Il quadro generale delle competenze statali e locali nella riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, regolarizzazione stato di fatto e contenimento del consumo di suolo*

1. Ringrazio, come sempre, la Città di Castelfranco, la Provincia di Treviso, l'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti, il Centro Studi Amministrativi della Marca Trevigiana e, ultima, ma non ultima, l'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, nella persona del suo Presidente, l'Avv. Alessandro Veronese.

Mi regalano, per un anno ancora, l'onore di presiedere la seduta mattutina del Convegno annuale di Castelfranco Veneto, giunto al traguardo del suo quarto di secolo, cosa rara in un'epoca, la nostra, nella quale tutto corre sempre più veloce e nulla dura a lungo.

Come potete facilmente immaginare – vista la doppia dedica di quest'anno che affianca a mio padre, anche mio fratello Francesco, mancato troppo presto, all'inizio di febbraio di quest'anno – , per me l'onore diventa doppio e doppi, quindi, sono i miei ringraziamenti a tutti gli organizzatori.

Ringraziamenti che voglio impersonificare – e sono certo che nessuno se ne dorrà – nell'avv. Primo Michielan.

Anche se non sembra, Primo è un po' più anziano del sottoscritto e questa sua maggiore età mi impedisce – per un'antica tradizione – di parlare in sua presenza delle sue doti professionali che, d'altra parte, tutti, e i suoi clienti *in primis*, ben conoscono.

Io, allora, voglio qui dirne una dote, una sola, che, però è sufficiente a chiarire con una parola ciò che egli è. E voglio dirla perché è una dote oggi sempre più rara, anche perché contrasta con il desiderio di molti di comparire sempre, di comparire a ogni costo, di comparire anche quando non ce n'è ragione alcuna.

Primo Michielan è un uomo autenticamente *generoso*.

Lo è nel mestiere, lo è in famiglia, lo è nei confronti dell'Associazione, lo è per questo Convegno di Castelfranco, lo è nel ricordo continuo dei suoi Maestri, lo è nel modo, generoso quanto affettuoso quanto soprattutto affatto gratuito, con cui non dimentica né mio padre, con i suoi insegnamenti, né mio fratello, suo collega e amico di tanti anni. Un «*grazie*» sincero, Caro Primo, da parte mia e delle mie sorelle, di mia cognata Nicoletta e dei miei nipoti Leopoldo, Alvise e Guglielmo.

2. Mi fermo e passo al mio ruolo di *Relatore* che come già preannunciato agli organizzatori conterrò nei tempi, perché il programma è come sempre densissimo e desidero lasciare spazio agli altri Relatori.

Il titolo che mi è stato assegnato [«*Il quadro generale delle competenze statali e locali nella*

riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, regolarizzazione dello stato di fatto e contenimento del consumo di suolo»] appare molto complicato, ma, in realtà, scomponendolo, rivela l'essenzialità del tema:

il quadro generale delle competenze statali e locali nella riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, regolarizzazione dello stato di fatto e contenimento del consumo di suolo.

E questa seconda parte (che accomuna la *riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*, la *regolarizzazione dello stato di fatto e* il *contenimento del consumo di suolo*), può essere in realtà ulteriormente semplificata perché, come sempre, sto sempre molto attento, quando parlo per primo, a non parlare del tema che, nell'ambito di un Convegno, è stato affidato ad altri relatori.

Quando qualcuno si comporta diversamente con me, è cosa che mi secca enormemente e quindi – evangelicamente – cerco di evitare di fare ad altri ciò che non voglio venga fatto a me.

La «*ri-qualificazione del patrimonio edilizio esistente*» [titolo di parte della relazione affidata a me] ha a che vedere sia con la «*regolarizzazione del tessuto edilizio esistente*», sia con la «*ri-generazione urbana*» e quindi è – come da programma – di *legittima* competenza del prof. avv. Bruno Barel.

La «*regolarizzazione* [dello] *stato di fatto*» [titolo di altra parte della relazione affidata a me] ha di nuovo a che fare con la «*regolarizzazione del tessuto edilizio esistente*», e quindi, ancora, con quello che riterrà di dire al riguardo il prof. Barel, ma anche con la «*regolarizzazione, sotto il profilo urbanistico – edilizio*» del «*tessuto edilizio esistente*» e cioè con il tema di spettanza del prof. avv. Alessandro Calegari.

Il «*contenimento del consumo di suolo*» [titolo di altra parte ancora della relazione affidata a me] concerne … tutto.

Ma, in particolare, l'intera legge regionale del Veneto 6 giugno 2017, n. 14[1], che non solo reca, appunto «*Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 'Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio'*[[2]]», ma che ha costituito quantomeno parte dell'oggetto del Convegno di Castelfranco del 29 novembre 2019, intitolato: «*Principi e deroghe della nuova urbanistica veneta dal contenimento del consumo del suolo alla l.r. 14/2019 "Veneto 2050"*»[3].

Ma se – per ragioni pur legittime e comprensibili e per così dire *cavalleresche* nei confronti

degli altri Relatori – mi sono auto-ridotto il titolo e non parlerò di «*ri-qualificazione del patrimonio edilizio esistente*», né di «*regolarizzazione* [dello] *stato di fatto*», né di «*contenimento del consumo di suolo*», cosa resta del titolo affidato alle mie cure ?

3. Rimane da parlare, ma – ripeto – molto in breve, del *quadro generale delle competenze statali e locali* in cui si inserisce il c.d. «*decreto salva casa*».

E lo faccio volentieri perché leggendo quest'ultimo nella sua prima versione[4], e poi leggendolo così come radicalmente modificato e convertito dalla 24 luglio 2024, n. 105[5], mi sono convinto, per l'ennesima volta – e sono quindi in attesa di ascoltare con interesse l'arch. Sist, sperando che possa smentirmi *in toto*, ma temendo che non lo possa fare – che lo Stato – mi si passi l'espressione – *gioca un po' sporco* nei confronti delle Regioni.

E il punto, in fondo, è sempre lo stesso.

Tutti sanno che la materia cui latamente, ma anche no, pertiene il «*decreto salva casa*» è quella del «*governo del territorio*».

Tutti sanno che la materia «*governo del territorio*» compare nell'elenco delle materie di «*competenza concorrente*» di cui all'art. 117, co. 3, Cost.[6].

Tutti sanno che nelle materie di «*competenza concorrente*» di cui all'art. 117, co. 3, Cost., «*la determinazione dei princìpi fondamentali* [è] *riservata alla legislazione dello Stato*», essendo quindi e conseguentemente di spettanza regionale la fissazione delle sole regole di dettaglio.

Ma – attenzione alla sfumatura, rispetto a quanto ho appena detto – pochi fanno caso alla circostanza che la Costituzione non dice affatto quello che tutti narrano e acriticamente tramandano. In quella disposizione costituzionale si legge che: «*Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*».

Che, nelle materie di competenza concorrente, la potestà legislativa spetti alla Regione, salvo che per …, è, secondo me, fondamentale.

La Regione dovrebbe poter scrivere quello che le pare, circa una materia di potestà concorrente, perché la competenza è, per Costituzione, sua. Ed è lo Stato a dover intervenire (*a monte*, o *a valle*, poco importa) in via, per così dire, residuale, fissando *principi* non derogabili dalle Regioni e fissandoli in virtù del proprio ruolo di ente unificatore e garante dell'unità nazionale[7].

Purtroppo, nella realtà avviene spesso, e negli ultimi tempi quasi regolarmente, il contrario.

E con due aggravanti.

3 *a*. La prima – abbastanza conosciuta – è che lo Stato spesso e volentieri non si limita a dettare la normativa di principio, ma lo fa anche relativamente a quella di dettaglio.

Il che, però, può avere almeno due spiegazioni.

Ci sono Regioni che non fanno quel che devono e una normativa di dettaglio in determinate materie non può mancare[8].

E ci sono principi statali, magari *nuovi* e/o *sopravvenuti*, che necessariamente richiedono di rivedere (in parte o del tutto) le normative di dettaglio regionali. Quella di dettaglio statale serve allora per il periodo necessario a che le Regioni si rideterminino, ognuna quanto alla *propria* normativa di dettaglio.

Fin qui, cose note a tutti o, almeno, a molti e non *patologiche*, perché, per così dire, lo Stato agisce in via di supplenza.

3 *b*. Ma … v'è un di più che sanno decisamente in pochi.

Se un soggetto non troppo avvezzo alle cose del diritto costituzionale pensa a una materia di competenza concorrente (quella che preferisce), e si limita a leggere l'art. 117, co. 3, Cost., che idea si fa ? Quella esposta poco sopra: alle Regioni spetta la normativa di dettaglio e allo Stato quella – riservata – di «*determinazione dei princìpi fondamentali*» in relazione alla stessa.

Ma non è così, o, meglio, non è solo così.

Perché, sempre e solo allo Stato, spetta *anche* determinare tutto ciò che variamente pertiene, attiene, ha a che fare (pure relativamente alle materie di competenza concorrente) con le materie di sua competenza esclusiva, quelle cioè elencate non nell'art. 117, co. 3, Cost., ma nell'art. 117, co. 2, Cost.[9].

Ed è relativamente a ciò che la faccenda si fa difficile, per le Regioni.

Non solo queste devono fare uno *slalom speciale*, a porte strette quando non strettissime, tra i principi di legge statali relativi a una certa materia; … ma pure uno *slalom gigante* tra le porte più larghe delle cc.dd. «*materie trasversali*» quando queste sono note, … e

addirittura larghissime – se lo *slalom* è un *SuperG* – perché le materie trasversali non si possono o riescono ad individuare *a priori*, ma lo sa fare e solo *a posteriori* la sola Corte cost.

E la materia «*governo del territorio*» è, da questo punto di vista una delle peggiori e più insidiose.

E, all'interno della materia «*governo del territorio*», gli ambiti di cui si occupa il decreto «*salva casa*», costituiscono, per così dire, il peggio del peggio.

3 *c*. Lascerò a brevissimo la parola ai Relatori, ma, a un mio esame, la normativa statale lascia pochissimo spazio alle Regioni, se non uno spazio pari a zero.

Paradossalmente, c'è più spazio di intervento diretto per gli enti locali, con i quali lo Stato mi sembra *dialogare* in via diretta, lasciando fuori le Regioni.

Due soli esempi.

3 *c i*. Il primo circa la c.d. «*Tolleranza costruttiva*».

L'art. 34-*bis*, co. 1-*bis*, del *Testo unico dell'edilizia*, come risultante dopo l'intervento del decreto «*salva casa*», così dispone:

«*Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro i limiti: a) del 2 per cento delle misure previste* [***nel titolo abilitativo***] *per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati;b) del 3 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati; c) del 4 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati;d) del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati.* ***d*-bis*) del 6 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri quadrati*».**

In una disposizione del genere, qual è la normativa di principio e quale quella di dettaglio ?

E' corretto pensare che è «*principio*», e quindi di competenza statale, stabilire, che so ?, il *dies a quo* (il 24 maggio 2024); che sempre allo Stato spetta prevedere che non si ha

violazione edilizia in taluni casi di mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari; che, del pari, compete allo Stato precisare che queste non violazioni edilizie devono essere «*contenute entro … limiti*» ?

Ed è corretto ritenere che, posti questo «*principi*», spetta a ogni Regione stabilire le varie percentuali di tolleranza e le varie metrature delle unità immobiliari cui applicare quelle percentuali ?

Oppure, chi legge l'art. 34-*bis*, co. 1-*bis*, el T.U. deve pensare di trovarsi di fronte a un'unica disposizione fatta tutta e solo di *principi* e quindi intoccabile dalle Regioni, nonostante la titolarità di queste della materia «*governo del territorio*» e nonostante l'indiscutibile fatto che un'unità immobiliare sita nel centro di Milano, o di Napoli, o di Pantelleria, o di Cortina potrebbe meritare *attenzioni* diverse ?

Eppure … eppure sapete qual è la materia trasversale che va più temuta in campi come questo ?

Quella i cui all'art. 117, co. 2 (competenza esclusiva statale), lettera *m*).

Dove si trova che spetta solo e sempre allo Stato determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i *diritti civili e sociali* che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Abitazione, casa, *standards*: tutto porta ai diritti civili, ai diritti sociali e, quanto agli *standards* a una garanzia unitaria per l'intero territorio nazionale e gioco facile ha quindi lo Stato nel sostenere che non solo è tutto di sua competenza, ma pure di sua competenza esclusiva.

3 *c ii*. Un'ultima osservazione circa il secondo esempio che volevo portare.

Questo è un caso in cui, contrariamente al solito, secondo me *venenum* non sta *in cauda*, bensì … «*a principio*».

Nessuno legge mai bene i titoli delle leggi e sbaglia.

La legge 24 luglio 2024, n. 105, di conversione con modificazione del d.l. c.d. «*salva casa*» si intitola: «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*».

Dal che la domanda: si può semplificare senza uniformare ?

E come si fa a semplificare, uniformando, ma senza prospettare irragionevoli disparità di trattamento, se … non lo fa lo Stato ?

Non ho il tempo in questa sede per approfondire l'argomento e mi limito quindi a ricordare un passaggio della sent. della Corte cost. 13 – 27 ottobre 2010, n. 15[10], là dove questa precisa che: «*non sarebbe certo funzionale alle previste esigenze "di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa" (punto 48 del "considerando") un sistema che unificasse gli sportelli con riferimento alle attività che vengono ad essere svolte ma che prevedesse una diversità di procedure a seconda della Regione in cui quelle attività sono effettuate. Ed infatti nel suddetto punto 48 del "considerando" della direttiva è precisato che "Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale" possono essere esercitate funzioni di coordinamento. Si evocano, quindi, proprio quelle attività di coordinamento che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce, come competenza legislativa esclusiva, allo Stato con la lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost.*»[11].

E non per niente meno di una settimana fa il ministro delle Infrastrutture Matteo Salvini, intervenuto all'**assemblea dell'Anci del 22 novembre 2024, ha annunciato che, entro il mese di novembre, il Mit** metterà a disposizione dei tecnici comunali (cioè direttamente degli enti locali, come si diceva prima) e dei professionisti un «*prontuario per l'uso*» del «*Salva Casa*» per gestire le istanze di sanatoria e calcolare i costi delle sanzioni. Un manuale di accompagnamento che guiderà alla corretta applicazione del «*Salva Casa*» con l'indicazione di «*quali interventi andare a regolarizzare in cambio di quali cifre richieste*».

Grazie per la Vostra attenzione.

Ludovico A. Mazzarolli

*Il testo riproduce l'intervento tenuto dall'avv. Ludovico A. Mazzarolli durante il XXV Convegno di Studio tenutosi il 29 novembre 2024 a Castelfranco Veneto sul tema "La riqualificazione urbana e la mini-sanatoria edilizia ex D.L. n. 69/2024, conv. in Legge n. 105/2024, Decreto Salva Casa", organizzato dall'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, in ricordo del Prof. Avv. Leopoldo Mazzarolli e in memoria dell'avv. Francesco Mazzarolli.

[1] Pubblicata nel *Bollettino ufficiale regionale* 9 giugno 2017, n. 56, consultabile in *https:// bur.regione.veneto.it / BurvServices / pubblica / DettaglioLegge.aspx?id=346720*.

[2] E' consultabile, nel testo vigente, in *https:// www.regione.veneto.it / web /ambiente-e-territorio / normativa*.

[3] Ne sono stati pubblicati gli *Atti*. Alcune delle Relazioni sono disponibili in *https:// www.amministrativistiveneti.it / convegno-castelfranco-veneto-2019 /.*

[4] D.l. 29 maggio 2024, n. 69, pubbl. in *Gazz. uff.* – s.g. – 29 maggio 2024, n. 124.

[5] Pubbl. in *Gazz. uff.* – s.g. – 27 luglio 2024, n. 175.

[6] Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: «*rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*».

[7] Com'è noto, l'art. 5 Cost. affida alla *Repubblica* «*una e indivisibile*» il *riconoscimento* e la *promozione delle autonomie locali*.

[8] Mi limito a pochi esempi, ma basta pensare come prive di normativa di dettaglio materie come la «*tutela e sicurezza del lavoro*», o l'«*istruzione*» (pur restando interamente statale «*l'autonomia delle istituzioni scolastiche e* [la] *istruzione e* [la] *formazione professionale*); la «*ricerca scientifica e tecnologica*» o la «*tutela della salute*»; la «*protezione civile*» o, per l'appunto, il «*governo del territorio*»; la «*previdenza complementare e integrativa*» ecc. …

[9] «… *a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con*

l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; [/] *b) immigrazione;* [/] *c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;* [/] *d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;* [/] *e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;* [/] *f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;* [/] *g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;* [/] *h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;* [/] *i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;* [/] *l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;* [/] *m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;* [/] *n) norme generali sull'istruzione;* [/] *o) previdenza sociale;* [/] *p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;* [/] *q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;* [/] *r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;* [/] *s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*».

[10]. E' stata pubblicata nella *Gazzetta uff.* **27 gennaio 2010, n. 4. Oggetto del giudizio (conclusosi con declaratoria in parte di non fondatezza e in parte di inammissibilità delle questioni)** gli artt. 38, co. 3, e 43, co. 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (con «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*»), conv., con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133.

[11]. Così nel § 4.2. del *Considerato in diritto*. Le sottolineature sono mie.