

La valutazione ambientale strategica in Lombardia e Veneto: esperienze a confronto*

Un sincero ringraziamento per il vostro invito a questo interessante incontro di studio e di approfondimento, avete richiesto il mio intervento come collega amministrativista lombardo per un approfondimento sulle recenti note vicende milanesi (ed argomenti connessi), cercherò di illustrarvi lo stato dell'arte, complesso ed intricato.

Una premessa economico-immobiliare mi pare necessaria.

Per il combinato disposto - da un lato - dell'applicazione negli ultimi anni delle normative europee, che per comprensibili ragioni di risparmio energetico in pratica costringono ad edificare o ristrutturare edifici raggiungendo sempre la classe energetica A e - dall'altro lato - per le crisi Covid e degli eventi bellici in Ucraina e Medio Oriente il costo puro dell'attività edilizia costruttiva è salito notevolmente, tutti i prezzi costruttivi hanno subito incrementi davvero notevoli, per alcune voci del bollettino addirittura si è raggiunto il raddoppio di quanto si pagava ancora nel 2019.

Oggi per edificare in classe A si raggiunge facilmente l'importo medio di 2.000 euro/metro quadro, cui aggiungere - poi - il costo dell'area edificabile, l'onorario dei tecnici per il progetto e la direzione lavori e quanto dovuto al comune per oneri e monetizzazioni, facilmente sommando le varie voci si superano in media i 3.000 euro/metro quadro.

Stante la situazione di mercato dove esistono anche notevoli stock di invenduto e dove vi sono anche molteplici possibilità di acquisti immobiliari da aste fallimentari o aste NPL a prezzi assai ridotti anche per edifici nuovi o semi-nuovi, si è verificato negli ultimi anni un sostanziale blocco degli investimenti immobiliari nella quasi totalità del territorio regionale lombardo, in particolare nelle periferie, in campagna e nelle vallate, rispetto al periodo d'oro degli anni '90-2000 quando anche in questi contesti fiorivano le operazioni immobiliari (all'epoca costruire costava meno di 1.000 euro/mq, quindi vi erano margini adeguati di ritorno rispetto al rischio dell'investimento anche in questi contesti periferici, visto che i prezzi medi di vendita si aggiravano attorno ai 2.000 euro/mq).

Nel caso poi di interventi di demo-ricostruzione di edifici dismessi vanno anche aggiunti i costi dell'attività demolitiva e delle bonifiche che spesso si rendono necessario, il che ulteriormente impatta sui conti generali della singola operazione immobiliare.

Quindi ora con i costi costruttivi saliti alle stelle in pratica le uniche piazze redditizie per gli investimenti immobiliari, dove i margini di possibile guadagno esistono ancora in ragione di prezzi di mercato più alti, si riducono alle grandi città (nelle zone centrali e semi-centrali) ed alle località turistiche di pregio.

Queste premesse spiegano perché l'investimento immobiliare si è concentrato negli ultimi anni – per questa sommatoria di fattori – principalmente nella città di Milano, il che spiega – come punto di partenza – la pressione sempre più crescente via via sviluppata negli ultimi anni nei confronti dell'amministrazione comunale per snellire e semplificare le procedure di assenso ad interventi edilizi che nella maggior parte dei casi riguardano aree edificate o dismesse, le aree libere a Milano sono veramente poche.

E' sufficiente esaminare la statistica delle pratiche edilizie nei comuni di periferia ed identificarle per classi di interventi per trovare conferma di questo assunto, si vedrà che in Provincia salvo rare eccezioni il mercato delle nuove costruzioni è quasi fermo da un decennio.

In questo quadro si aggiunga anche il tema del c.d. superbonus 110% ed anche degli altri bonus concessi dal legislatore, così generosi da indurre in evidente tentazione gli operatori, spingendo in tutti i modi per far rientrare nel concetto di ristrutturazione edilizia anche ciò che – forse – non vi rientrava, in quanto solo qualificando come ristrutturazione edilizia un determinato intervento edilizio si poteva ottenere l'ingente beneficio fiscale del predetto superbonus invece non disponibile per le nuove costruzioni.

L'amministrazione comunale con la giunta Pisapia si è mostrata recettiva rispetto a questa spinta derivante da queste peculiari condizioni di mercato, in primis approvando un piano di governo del territorio che limitava la necessità del previo piano attuativo quale presupposto per edificare solo ad alcune – poche in verità – aree individuate cartograficamente, in secondo luogo emanando circolari che semplificavano il rilascio dei titoli edilizi.

Questi indirizzi amministrativi non hanno considerato l'esistenza dell'art. 41 quinquies comma 6 della L. 1150/1942 – legge quadro urbanistica, mai abrogata – che impone tutt'ora ex lege l'obbligo di piano attuativo laddove vi siano edificazioni superiori all'indice di 3 mc/mq oppure altezze superiori a 25 metri, altresì hanno applicato letteralmente il nuovo concetto di ristrutturazione edilizia modificato dalla legge del 2020 nel senso del venir meno della necessità dell'identità di sagoma e di sedime dell'edificio sul lotto, nonostante la giurisprudenza – in particolare quella penale ma anche in parte quella amministrativa – non avesse ancora compiutamente accettato questo nuovo indirizzo legislativo, peraltro va anche detto che il concetto di “diversa area di sedime” non presenta tutt'ora adamantina chiarezza.

Nel periodo successivo, probabilmente andando anche oltre le già evidenti aperture negli indirizzi amministrativi comunali sopracitate, si sono de facto imposte prassi gestionali oggettivamente particolari, probabilmente sempre nel tentativo di far fronte celermente ad

un crescente numero di pratiche edilizie concentrate per le ragioni già indicate quasi esclusivamente nella città:

- approvazione di interventi di demo-ricostruzione con SCIA sostitutiva del permesso di costruire anche in casi di dislocazione spaziale del nuovo edificio su area ben diversa ed in taluni casi anche distante dal sedime originario dell'edificio demolito
- approvazione di convenzioni siglate solo dal dirigente comunale e non precedute da una delibera di giunta o di consiglio comunale approvativa, senza che vi sia una norma di legge che lo consenta
- approvazione di interventi di demo-ricostruzione di edifici produttivi e ricostruzione di torri residenziali con maggior carico urbanistico di quartiere con completa monetizzazione degli standards dovuti, senza nemmeno cedere 1 metro quadro di verde o parcheggi né in loco né altrove
- monetizzazione delle aree a valori discutibili, seppur approvati con tabelle comunali, non coincidenti con il criterio ex 46 comma 2 della LR Lombardia 12/2005 ossia di proporzionalità rispetto all'utilità economica conseguita con la monetizzazione, che corrisponde all'utilità derivante dal poter disporre di uno spazio privato più ampio dove edificare rispetto a quello residuale che residuerebbe invece cedendo in loco gli standards urbanistici pubblici, ciò anche per operazioni che all'evidenza creano notevole plusvalenza immobiliare
- approvazione di interventi di demo-ricostruzione di edifici produttivi e ricostruzione di torri residenziali in una dislocazione spaziale che non coincide nemmeno in minima parte con il sedime originario dell'edificio demolito, in taluni casi anche andando a traslare l'edificio su lotti contermini acquistati allo scopo ma non compresi nell'originaria proprietà, e con l'aggiunta di volumetrie premiali o di diritti volumetrici acquistati da altri lotti ed aggiuntivamente edificati rispetto al volume originario demo-ricostruito (in quest'ultimo caso con ulteriori dubbi di legittimità, perché per salvare il concetto di ristrutturazione edilizia si deve confermare il medesimo carico urbanistico, seppure conformato con una tipologia e forma di edificio anche diverso, ma se l'edificio si ingrossa e si gonfia per l'aggiunta di ulteriori volumetrie allora viene meno l'identità di carico urbanistico che sembra rimanere ancora tratto caratterizzante della ristrutturazione edilizia anche nella norma modificata nel 2020

A seguito di alcune segnalazioni ed esposti la Procura della Repubblica ha avviato indagini ed indi disposto il rinvio a giudizio di funzionari comunali ed operatori immobiliari contestando una serie di ipotesi di reato legato alla violazione delle norme di legge urbanistica, in alcuni casi è già stato disposto anche il rinvio a giudizio e fissata l'udienza dibattimentale davanti al giudice penale.

Trattandosi di prassi che ha coinvolto numerosi interventi sul territorio comunale si è pensato di porre rimedio alla grave situazione di incertezza creatasi con una iniziativa legislativa parlamentare qualificata in termini di “legge interpretativa” per chiarire ancora meglio alcuni concetti chiave della vicenda, nel tentativo di salvare questo importante gruppo di interventi già approvati ed eseguiti da un esito penale drammatico sia per gli operatori, sia per gli acquirenti in buona fede delle unità immobiliari in esse realizzati.

In linea di massima il legislatore può anche intervenire con norma di interpretazione autentica retroattiva quando vi sia un contrasto di opinioni interpretativo sul contenuto di una determinata norma (anche se taluni giuristi dubitano che nel caso in esame vi sia realmente un contrasto interpretativo, cfr. ad esempio il parere del prof. Roccella ordinario di diritto pubblico all’Università Statale inviato al Senato della Repubblica nella fase delle audizioni), ma può e deve farlo attraverso un bilanciamento di interessi che forse nel caso in esame non è stato sufficientemente compiuto.

Come vi è noto, poi, la proposta di legge in questione è stata politicamente affondata e spinta su un binario morto in parte per l’accelerazione dell’indagine penale ed il rinvio a giudizio del dirigente comunale e di altri soggetti, in parte forse anche perché qualcuno ha intravisto un interesse politico a tenere sulla graticola il sindaco Sala – che ha ripetutamente tuonato per ottenere l’approvazione della legge interpretativa, ma poi ha compiuto un imbarazzante dietrofront dopo l’aggravarsi delle indagini penali – per indurlo a dimettersi.

Questa legge interpretativa, comunque, ha incontrato l’opposizione dell’ANCI – associazione nazionale dei comuni – in quanto avrebbe esposto tutti i comuni che hanno preteso negli anni scorsi oneri pieni per interventi edilizi ora riqualificabili come ristrutturazione edilizia (che invece possono godere di tariffe al 50%) a richieste di rimborso delle ingenti differenze ingiustamente versate laddove gli interventi venissero qualificati ora per allora come ristrutturativi da parte degli operatori per il decennio anteriore, creando problemi di finanza locale non modesti.

Quindi se è vero che in astratto questa legge interpretativa non comporta oneri per lo stato potrebbe invece comportarne di ingenti a carico dei comuni, come segnalato anche in alcuni autorevoli pareri consegnati al Senato della Repubblica nella fase delle audizioni (ad esempio il parere del prof. Aldo Travi ordinario di diritto amministrativo all’Università Cattolica).

Più in generale questo concetto di ristrutturazione edilizia “allargata” introdotto dalla norma del 2020 stenta a trovare riconoscimento nelle amministrazioni comunali, forse

anche perché le prassi disinvolute che si sono verificate in svariati casi (come alcuni di quelli sopra descritti) stanno inducendo un diffuso ripensamento sul tema, forse perché interventi troppo innovativi nel singolo contesto urbanistico rendono difficile mantenere quel minimo di identità rispetto allo status quo ante che la Cassazione Penale continua a richiedere.

La predetta legge interpretativa, poi, oltre a creare problemi a tutte le amministrazioni comunali d'Italia non andava forse nemmeno a risolvere tutte le criticità sopradescritte, ma probabilmente solo alcune, per cui non avrebbe nemmeno raggiunto l'obiettivo di salvezza penalistica che perseguiva e molto probabilmente avrebbe solo alimentato una ulteriore confusione e difficoltà interpretativa presso gli uffici tecnici comunali ... siamo a Verona e qualcuno di voi forse potrebbe spingersi a dire "pezo el tacon del buso" ... peggio la toppa del buco ...

Si aggiunga poi che nel periodo successivo l'intera commissione comunale del paesaggio si è dimessa a seguito delle indagini penali che hanno raggiunto anche alcuni componenti della stessa (una delle pagine più tristi della vita amministrativa milanese, evento mai verificatosi nel passato ...) e le relative funzioni sono state trasferite alla Città Metropolitana, altresì nel medesimo periodo l'amministrazione comunale ha approvato improvvisamente - dopo la nomina di nuovi dirigenti in sostituzione di quelli indagati - circolari che impongono la rigida applicazione dell'art. 41 quinquies comma 6, quindi l'obbligo di piano attuativo per tutti gli interventi con edifici più alti di 25 metri e con indice superiore a 3 mc/mq.

Insomma, revocati di colpo dai nuovi dirigenti comunali gli indirizzi della giunta Pisapia, allargando le braccia e dicendo con non poco imbarazzo ... cari amici vicini e lontani abbiamo scherzato per 15 anni ... nello stesso periodo qualcuno nei processi penali ha pure tuonato "ma allora perché non rinviate a giudizio le ultime 3 giunte comunali?" ... domanda che forse senza rendersi conto finisce per sollevare interrogativi complessi anche in senso contrario all'obiettivo dell'artificio retorico che voleva utilizzare.

Quale potrebbe essere un percorso meno condizionato dall'emergenza degli eventi e più proficuo per affrontare la complessa tematica in chiave propositiva per il buongoverno della città (anzi di tutto il territorio) anche nell'ottica di dare maggiore spazio alla c.d. rigenerazione urbana di cui le nostre città ed i nostri borghi fortemente abbisognano?

Personalmente non ritengo che si debba rimettere mano nuovamente al testo unico dell'edilizia, so che vi sono commissioni ministeriali che stanno alacremente operando su un nuovo articolato, in parte anche per meglio chiarire alcuni equivoci o dubbi delle norme del c.d. Salva Casa (ad onor del vero forse in alcune parti persino incostituzionali ... vedremo

cosa dirà la

Corte Costituzionale quando verrà interpellata ...), ma so anche che questo lavoro in corso non arriva in porto, per varie ragioni che è inutile scrutinare in questa sede.

Non vedo l'urgenza di un nuovo testo unico dell'edilizia per affrontare questa tematica perché a stretto rigore essa non è tematica edilizia o solo edilizia, quanto piuttosto urbanistica, va detto che dopo un periodo in cui faticosamente e saggiamente il legislatore stava imparando a distinguere la materia urbanistica dalla materia edilizia (giungendo a risultati molto apprezzabili come il regolamento edilizio tipo applicato ovunque o quasi in tutta Italia), ora invece proprio con il decreto Salva Casa si nota una incomprensibile inversione di tendenza, si introducono nuove norme di legge che sovrappongono ed intrecciano le due materie in modo a volte davvero difficoltoso per l'operatore, creando oggettiva incertezza del diritto per ragioni non chiare.

Sono poi sempre molto perplesso per questa legislazione stile protezione civile preceduta dallo slogan comunicativo Salva-, ha iniziato Renzi con il Salva-Italia trovando poi molti ulteriori ed entusiasti emuli ... non mi pare si sia salvato nulla e non vi è nemmeno la necessità di salvare nulla, ma solo di riportare il dibattito ed anche la qualità dell'ordinaria politica legislativa e dei testi che vengono approvati e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale ad un livello meno propagandistico.

Il Salva Casa è stato raccontato e narrato come una sorta di astuto "condono edilizio" per strizzare l'occhio all'elettorato in occasione della scorsa tornata europea, ma tutti sanno che è tutto tranne che un condono edilizio e allora ci si chiede perché si continui con questo modo inadeguato di legiferare e comunicare, trattando i cittadini ma soprattutto le imprese ed i professionisti del settore come poveri sprovveduti.

Ciò doverosamente detto penso invece che l'unico percorso serio e responsabile per dare un futuro a questo settore così strategico dell'economia sia quello di approvare un nuovo testo unico dell'urbanistica, che vada a riscrivere la vecchia - vetusta - legge 1150/1942, che compie ben 83 anni e che è stata concepita in uno scenario sociale ed economico davvero completamente diverso da oggi.

In modo anche da prendere coscienza che la riforma costituzionale del 2001 che ha reso l'urbanistica materia legislativa concorrente Stato-Regione non ha funzionato bene, perché - da un lato - la stessa materia viene trattata in modo radicalmente diverso nelle singole regioni, mandando a farsi benedire il principio di eguaglianza dei cittadini ex art. 3 della Costituzione, e - dall'altro - l'incertezza dei confini tra competenze del legislatore statale e

La valutazione ambientale strategica in Lombardia e Veneto: esperienze a confronto*

competenze di quello regionale ha creato una decuplicazione dei conflitti tra Stato e Regione davanti alla Corte Costituzionale, che si trova oggi nello scomodo ed improprio ruolo di reale legislatore nella materia con l'ultima e decisiva parola su molte questioni.

Al punto tale che qualcuno - e nemmeno pochi - sogna il ritorno della potestà di governo del territorio quale unica potestà legislativa esclusiva statale (non il sottoscritto, che invece ritiene che le regioni possano continuare a legiferare in questa materia, perché vi sono oggettive differenze geografiche e territoriali che giustificano qualche diversità di trattamento, ma entro principi statali più chiari e più precisi, altrimenti proseguirà il caos attuale).

Quindi occorre una nuova legge quadro urbanistica, con principi aggiornati al mutato quadro socio-economico nel quale introdurre - solo per fare un esempio - alcune idee forti:

- a. consumo di suolo zero o quasi
- b. rigenerazione urbana come priorità
- c. abolire l'art. 41 quinquies comma 6 (obbligo di piano attuativo sopra i 3 mc/mq e sopra i 25 metri di altezza) ed assegnare al PGT il compito di individuare in modo puntuale le aree da assoggettare a piano attuativo
- d. confermare che i piani attuativi esigono una delibera di giunta comunale approvativa, sono atti importanti che non possono essere lasciati solo alla sfera esecutiva del dirigente ma devono essere valutati dai soggetti democraticamente eletti dai cittadini per governare la città e per decidere i contenuti della trasformazione dei contesti di rigenerazione urbana
- e. meglio circoscrivere i casi in cui la SCIA possa sostituire il permesso di costruire
- f. riscrivere le categorie edilizie individuando la nuova costruzione, la sostituzione edilizia (intesa come demo-ricostruzione anche su sedime diverso) e la ristrutturazione edilizia confermativa

In merito a quest'ultimo punto se è vero che la sostituzione edilizia viene considerata oggi dalla giurisprudenza come una sottocategoria della nuova costruzione (così testualmente la qualifica anche il vigente PGT del comune di Milano), penso che questa individuazione tripartita potrebbe invece opportunamente servire per differenziarla sia dalla nuova costruzione su aree libere sia dalla mera ristrutturazione confermativa nel sedime originario, ciò per un duplice ordine di ragioni:

La valutazione ambientale strategica in Lombardia e Veneto: esperienze a confronto*

a. ciò consentirebbe di introdurre un regime contributo intermedio tra gli oneri della nuova costruzione e gli oneri della ristrutturazione meramente confermativa, ciò allo scopo di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana demo-ricostruttivi che sono più costosi della mera ristrutturazione confermativa

b. introdurre un vincolo di cessione in loco almeno parziale degli standards urbanistici dovuti nelle operazioni immobiliari, le esperienze contestate di monetizzazioni totali non considerano anche che l'interesse della comunità dei cittadini è certamente quello di vedere risorgere plessi edificati abbandonati, ma non per subire un conseguente caos e peggioramento della qualità della vita nel quartiere circostante, occorre stabilire una norma di legge di bilanciamento a monte anche per una ragione di equità tra situazioni consimili, la monetizzazione parziale può essere accettabile, quella totale davvero sembra urtare con le reali finalità di una autentica rigenerazione urbana nei singoli quartieri che hanno necessità di verde e di piantumazioni anche per migliorare banalmente l'ossigenazione dell'aria e ridurre l'eccessivo caldo estivo, la qualità dell'aria a Milano è pessima, la monetizzazione totale del verde è atto totalmente contrario al buon governo del territorio da questo punto di vista non secondario

Non chiedetemi quale sarà il work in progress, al mio posto servirebbe interpellare il Divino Otelma, Gran Teurgo dell'Ordine di Elios, ma forse nemmeno lui saprebbe offrirci lumi, anche perché - è amaro ammetterlo - non pare proprio che questi temi siano davvero entrati nelle priorità dell'agenda politica, altrimenti in 83 anni qualcuno - di destra, di sinistra, di sopra o di sotto - la riforma della legge urbanistica l'avrebbe pur fatta, visto che tutti hanno sempre detto e ripetuto allo sfinimento ad ogni tornata elettorale che andava fatta.

L'unico vero tentativo di riforma - in parte riuscito - è quello della legge Ponte 765/1967 che ha introdotto gli standards urbanistici che almeno in parte hanno dato un aspetto moderno ai nostri borghi, legge peraltro approvata solo sull'onda dell'emergenza della frana di Agrigento e solo per il grande impegno del ministro Mancini appoggiato da Fanfani e grazie all'abile mediazione di Andreotti con gli oppositori della riforma.

Altri tempi, altri politici, altre visioni ideali di un futuro migliore, forse anche un'altra Italia. Grazie della vostra attenzione

Umberto Grella

*Relazione svolta dall'avv. Umberto Grella, Segretario della Camera amministrativa di Monza e Brianza, al Seminario tenutosi a Verona il 16 febbraio 2024, dal titolo "La

La valutazione ambientale strategica in Lombardia e Veneto: esperienze a confronto*

valutazione ambientale strategica in Lombardia e Veneto: esperienze a confronto",
organizzato dall'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti.