



Dott. Mauro Cavicchini

Consulente di urbanistica e di edilizia
Via Roma 20
20085 Locate di Triulzi (Mi)

Tel. e fax 02 – 90 73 14 35

e-mail: studiocavicchini@virgilio.it

ATTO DOVUTO

Prime osservazioni sulle nuove norme per il recupero dei sottotetti.

Nozione di sottotetto esistente, sistema delle deroghe, poteri dei Comuni, titoli abilitativi

di Mauro Cavicchini

A voler essere sinceri, e a voler dire le cose come stanno veramente, la legge che ha modificato la disciplina del recupero dei sottotetti, rimediando al pasticcio di dieci mesi fa, si deve considerare, per i suoi contenuti, niente più che un atto dovuto. La legge prova a chiudere, peraltro con notevole ritardo, un periodo che solo con un eufemismo pietoso si può definire di grandissima confusione e di massiccio contenzioso, e ricostituisce quelle minime regole di certezza che non c'erano più, e che dovrebbero invece essere, in un paese normale, la condizione normale – appunto – in cui si svolge il lavoro degli operatori, dei professionisti, dei Comuni. Questo va benissimo, e al Consiglio regionale va riconosciuto il merito che gli spetta. Ma la legge non è niente di più e niente di diverso, e si colloca tutta intera dentro l'impostazione delle previgenti leggi n. 15/1996 e n. 22/1999, con buona pace di chi ha promesso sconquassi o perlomeno revisioni radicali che in realtà non ci sono, più preoccupata di trovare un equilibrio tra le forze politiche che l'hanno voluta, e a ricercare la benevola astensione di una parte dell'opposizione, che a fare un bilancio serio dell'esperienza del passato e a trarne le conseguenze. Anzi, dove la legge si discosta dall'impostazione delle norme precedenti, mette in evidenza i passaggi che sono i più problematici e critici e che rischiano di riaprire una situazione di incertezza e di contenzioso. Vediamo il perché di queste affermazioni.

La nozione di sottotetto esistente

Il punto più discusso e criticato della legge n. 15/1996 era, come è noto, la nozione di “sottotetto esistente”, in base alla quale il sottotetto poteva essere recuperato a fini abitativi se esisteva al momento di presentazione della domanda di permesso di costruire o della denuncia di inizio dell’attività finalizzate al recupero medesimo. Ma così – al di là di ogni valutazione di merito – diventavano recuperabili non soltanto i sottotetti effettivamente esistenti a una certa data, ma anche quelli che non esistevano e sarebbero venuti solo successivamente in esistenza a seguito di una nuova costruzione (è il concetto che io chiamo, tra il serio e il faceto, di “esistenza dinamica”). Con la conseguenza, però, che, di fatto, si mettevano insieme, e facevano tutt’uno, due cose molto diverse tra di loro: il vero e proprio recupero dei sottotetti esistenti, di un volume che perlomeno fisicamente c’era, indipendentemente dalle trasformazioni che avrebbe subito, e un altrettanto vero e proprio “premio volumetrico” assegnato *ex lege* alle nuove costruzioni nella quantità di un piano abitabile in più. Niente di illegittimo – la questione è, se caso mai, l’opportunità di questa scelta, sulla quale si possono avere, e ci mancherebbe altro, opinioni differenti – ma si deve convenire che chiamare recupero del sottotetto un premio volumetrico che riguarda le nuove costruzioni è molto curioso, oltre che impreciso.

Rispetto a questa impostazione fondamentale sarebbe ingiusto e sbagliato dire che la nuova legge non cambia niente, ma è giusto e corretto dire che cambia molto poco. E’ vero, infatti, che la nuova legge afferma, in prima battuta, che il recupero dei sottotetti è consentito negli edifici esistenti al 31 dicembre 2005 (data di riferimento scelta per l’“esistenza”), ma è vero

anche che, cinque righe più in là, la nuova legge afferma, in seconda battuta ma altrettanto esplicitamente, che il recupero dei sottotetti è ammesso anche negli edifici non ancora esistenti al 31 dicembre 2005, e che verranno in esistenza dopo questo termine, alla condizione che siano decorsi almeno cinque anni dal conseguimento dell'agibilità (anche nella forma del silenzio – assenso prevista dal Testo unico dell'edilizia, per questa parte non disapplicato in Lombardia). Ancora una volta, il recupero dei sottotetti esistenti (a una certa data) e il “premio volumetrico” per le nuove costruzioni, un premio volumetrico non teorico ma certo e garantito, si fondono inestricabilmente. Come prima, e nient’affatto diversamente da prima, tutti gli edifici, senza nessuna esclusione quanto alla loro esistenza, potranno pacificamente usufruire del recupero dei sottotetti. Con la differenza, certo, che per gli edifici che verranno in esistenza dopo il 31 dicembre 2005, e fatta salva la disciplina transitoria che vedremo dopo, bisognerà aspettare almeno cinque anni dall’agibilità.

Nessuno vuole sottovalutare questo differimento, che è quello che *giuridicamente* fa diventare esistenti gli edifici che non lo sono al 31 dicembre 2005, e che perlomeno avrà l’effetto di consegnare all’oblio i mille accorgimenti che il genio italico, nella sua versione geografica padana, si è inventato in questi anni per realizzare subito, nelle nuove costruzioni, un piano sottotetto abitabile aggirando la disposizione della legge n. 15/1996 che pur richiedeva che, per poter recuperare il sottotetto, e incassare il premio volumetrico, dell’edificio dovesse essere “stato eseguito il rustico e completata la copertura” (quanti tetti finti abbiamo visto?). Ma l’impostazione fondamentale della norma non si sposta di gran che. E, peraltro, la domanda che il differimento di cinque anni fa sorgere tanto immediatamente quanto legittimamente è la seguente: perché proprio cinque anni, e non cinquanta anni, e non cinque mesi? Ora, a questa domanda si potrebbe maliziosamente rispondere che il termine di cinque anni è proprio la metà aritmetica dei termini diversi e contrastanti che sono circolati nelle proposte di legge apparse in questi mesi, ma il punto vero è che a questa domanda non c’è proprio risposta, e dunque è meglio non farsela.

Se, però, l’impostazione fondamentale della disciplina del recupero dei sottotetti, come abbiamo cercato di argomentare, non viene modificata sostanzialmente dalla nuova legge, e se recupero dei sottotetti esistenti (a una certa data) e recupero dei sottotetti inesistenti (a quella stessa data) continuano a coesistere, come coesistono, sarebbe forse stato meglio trovare una soluzione legislativa meno ipocrita e più coerente con le aspettative degli operatori e con lo svolgimento concreto dell’attività edilizia, dicendo semplicemente che la realizzazione di sottotetti abitabili, con le caratteristiche previste dalla legge, è sempre consentita in deroga agli indici degli strumenti urbanistici, riducendo ad una unica e sola, e onnicomprensiva, fattispecie, quella del “premio volumetrico”, i diversi casi che la nuova legge vuole regolamentare e cerca disperatamente di tenere separati. Una volta che il legislatore regionale (che deve essere considerato perfetto al pari di tutti i legislatori) ha preso, nella sua piena sovranità, la decisione che, ai fini del risparmio della risorsa territorio, scarsa e irriproducibile, debbono essere utilizzati per la residenza anche i piani sottotetto di tutti gli edifici, esistenti e che verranno in esistenza, la soluzione legislativa più semplice e più coerente rispetto all’obbiettivo sarebbe stata senza dubbio quella di consentire anche per le nuove costruzioni fin da subito, nel permesso di costruire o nella dia originari e di partenza, la realizzazione di un piano sottotetto abitabile. In questo senso, il differimento di cinque anni, o anche di cinque mesi, non è facilmente comprensibile, e rischia di essere percepito come il classico “bastone tra le ruote”, ma rischia anche, scomparso di scena l’operatore iniziale, di dare vita a un contenzioso senza fine tra i diversi proprietari e a soluzioni architettoniche fantasiose e discutibili, non meno di quelli che abbiamo conosciuto in questi ultimi anni.

Nella parte che dedica alla nozione di “esistenza”, la legge ha infine una sorta di disciplina transitoria, che mette a posto, e molto giustamente, il passato, ripristinando la possibilità di recuperare o realizzare i sottotetti per chi, in questi dieci mesi di passione, se l’è vista negata, o ha temuto di vederla negata per sempre, dalle inaspettate disposizioni della legge n. 12/2005. Vengono infatti considerati esistenti, ai fini del recupero dei sottotetti, non soltanto gli edifici effettivamente esistenti al 31 dicembre 2005, ma anche quelli che verranno in esistenza successivamente, per effetto di permessi di costruire rilasciati entro il 31 dicembre 2005 o di dia presentate entro il 1° dicembre 2005 (con il che il legislatore regionale dice, tra l’altro, che la conformità della dia deve esserci non solo al momento della presentazione, ma anche allo spirare dei trenta giorni assegnati

al Comune per esercitare il suo potere di diffida). Insomma, per questi edifici si potrà recuperare ad uso abitativo il piano sottotetto come per tutti gli edifici, ma, al pari di quelli già esistenti al 31 dicembre 2005, non si dovrà attendere che trascorrono cinque anni dall'agibilità.

Dalla legge è sparito, e di questo non ringrazieremo mai abbastanza la buona sorte, l'elenco sconfinato di condizioni soggettive (la badante, un bambino, la promessa del matrimonio, ecc.) che, nella proposta della Giunta regionale dello scorso agosto, avrebbe consentito di recuperare i sottotetti senza attendere i cinque anni nel caso di nuove costruzioni, e che tutte le persone dotate di buon senso hanno valutato istantaneamente come demenziale e inapplicabile. Cosa c'entrassero con la disciplina urbanistico-edilizia cose di questo genere, che arrivavano al punto di sanzionare la promessa di matrimonio non mantenuta (e perché non sanzionare anche il divorzio?), in un rigurgito di interventismo nei rapporti anche più privati, più personali e più delicati, è un mistero. La legge ha invece innovato le norme previgenti precisando che il recupero dei sottotetti ha come condizione oggettiva che l'edificio sia destinato a residenza per almeno il venticinque per cento della superficie lorda di pavimento complessiva, superando la precedente, e generica, formulazione di edificio destinato “in tutto o in parte a residenza”. Sul punto, però, il problema è che questa condizione oggettiva è più facile da enunciare che da verificare. Per le nuove costruzioni, in questo caso, i problemi sono forse minori, ma nelle costruzioni esistenti non sarà facile, per chi se ne deve assumere la responsabilità, accettare effettivamente le destinazioni d'uso in atto, e soprattutto accettare se le destinazioni d'uso in atto sono legittime o no, che non è questione irrilevante. La formulazione della norma, comunque, sembra escludere che il venticinque per cento destinato a residenza, accertato inizialmente, debba sussistere per sempre. Curioso è però che il legislatore faccia il pignolo su questa condizione oggettiva iniziale dell'edificio e poi consenta comunque di mutare la destinazione d'uso dei sottotetti recuperati all'uso abitativo decorsi dieci anni dal conseguimento, da parte di essi, dell'agibilità. Anzi, più che curioso è una vera e propria contraddizione con il fine conclamato delle norme che è quello (testuali parole) di promuovere “il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti”. Si vede che, nello scrivere la legge, il legislatore ha cambiato idea. In realtà, non sarà facile destinare i sottotetti ad altri usi, e per il semplice fatto che i requisiti che i sottotetti devono possedere, secondo la legge, per essere abitabili e agibili, in deroga alle norme ordinarie, non sono gli stessi che, in conformità invece alle norme ordinarie, sono richiesti obbligatoriamente, e senza possibilità di deroga, per altri e diversi utilizzi.

Il sistema delle deroghe

La continuità sostanziale tra la nuova disciplina per il recupero dei sottotetti e quella previgente, finita la parentesi, in senso crociano, del pasticcio della prima versione della legge regionale n. 12/2005, si può rilevare anche dalle norme che regolamentano più in dettaglio gli interventi. La nuova legge torna, infatti, al sistema che avevamo conosciuto con la legge n. 15 e le successive modifiche, sia per quanto riguarda la definizione *ex lege* degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti come interventi di ristrutturazione edilizia (ora, ai sensi dell'art. 27 comma 1 lettera d) della legge n. 12/2005) – e qui permane la contraddizione tra questa definizione e la misura del contributo di costruzione esplicitamente riferita alle nuove costruzioni – sia per quanto riguarda le deroghe urbanistico-edilizie alle quali gli interventi possono accedere automaticamente.

Anche a questo proposito, però, la continuità sostanziale non deve nascondere gli elementi di discontinuità, che pure ci sono, alcuni significativi, altri meno. Il primo elemento di discontinuità, e appartiene a quelli significativi, è quello della portata delle deroghe urbanistico-edilizie, che questa volta non investe soltanto i limiti e le prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, come nella legge n. 15/1996, ma i limiti e le prescrizioni degli strumenti urbanistici (vigenti e adottati) *tout court*, comprendendo quindi anche gli strumenti urbanistici attuativi. Nel passato, dimenticando che la legge si chiama legge perché si legge, e dimenticando peraltro che, secondo il costante e consolidato orientamento della giurisprudenza, le norme di deroga devono essere lette e interpretate con criterio letterale e restrittivo, operatori e Comuni ne hanno combinate una più di Bertoldo applicando le deroghe, con superficialità, anche ai piani attuativi. E' comunque chiaro che la formulazione delle nuove norme è senza alcun dubbio innovativa, e non può sanare i pasticci fatti nel passato, ma soltanto regolare gli interventi

futuri. Altra e diversa questione è se il legislatore, pur perfetto, si sia ben reso conto di che cosa ha approvato, poiché se un ambito territoriale è assoggettato a piano attuativo, in genere lo è perché l'interesse pubblico, apprezzato discrezionalmente e motivatamente dall'Amministrazione in sede di scelta urbanistica, richiede lì una riorganizzazione urbanistica e una migliore e maggiore dotazione di urbanizzazioni primarie e secondarie e/o di aree per servizi nonché un controllo più pregnante che altrove dell'insediamento da realizzare. E chiunque può capire che innestare su queste esigenze un intervento in deroga ha l'effetto di buttarle per aria, alla faccia di ogni buona regola di pianificazione.

Il secondo elemento di discontinuità, che appartiene invece a quelli non significativi, ma anzi inutili, è la prescrizione che gli interventi di recupero ad uso abitativo dei sottotetti che incidono sull'aspetto esteriore degli edifici sono soggetti agli adempimenti in materia di impatto paesistico previsti dal Piano paesistico regionale e dalle successive "linee guida". Era proprio inutile dirlo, perché il Piano paesistico regionale impone questo obbligo per tutti gli interventi dal 2002, ma se è stato detto senza che ce ne fosse bisogno (e senza che il Piano paesistico possa legittimamente essere derogato, perché non è uno strumento urbanistico comunale) è perché tutti sanno che gran parte dei professionisti e dei Comuni non sanno che questo obbligo c'è, se lo sanno non adempiono, e se adempiono lo fanno in termini e modalità da ridurre l'adempimento a mera formalità burocratica, che non incide minimamente sulla qualità degli interventi. Perché non riconoscerlo onestamente, non per liberarsi dall'adempimento, ma per cominciare a ragionare seriamente sugli strumenti che sono necessari per farlo diventare sostanziale, e perché invece usare l'impatto paesistico come una foglia di fico che, in quanto tale, poco o nulla può nascondere? Peraltro, la nuova legge incorre sul punto in uno svarione, perché affida il giudizio di impatto paesistico alla Commissione per il paesaggio di cui all'art. 81 della legge n. 12/2005 che ha compiti esclusivamente in materia paesaggistica, cioè relativamente alle autorizzazioni paesaggistiche. Probabilmente, qualcuno ha fatto confusione tra valutazione paesaggistica e impatto paesistico, che sono invece due cose distinte e diverse, nonostante l'assonanza terminologica..

Il terzo elemento di discontinuità può invece essere ascritto al capitolo "le strade dell'inferno sono lasticate di buone intenzioni". Esso consiste infatti nella prescrizione che gli interventi di recupero dei sottotetti, quando e soltanto se realizzano nuove unità immobiliari (e non ampliamenti di quelle esistenti), sono da considerare ammissibili a condizione che reperiscano spazi per la sosta nella misura prevista dagli strumenti urbanistici comunali, e comunque con un minimo di un metro quadrato ogni dieci metri cubi e un massimo di venticinque metri quadri, da vincolare con rapporto pertinenziale alle unità immobiliari garantito da un apposito atto registrato e trascritto. Ora, l'intenzione è buona, se si pensa alla carenza di spazi per la sosta nelle nostre città, ma è contraddittoria rispetto alla qualificazione degli interventi di recupero ad uso abitativo dei sottotetti come interventi di ristrutturazione, per i quali l'art. 41-*sexies* della legge urbanistica fondamentale esclude ogni obbligo in materia di parcheggi, e non tiene conto del piccolo particolare che proprio l'art. 41-*sexies* è stato oggetto pochi giorni fa di una modifica, per effetto della legge n. 246/2005, che infrange qualsiasi vincolo pertinenziale per gli spazi per la sosta di quell'articolo. Naturalmente, ognuno è libero di sostenere quello che vuole, e può sostenere anche che la norma regionale istituisce la ennesima tipologia di parcheggio, un parcheggio obbligatorio come quelli dell'art. 41-*sexies* e con vincolo pertinenziale come per quelli facoltativi dell'art. 9 della legge n. 122/1989 e dell'art. 66 della legge regionale n. 12/2005. Ma la "cosa" non è né carne né pesce, anzi, come l'ippogrifo, è un animale immaginario al quale conviene preferire un animale reale anche se strano come la giraffa. L'intenzione buona, d'altra parte, si scontra immediatamente con la dura realtà dei fatti, perché non vi è chi non sappia che reperire effettivamente spazi per la sosta in ambiti densamente urbanizzati, dove si colloca una parte consistente degli interventi di recupero dei sottotetti (escluso il caso delle nuove costruzioni), richiede né più né meno che un miracolo. E, infatti, la norma regionale, che ragionevolmente non crede ai miracoli (almeno in urbanistica), si affretta ad aggiungere che, quando non sia possibile reperire spazi per la sosta (locuzione di genericità impressionante, che permette tutto e il contrario di tutto), gli interventi sono ugualmente ammissibili previo versamento al Comune di una somma pari al costo base di costruzione dei parcheggi necessari. Insomma, il principio lascia posto al vil denaro, che, naturalmente, dovrà essere destinato dal Comune alla realizzazione di parcheggi.

Poteri e compiti dei Comuni

Sicuramente, la parte più innovativa, quanto a contenuti, delle nuove norme sul recupero dei sottotetti è quella che riguarda i poteri e i compiti dei Comuni. Ma è anche la parte che rischia più delle altre di riprecipitarci a gran velocità nel contenzioso che pensavamo di esserci lasciati alle spalle. Sulla base delle nuove norme, i Comuni possono (possono, che è diverso da devono) fare tre cose: aumentare il contributo di costruzione fino a un massimo del venti per cento; individuare gli ambiti territoriali nei quali il reperimento degli spazi per la sosta è obbligatorio (è condizione di ammissibilità degli interventi), e non si può procedere alla monetizzazione; disporre, anche in aggiunta alle zone C e D già deliberata ai sensi della legge n. 15/1996, l'esclusione dall'applicazione della disciplina del recupero dei sottotetti di altre parti del territorio comunale, di determinate tipologie di edifici e di determinate tipologie di intervento.

L'ultima delle tre elencate non è cosa di poco conto, e mette nelle mani dei Comuni un potere estremamente significativo ed incisivo. Si possono infatti escludere parti del territorio comunale, tipologie di edifici e tipologie di intervento (anche se a tempo debito le zone C e D non sono state sottratte), con un effetto che, combinato, potrebbe anche portare all'esclusione non generalizzata, perché sarebbe, in quanto tale, illegittima, ma quasi generalizzata sì dell'applicazione delle norme sul recupero dei sottotetti. Naturalmente, la esclusione, in ciascuna delle sue componenti, deve essere adeguatamente motivata, e deve essere motivata – è così tanto ovvio che conviene dirlo – sulla base di ragionamenti urbanistico-edilizi: ragionamenti, nel senso che sarà necessario apprezzare e valutare le situazioni concrete in riferimento all'interesse pubblico; ragionamenti urbanistico-edilizi, nel senso che l'apprezzamento e la valutazione dovranno trovare un puntuale fondamento negli assetti urbanistici ed edilizi del territorio comunale. Credo però che la formulazione generica della norma regionale ce ne farà vedere di tutti i colori, e che così sarà anche perché i Comuni, se avranno intenzione di limitare il recupero dei sottotetti, lo vorranno e lo dovranno fare in tempi rapidissimi, se no rischieranno di chiudere le stalle dopo che i buoi sono scappati. E la fretta non essendo, come si sa, una buona consigliera, farà approvare ai Comuni delibere sicuramente non perfette e difficilmente difendibili in giudizio, costruite sulla base di valutazioni per le quali non c'è stato il tempo invece necessario, e non c'è stato neppure il confronto con i cittadini, gli operatori, i professionisti. Tanto più perché le delibere (che avranno efficacia per cinque anni) sono di competenza del Consiglio Comunale, per il richiamo esplicito a quelle previste dalla legge n. 15/1996 e per la indiscutibile competenza del consiglio sugli indirizzi in materia urbanistico-edilizia. E un consiglio comunale, anche in un comune piccolo o medio, non si convoca e non si riunisce in un attimo. Si può scommettere che tutto ciò, messo insieme, genererà una conflittualità molto intensa, che avrebbe potuto essere evitata, almeno in parte, con un dispositivo normativo un pochino più intelligente e sofisticato, cioè assegnando ai Comuni un termine congruo per l'emanazione delle delibere, trascorso il quale si doveva intendere che i Comuni non avessero intenzione di farle. Si sarebbe perso, diciamo così, qualche mese in più, ma si sarebbe guadagnato in termini di certezza e di minor contenzioso (e comunque, le norme sul recupero dei sottotetti ormai ci sono e i diritti di edificazione che esse attribuiscono non possono essere messi in discussione).

Resta il fatto che le delibere, con le loro limitazioni, saranno comunque approvate a una qualche distanza di tempo da quando la nuova legge entrerà in vigore, quando, cioè, alcuni operatori (pochi o tanti, ma si presume tanti) avranno già presentato, del tutto legittimamente, le domande di permesso di costruire, o più verosimilmente le dia, per il recupero dei sottotetti. E con ciò si riaprirà inevitabilmente il vaso di Pandora, nel senso che si ripeterà pari pari tutta la vicenda che è già stata vissuta al momento dell'entrata in vigore della legge n. 12/2005, con un'altra impennata del contenzioso davanti al T.A.R. A fronte delle limitazioni e delle esclusioni che interverranno, per effetto delle delibere, sulle domande di permesso di costruire in corso di istruttoria e sulle dia presentate, ma per le quali non sono ancora trascorsi i trenta giorni, non c'è dubbio che gli interessati si difenderanno, in tutta legittimità, con le unghie e con i denti, perché non è la stessa cosa, dal punto di vista del profitto, costruire una palazzina di due piani con otto appartamenti e costruire una palazzina che, con il sottotetto recuperato, di appartamenti ne ha dodici. In conclusione, dall'applicazione di questa parte della legge dipende in misura notevole il suo

successo o il suo insuccesso complessivi, e per questo occorre intelligenza e disponibilità al confronto da parte di tutti.

Questa parte della legge, peraltro, se esprime un'attenzione interessante per le autonomie locali, soffre di un limite vistoso: forse ai Comuni un terreno di confronto e di scontro sulla questione dei sottotetti che, in quanto imperniato sulle esclusioni, è un terreno arretrato e pericoloso, per i Comuni e per tutti. La posta in gioco decisiva, sulla questione del recupero dei sottotetti, non è se ammettere il recupero o vietare il recupero, ma *come* il recupero si fa, perché il recupero dei sottotetti rimane, anche sotto il profilo culturale, un'idea condivisibile e interessante. E che *come* sia il problema decisivo lo dimostrano esperienze negative come quella di Milano, dove la polemica è stata la conseguenza soprattutto delle "schifezze" (chiamiamole con il loro nome) che, in termini architettonici ed edilizi, si sono diffuse e hanno proliferato per la città; e di esperienze positive come quella di Vimercate dove, invece e al contrario di Milano, un regolamento edilizio impostato sulla qualità e sulla contestualizzazione degli interventi ha permesso di governare il recupero dei sottotetti senza conflittualità e con risultati interessanti dal punto di vista delle soluzioni architettoniche (sì, qualche professionista ha osservato che, sulla base di quel regolamento, non sarebbe stato approvato nemmeno un progetto di Le Corbusier ma, come si sa, Le Corbusier non abita e non lavora a Vimercate). Il punto è però che il problema del *come* (il problema della qualità degli interventi) è totalmente estraneo anche alla nuova legge regionale, che non lo sfiora nemmeno da lontano, dimostrando così poca attenzione per quello che è successo nel passato e mettendo in evidenza una insufficienza culturale sconsolante. E' scontato che una legge regionale non debba impicciarsi di quel che i Comuni devono o possono fare nei loro regolamenti edilizi (e, domani, nei loro Piani delle regole), ma perlomeno indicare il problema, dettare alcuni indirizzi generali, individuare lo strumento normativo dove affrontare il tema, il legislatore lo poteva, e lo doveva fare. Non lo ha fatto, e così la legge regionale non è soltanto un atto dovuto, ma anche una occasione perduta, che molto difficilmente i Comuni da soli saranno capaci di rimontare.

I titoli abilitativi

Rimane un ultimo punto da discutere, anche se, a dire la verità, in mezzo a tutti i problemi che sono stati messi in evidenza, esso non appare decisivo, ed è peraltro un punto non nuovo, perché la nuova legge regionale sul recupero dei sottotetti si limita soltanto a ripetere pedissequamente quelle previgenti, tutte indistintamente. Ma poiché esso investe una questione di principio, e nel diritto le questioni di principio sono importanti, bisogna affrontarlo. Il punto riguarda i titoli abilitativi che è necessario acquisire per realizzare gli interventi di recupero ad uso abitativo dei sottotetti, e che la legislazione regionale individua indifferentemente nel permesso di costruire o nella dia, su libera scelta dell'interessato. Continuo a ritenere che, sulla base delle norme vigenti (ora, anche delle norme regionali dettate sui titoli abilitativi dalla legge n. 12/2005) non possa essere così. Per una ragione molto semplice: l'art. 42 della legge n. 12/2005, laddove disciplina la dia e ne individua le caratteristiche essenziali, dice, come il Testo unico dell'edilizia, che la dia deve essere «*accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato ... che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti di pianificazione vigenti e adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie*».

Si sottolinea: conformi agli strumenti di pianificazione, cioè, oggi, ai Piani regolatori e alle norme tecniche di attuazione e, eventualmente, ai piani attuativi - non conformi, genericamente, alle norme e alle leggi, che è cosa diversa, come dovrebbe sapere chi ha preso in mano almeno una volta un manuale di diritto urbanistico. Dunque, la conformità agli strumenti urbanistici generali e attuativi e alle norme tecniche di attuazione (e non la conformità generica alle norme e alle leggi) è requisito essenziale per presentare una dia, e requisito essenziale perché il progettista sottoscriva la sua asseverazione di conformità. Ciò significa, molto semplicemente, che la dia non può essere utilizzata per gli interventi che non possiedano il requisito della conformità così come precisamente e letteralmente indicato dalla norma. Non significa che gli interventi *legittimamente difformi* dagli strumenti urbanistici generali e attuativi e dalle norme tecniche di attuazione, ovvero gli interventi realizzabili *legittimamente in deroga*, per effetto di norme statali o regionali, non siano ammissibili. In questione non è l'ammissibilità di questi interventi, ma il titolo edilizio che li abilita, che non può essere la dia, ma il permesso di costruire

(l'altro titolo previsto dalle leggi). E, infatti, né il Testo unico dell'edilizia né la legge regionale n. 12/2005 individuano un titolo che si chiami “dia in deroga”, ma soltanto il “permesso di costruire in deroga” (art. 40 della legge regionale n. 12/2005). Ora, è evidente che gli interventi di recupero ad uso abitativo dei sottotetti possono essere realizzati soltanto in quanto accedono al sistema di deroghe agli strumenti urbanistici comunali previsti dalla legislazione regionale (in particolare, ma non solo, per l'aspetto del computo della volumetria). Ma per ciò stesso sono interventi che, benché legittimamente realizzabili in deroga per effetto della legislazione regionale, e conformi alla legislazione regionale, non sono conformi agli strumenti urbanistici comunali e alle norme tecniche di attuazione. Per questo motivo, mancando la conformità agli strumenti urbanistici comunali e alle norme tecniche di attuazione, e non potendo questa essere sostituita da una generica conformità alle leggi – non lo prevede nessuna norma sulla dia – gli interventi di recupero ad uso abitativo dei sottotetti non possono essere assistiti dalla dia, ma devono essere assistiti da un permesso di costruire in deroga. Non è la stessa cosa asseverare che un intervento è conforme agli strumenti di pianificazione urbanistica e asseverare invece che è conforme alle leggi (nel nostro caso, conforme alla legge regionale, ma difforme, perché in deroga, agli strumenti urbanistici).

Qualcuno potrebbe obiettare che dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione della Repubblica, e sulla base dell'autorevole e prezioso insegnamento della Corte Costituzionale, ogni regione è “libera” (così la suprema Corte) di ricondurre alla dia o al permesso di costruire tutti gli interventi che vuole. Ma l'obiezione è infondata, perché le regioni sono libere soltanto nell'ambito dei principi fondamentali dettati dallo Stato, e principio fondamentale non è soltanto l'esistenza di due titoli abilitativi – dia e permesso di costruire – ma lo sono anche le caratteristiche essenziali di ciascuno di quei due titoli, per la dia la caratteristica essenziale di poter essere utilizzata soltanto per gli interventi conformi agli strumenti urbanistici comunali generali e attuativi. Può darsi che la questione così sollevata sia una questione strettamente e sottilmente giuridica, ma sono convinto che una delle ragioni non marginali che ha consentito agli interventi di recupero ad uso abitativo dei sottotetti di produrre impunemente i “capolavori” architettonici che hanno prodotto nelle città della Lombardia sia stata anche l'utilizzo della dia invece che del permesso di costruire. Una riflessione anche su questo, nel contesto più generale delle norme sui sottotetti, sarebbe stata, ed è, forse utile.