La recente legge regionale 14/2017, *"contenimento del consumo del suolo e rigenerazione urbana"*, valorosamente commentata articolo per articolo ad uso degli operatori sul campo nella collana *Legislazione veneta*, non ha formato oggetto d'una valutazione di "meritevolezza", che qui si vorrebbe tentare, anche se di segno prevalentemente negativo. Indotta tale negatività dall'assoluta illegittimità dell'istituto giuridico che ne costituisce il presupposto essenziale, il *credito edilizio,* un ectoplasma (*Zingarelli*: soggetto evanescente, inconsistente) dell'ordinamento, la cui *veneticità* non costituisce certo blasone di vanto dell'urbanistica veneta. La legge del 2017, con l'art. 25, apporta talune modifiche dell'art. 36 della L. r. 11/2004, che ha introdotto, come primario strumento di "riqualificazione ambientale", il *credito edilizio*.

Eccone la nozione vigente:
Per credito edilizio si intende una capacità edificatoria riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi di cui al comma 3 ovvero a seguito delle compensazioni di cui all'articolo 37. I crediti edilizi sono annotati nel Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECRED) di cui all'articolo 17, comma 5, lettera e), e sono liberamente commerciabili. Il PI individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, mediante l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati, ovvero di previsioni edificatorie localizzate, in funzione degli obiettivi di cui al comma 1, ovvero delle compensazioni di cui all'articolo 37, nel rispetto dei parametri e dei limiti di cui all'articolo 13, comma 1, lettera k).

Figlio degenere della *perequazione urbanistica*, per la cui valutazione -in chiave ancora squisitamente veneta- non posso che richiamare la nota *L'ultimo tabù dell'urbanistica: la perequazione* in *Riv. Giur. Ed.*, 2010, I, pag. 867, nota critica a Cons. Stato, sez. IV, 22.1.2010 n. 216, Comune di Padova c. B.

1 – *La nozione*

Oggetto del "credito edilizio" è la cubatura edificabile, che, secondo la storica (ben definibile tale per l'importanza sistematica ch'ebbe) sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980, è una componente connaturale del diritto di proprietà. Come tale la cubatura edificabile definita "credito edilizio" è dichiarata "liberamente commerciabile" dal 4° comma dell'art. 36 della L. 11/2004 e va annotata nel registro comunale come un vero e proprio diritto reale. Ed appunto come diritto reale viene trattata anche dal legislatore statale, che, con l'aggiunta all'art. 2643 cod. civ., ad opera del DL 70/2011, del n. 2 *bis,* ha disposto la trascrizione del suo atto costitutivo anche nei Registri immobiliari.

Anche a prescindere da ogni rilievo sulla legittimità costituzionale delle disposizioni di legge

regionale, che, attenendo al regime della proprietà ed alla relativa pubblicità, si potrebbero ritenere esulanti dalla competenza legislativa della Regione, resta che la realizzazione della cubatura "iscritta a credito" nel registro comunale è utilizzabile (realizzabile) solo su aree dichiarate edificabili dallo strumento urbanistico comunale e dotate di doppio indice edificatorio: uno *normale,* come dotazione dell'area secondo l'indice di edificabilità "proprio", ed uno *eventuale,* utilizzabile solo per allogarvi il *credito edilizio*, la cubatura "iscritta a credito" nel registro comunale. L'allocazione di tali crediti sull'area abilitata a riceverli resta ovviamente condizionata dalla decisione del relativo proprietario di *ospitare* anche quel volume di credito edilizio in aggiunta al suo volume "proprio".

2 – *Le aporie*

I problemi che tale -apparentemente lineare- disposizione pone sono assai complessi; se ne enumerano i più evidenti:

1. **a)** per primo, l'individuazione del titolo dell'*ospitalità* del volume "altrui" sulla propria area; per evitare l'accessione è ovvio che la proprietà dell'area debba essere trasferita al soggetto ospitato; non è assolutamente chiaro il criterio della determinazione del prezzo, dovendosi tener presente che con l'area dev'essere pagata anche la disponibilità del proprietario ospitante ad aggiungere all'indice edificatorio proprio anche l'indice del credito edilizio (e non è detto che la densità edilizia sia sempre un vantaggio); donde la "disuguaglianza nei punti di partenza", su cui si tornerà sotto profilo ulteriore.
2. **b)** *ospitalità* su edifici singoli e autonomi o condominiali? Nel primo caso, che rapporto s'instaura tra edifici/o del proprietario "originario" ed edifici/o ospitati/o? Non può che essere il rapporto d'una specie di "mini-lottizzazione", con regolamentazione degli oneri urbanistici dei servizi abitativi (fognatura, viabilità e quant'altro), a carico comune e pro quota del proprietario originario e dell'ospite.
3. **c)** e se nessuno dei proprietari di aree a doppio indice manifesta disponibilità ad ospitare sulla sua area un volume di "credito edilizio", che se ne fa il proprietario della sua pur solenne iscrizione sia nello speciale Registro comunale che nel Registro del codice?

3 – *L'illegittimità "europea"*

A monte di tali -pur per nulla semplici- problemi sta un punto in diritto che non consta essere mai emerso nella -per vero non fitta- trattazione del tema ed è l'illegittimità "europea" dell'istituto in sé.

Come detto, l'essenza ne è che la capacità edificatoria d'un'area riconosciuta dalla "mano pubblica" (col che s'intende il complesso di Enti/organi titolari della funzione) non è utilizzabile "in loco" e viene quindi "ibernata", potendo essere realizzata solo su area, normalmente altrui, dichiarata idonea ad "ospitarla" nei limiti d'un secondo indice all'uopo previsto. Ovviamente l'accordo tra i due soggetti -ospitante e ospitato- resta "materia loro", nel senso che son liberi di regolare lo speciale rapporto di "ospitalità urbanistica" in totale autonomia e senz'alcun controllo pubblico (Comunale o altro).

Ben chiara e netta la radicale disparità di posizione giuridica dei due protagonisti del negozio: * l'uno, il proprietario dell'area edificabile e con doppio indice, può edificare un tot di metri cubi come e quando gli aggrada, entro i limiti di validità della previsione urbanistica; * l'altro, il proprietario della "cubatura a credito", deve cercare chi lo ospita e negoziare con lui, oltre ovviamente al prezzo dell'ospitalità, anche i tempi, le modalità costruttive e la precisa destinazione d'uso da dare al suo edificato, evidente essendo il cedente-ospitante non potrà non aver cura di assicurarsi che sull'area ceduta non venga attuata una destinazione concorrenziale con quella da lui esercitata sulla sua area.

A prescindere dalle aporie sopra identificate, l'illegittimità "europea" dedotta muove dall'art. 102 del TFUE, che vieta in assoluto "lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato"; nel caso dell'edificabilità, mettendo il proprietario titolare d'un credito edilizio alla completa mercé del proprietario dell'area dotata, per scelta discrezionale della "mano pubblica" del doppio indice.

Al di là di tutti i problemi enumerati, ed anche prescindendo dall'esame se la competenza legislativa in tema di urbanistica attribuisca alla Regione la legittimazione ad incidere tanto radicalmente sullo statuo della proprietà da esporre il proprietario d'un'area suscettibile di edificazione alla discrezionalità pura di altro soggetto, talmente privilegiato da disporre d'un'area addirittura a doppio indice, resta che tale disciplina *crea* una "posizione dominante sul mercato" delle aree edificabili, che mette il proprietario dell'area senza indice proprio alla completa mercé del proprietario dell'area a doppio indice.

Sul punto quell'art. 102 è perentorio: "è incompatibile con il mercato interno *e vietato* lo sfruttamento abusivo di posizione dominante" ed è quindi illegittima quella disciplina normativa che crea la sudditanza funzionale dell'uno soggetto esposto alla dominanza funzionale dell'altro.

Sul piano sistematico par d'essere del tutto al di fuori della legalità.

Ivone Cacciavillani