai piani attuativi - La nuova legge ha modificato anche l’articolo 46 della legge regionale n. 12/2005. Riprendendo una regola introdotta dall’articolo 12 della legge regionale 5 dicembre 1977 n. 60, il testo originario del citato articolo 46

disponeva che, ove la realizzazione delle opere di urbanizzazione previste dai piani attuativi “comporti oneri inferiori a quelli previsti distintamente per la urbanizzazione primaria e secondaria ai sensi della presente legge, è corrisposta la differenza”: in forza di questa disposizione, quindi, il costo delle opere di urbanizzazione primaria non poteva essere scomputato dagli oneri di urbanizzazione secondaria, e viceversa.

La legge n. 7/2010 ha soppresso la parola “distintamente”, per cui da oggi il costo complessivo delle opere di urbanizzazione, sia primaria che secondaria, previste da un piano attuativo, può essere scomputato dall’ammontare complessivo degli oneri di urbanizzazione, sia primaria che secondaria, il che in certe situazioni si può tradurre in un considerevole vantaggio per gli operatori (ed ovviamente in una correlativa penalizzazione per le finanze dei comuni, i quali sicuramente troveranno il modo di “rifarsi” nel corso della contrattazione che sempre accompagna l’approvazione dei piani attuativi).

La ristrutturazione edilizia - La problematica è abbastanza nota, ma merita di essere riassunta per sommi capi.

Riprendendo un’interpretazione estensiva elaborata dalla giurisprudenza e consolidatasi nel corso degli anni, l’articolo 3 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 aveva ricondotto nel concetto di ristrutturazione edilizia anche gli interventi “consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente ...”.

Già questo stravolgeva la nozione corrente di “ristrutturazione: quando mai demolire e ricostruire un edificio, infatti, è stato considerato come “ristrutturazione”?

Successivamente, con l’articolo 1 del decreto legislativo 27 dicembre 2002 n. 301 la norma era stata modificata, e per effetto di tale modifica erano stati compresi nel concetto di ristrutturazione edilizia gli interventi “consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente ...” (quindi la ricostruzione poteva anche non essere “fedele”, i materiali potevano avere anche caratteristiche diverse, e perfino il sedime dell’edificio poteva essere più o meno modificato).

A questo punto entrava in vigore l’articolo 27 della legge regionale n. 12/2005, il quale inseriva nella definizione di ristrutturazione edilizia

anche gli interventi “consistenti nella demolizione e ricostruzione parziale o totale nel rispetto della volumetria preesistente ...”: il fatto che la disposizione regionale non contenesse alcun riferimento alla sagoma determinava in molti la convinzione che quest’ultima definizione facesse rientrare nella ristrutturazione anche la demolizione di un fabbricato esistente e la costruzione, al suo posto, di un edificio completamente diverso purché dotato della stessa volumetria.

Questi entusiasmi venivano però frenati dai Tribunali Amministrativi di Brescia e di Milano i quali con alcune decisioni sentenziavano che, per poter salvaguardare la legittimità costituzionale della norma regionale, non si poteva fare a meno di interpretarla nel senso che la demolizione e ricostruzione di un fabbricato andava qualificata come ristrutturazione, solo se la nuova costruzione possedeva la stessa sagoma dell’edificio demolito.

Queste pronunce gettavano nello sconforto (se non nel panico) molti comuni e soprattutto molti operatori, che in passato avevano ottenuto titoli abilitativi per realizzare interventi ritenuti di ristrutturazione edilizia, ma che tali non erano secondo l’interpretazione seguita dai giudici amministrativi.

Per tentare di “rimediare” a questa situazione, con l’articolo 22 della legge n. 7/2010 il legislatore regionale ha preteso di dare una “interpretazione autentica” del citato articolo 27, stabilendo che in tale articolo “la ricostruzione dell’edificio è da intendersi senza vincolo di sagoma”.

Come “rimedio” non sembra granché.

A parte l’italiano zoppicante e l’equivocità della disposizione (ma è proprio così difficile per i politici usare un linguaggio appropriato, parole chiare, espressioni inequivocabili? o forse lo fanno apposta?), appare anzitutto dubbio che il citato articolo 22 possa essere effettivamente qualificato come “interpretazione autentica” dell’articolo 27: secondo il consolidato insegnamento della Corte costituzionale, infatti, non basta che una norma di legge si autoqualifichi come tale per sostanzarsi veramente in una “interpretazione autentica”, ma è indispensabile che di fatto essa intervenga esclusivamente su una disposizione previgente, producendo l’effetto di chiarirne il significato e non di modificarne la portata.

Fermo restando quanto sopra, rimane comunque il fatto che i giudici amministrativi avevano spiegato diffusamente le ragioni (tutt’altro che

peregrine) per cui a loro modo di vedere l'articolo 27, laddove interpretato come sostiene la nuova legge, sarebbe stato da considerare incostituzionale.

È quindi agevole prevedere che, alla prima occasione, i T.A.R. rimetteranno le due leggi alla Corte Costituzionale la quale, se riterrà fondate le eccezioni di incostituzionalità, abrogherà l'articolo 22 e confermerà l'interpretazione data dai giudici all'articolo 27 della legge n. 12/2005.

In quel caso, i titoli abilitativi rilasciati in contrasto con tale interpretazione verranno annullati, e le costruzioni realizzate in attuazione degli stessi diverranno abusive e si troveranno soggette alle sanzioni previste dall'articolo 38 del D.P.R. n. 380/2001 (demolizione o, in caso di impossibilità della demolizione stessa, pagamento di una sanzione pecuniaria pari al valore di mercato dell'opera abusiva).

Non è chiaro se il legislatore regionale abbia riflettuto sulle possibili, devastanti conseguenze del proprio operato (e sulla comicità di una norma che pretende di qualificare come "ristrutturazione edilizia" la demolizione di un fabbricato a la costruzione, più o meno al suo posto, di un edificio completamente diverso).

Onde evitare il rischio di subire ingenti danni di cui non verranno risarciti da alcuno, è opportuno che almeno gli operatori del settore riflettano molto bene prima di avvalersi di una disposizione che, così interpretata, la magistratura competente ha già dichiarato di considerare incostituzionale.