

**LA NUOVA URBANISTICA VENETA**  
*Guida pratica alla L.R.V. n. 14/2017 sul Consumo del Suolo*

**a cura di**

**SERGIO DAL PRÀ**

**GUIDO SARTORATO**

**ALESSANDRO CALEGARI**

**© Copyright**

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i film e le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica sono riservati per tutti i Paesi.

**Finito di stampare nel mese di giugno 2018**

da Tecnica Service Snc di Borsato Massimo & C.  
via Paolotti, 5/a – 35121 Padova

## Autori

Stefano Baciga – avvocato in Verona  
Stefano Bigolaro – avvocato in Padova  
Franco Botteon – avvocato in Treviso  
Paolo Brambilla – avvocato in Venezia  
Marino Breganze – professore e avvocato in Vicenza  
Alessandro Calegari – professore e avvocato in Padova  
Stefano Canal – avvocato in Venezia  
Gian Franco Cartei – professore e avvocato in Firenze  
Domenico Chinello – avvocato in Venezia  
Antonio Cimino – avvocato in Padova  
Sergio Dal Prà – avvocato in Padova  
Flavia Degli Agostini – avvocato in Padova  
Angelo Di Lorenzo – avvocato in Padova  
Luca Donà – avvocato in Padova  
Edoardo Furlan – avvocato in Padova  
Giancarlo Ghinello – architetto in Padova  
Alessandro Janna – avvocato in Padova  
Gabriele Maso – avvocato in Treviso  
Giorgio Orsoni – professore e avvocato in Venezia  
Alessandro Pizzato – avvocato in Padova  
Raffaella Rampazzo – avvocato in Venezia  
Pier Marco Rosa Salva – avvocato in Venezia  
Guido Sartorato – avvocato in Treviso  
Michele Steccanella – avvocato in Treviso  
Emiliano Troi – avvocato in Padova  
Giorgio Trovato – avvocato in Padova  
Alessandro Veronese – avvocato in Padova  
Franco Zambelli – avvocato in Venezia

## Comitato di redazione

Sergio Dal Prà  
Alessandro Calegari  
Luca Donà  
Alessandro Janna

Guido Sartorato  
Stefano Canal  
Edoardo Furlan  
Raffaella Rampazzo



## INDICE GENERALE

1. Problemi specifici e portata generale di una legge p. 7  
*di Stefano Bigolaro*
2. Un nuovo metodo di gestione dell'urbanistica p. 11  
*di Giorgio Orsoni*
3. Il consumo di suolo nell'ordinamento italiano p. 16  
*di Gian Franco Cartei*
4. La nuova urbanistica veneta p. 25  
*di Cristiano Corazzari*

### CAP. I

#### I CARATTERI GENERALI E LA STRUTTURA DELLA LEGGE

1. La struttura della legge p. 27  
*di Franco Zambelli*
2. La fasi della sua attuazione p. 32  
*di Alessandro Janna*
3. Il ruolo dei Comuni e della Regione: possibili dubbi di costituzionalità? p. 38  
*di Luca Donà*
4. I caratteri innovativi delle varianti urbanistiche di recepimento della DGRV 688 del 15 maggio 2018: la nuova urbanistica consensuale con metodo competitivo p. 44  
*di Sergio Dal Prà, Guido Sartorato, Alessandro Calegari, Stefano Canal, Luca Donà, Edoardo Furlan, Alessandro Janna e Raffaella Rampazzo*

### CAP. II

#### IL DIVIETO DI CONSUMO DEL SUOLO E LE SUE DEROGHE

##### Sez. I

##### Il divieto del consumo del suolo

1. Il divieto del consumo del suolo p. 49  
*di Raffaella Rampazzo*

##### Sez. II

##### Le deroghe transitorie Rinvio alle fasi di attuazione

1. Le percentuali di consumo autorizzato in via transitoria p. 53  
*di Stefano Baciga*
2. PUA e perimetrazione p.58  
*di Guido Sartorato*

3. I procedimenti in corso: accordi di pianificazione e accordi di programma p. 64  
*di Sergio Dal Prà*

### **Sez. III Deroghe a regime**

1. Gli ambiti di urbanizzazione consolidata p. 67  
*di Alessandro Calegari*
2. La riqualificazione edilizia ed ambientale p. 75  
*di Emiliano Troi e Flavia Degli Agostini*
3. La riqualificazione urbana p. 89  
*di Paolo Brambilla e Marco Rosa Salva*
5. Lavori e opere pubbliche e di interesse pubblico p. 95  
*di Antonio Cimino, Alessandro Pizzato e Giorgio Trovato*
6. SUAP p. 103  
*di Antonio Cimino, Alessandro Pizzato e Giorgio Trovato*
7. Le ulteriori deroghe previste p. 116  
*di Franco Botteon*

### **CAP. III ALTRI INTERVENTI AMMESSI**

1. La rigenerazione urbana sostenibile (Art. 7) p. 125  
*di Domenico Chinello*
2. Il riuso p. 136  
*di Stefano Canal*
3. Accordi di programma per interventi di interesse regionale p. 144  
*di Michele Steccanella*

### **CAP. IV LE ALTRE NOVITÀ DELLA LEGGE**

1. Quadro generale delle modifiche alla L.R. n. 11/2004 p. 149  
*di Marino Breganze*
2. Politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale, p. 157  
per la riqualificazione e per la rigenerazione  
*di Giancarlo Ghinello*
3. Art. 22 (modifiche all'art. 17 della L.R. n. 11/2004) p. 167  
*di Angelo di Lorenzo*
4. Art. 23 (modifiche all'art. 18 della L. R. n. 11/2004) p. 171  
*di Edoardo Furlan*
5. Art. 25 (modifiche all'art. 36 della L.R. n. 11/2004)) p. 180  
*di Alessandro Veronese*
6. Le ulteriori modifiche alla L. R. n. 11/2004 p. 183  
*di Gabriele Maso*

*Problemi specifici e portata generale di una legge*  
*di Stefano Bigolaro*

**Una doverosa premessa**

Anzitutto, e a nome dell'Associazione veneta degli avvocati amministrativisti, un vivo ringraziamento a tutti coloro che hanno concorso a questa pubblicazione.

E' importante che le forze dell'avvocatura in grado di fornire energie e competenze qualificate realizzino iniziative non solo di interesse della nostra categoria, ma anche utili alla collettività. Come questa, appunto.

**La prima volta**

Del resto, la formazione della legge veneta sul contenimento del consumo del suolo è stata la prima occasione nella quale l'Associazione ha potuto contribuire con proprie osservazioni tecniche al lavoro del legislatore regionale, venendo più volte invitata a riunioni della competente Commissione del Consiglio.

Tale attività si pone in linea con il dovere civico di concorrere con le proprie capacità tecniche al miglior esercizio delle funzioni pubbliche. E la competenza degli avvocati amministrativisti al riguardo è evidente, essendo l'urbanistica materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e spettando al Foro di concorrere a interpretare, contestare, dare applicazione alle leggi (specie a leggi di così grande portata quale quella sul contenimento del consumo del suolo).

**La nuova normativa come work in progress**

La fase di avvio della nuova disciplina regionale sul contenimento del consumo del suolo ha scontato dapprima un forte carico di apprensione.

La legge regionale 14 del 2017 è entrata in vigore il 24 giugno del 2017. E fino a quel giorno c'è stato un periodo, breve ma intenso, in cui - anche comprensibilmente - si è tentato di prevenire ogni complicazione sottraendo interventi e scelte pianificatorie al confronto con la nuova disciplina.

La disciplina transitoria ha poi monopolizzato i primi mesi di vigenza della nuova legge, distogliendo l'attenzione dalle (pur chiare) scelte di fondo legislative.

Tutto si è sovrapposto e incrociato - considerazioni generali e considerazioni specifiche - nella percezione della nuova disciplina. La novità della prospettiva (con il cambio della generale sensibilità alla sua base), la dimensione europea della questione, il rapporto tra la legge regionale e la preannunciata produzione del legislatore statale sul punto, e al contempo la necessità di attendere quel provvedimento della Giunta regionale cui la legge ha delegato una parte importante della nuova disciplina, il rapporto che si è creato tra Regioni e Comuni (cui è richiesta una rilevante attività procedimentale): tutto ciò ha reso evidente che la nuova legge è un complicato work in progress, del quale vanno però tenuti a mente gli obiettivi.

**Il concetto di base**

Il punto di partenza è capire che cosa sia il consumo di suolo. Capire quindi che cosa deve oggi essere considerato con disfavore perché comporta consumo di suolo.

Nelle definizioni della nuova legge vi è - all'art. 2 - il concetto di consumo di suolo, e non pare un concetto urbanistico, ma più un concetto idraulico o comunque fattuale.

Il consumo del suolo è l'incremento della superficie naturale o seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione, o da interventi di copertura artificiale, di scavo o di rimozione. Consumo netto, va aggiunto, perché da esso sono detratte le superfici ripristinate come naturali e seminaturali.

Non contano le destinazioni, non contano i metri cubi: ciò che in generale la legge vuole impedire o comunque ostacolare è il consumo (netto) del suolo.

### **Un obiettivo non immediato**

Certo, non si può pensare che venga sistematicamente azzerata l'edificabilità di aree che già tale edificabilità hanno conseguito e hanno scontato, trovandosi sottoposte a un'imposizione fiscale dipendente dalla loro edificabilità: salterebbe il sistema.

In altri termini: la legge veneta 14/2017 ha prodotto ed è destinata a produrre nella sua fase iniziale molte complicazioni, senza peraltro poter incidere pesantemente sul complesso degli interventi possibili.

La sua prospettiva è però più ampia: chissà se voltandoci indietro tra dieci o vent'anni – noi o chi per noi – vedremo in essa un punto di svolta del sistema.

### **Gli ambiti di urbanizzazione consolidata**

Assai importante, nella prima fase, è stata l'individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata (AUC), che ha comportato a livello comunale il compimento di scelte non puramente ricognitive ma anche costitutive (non coincidendo necessariamente gli AUC previsti dalla legge 14/2017 con gli AUC individuati nel PAT ai sensi della legge 11 del 2014).

L'importanza di tale individuazione si lega al ruolo che gli AUC avranno nella situazione "a regime". L'articolo 12 della legge 14 dispone infatti che gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli AUC sono sempre consentiti, in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale (anche se gli AUC, individuati prima del provvedimento di Giunta regionale, potranno certo essere rivalutati al momento dell'adeguamento della pianificazione urbanistica generale di ciascun Comune al provvedimento regionale).

Insomma, gli AUC sono fuori dai vincoli del consumo di suolo, e gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale e ricadenti negli AUC sono sempre consentiti in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento giuntale.

Ma, beninteso, questo non significa affatto che essi siano fuori della legge, ed anzi hanno una grande importanza nel suo sistema. Gli AUC non sono semplicemente una zona franca rispetto al provvedimento di Giunta regionale: sono il luogo in cui concentrare gli interventi che altrove comporterebbero consumo del suolo, ad evitare un consumo diffuso del territorio comunale.

### **L'adeguamento della pianificazione**

Superati i primi adempimenti a carico dei Comuni, in particolare quelli legati agli AUC, la prospettiva diviene ora quella dell'adeguamento dei PRG al provvedimento regionale, finalmente emanato, di individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso (si tratta della DGR 15.5.2018 n. 668, pubblicata sul BUR del 25.5 u.s.).

In realtà ciò di cui vi sarà davvero bisogno – nella prospettiva temporale della legge 14/2017 - è una collaborazione di lungo periodo tra gli enti, basata sulla condivisione degli obiettivi prima ancora che dei contenuti. E, quanto al primo passo di questo

percorso, è rilevante che si sia voluto semplificarlo, prevedendo la legge 14/2017 modalità procedurali speciali per la formazione della necessaria variante (al PAT e/o a PI, o al P.R.G).

E quando è poi sorto l'obbligo dei Comuni di adeguarsi allo schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati (ex art. 4° co. sexies del Testo unico dell'edilizia, e successive intesa e delibera regionale), è parso opportuno al legislatore regionale uniformare il passaggio pianificatorio, stabilendo che i Comuni adeguano gli strumenti urbanistici comunali alle nuove definizioni uniformi aventi incidenza urbanistica – allegate allo schema di regolamento tipo – nei tempi e con le procedure previste in tema di contenimento del consumo del suolo (cfr. l'art. 48 ter L.R. 11/2004 introdotto dalla L.R. 15/2018).

### **Il riuso temporaneo**

Una previsione della legge 14/2017 è peraltro direttamente operativa: quella dell'art. 8, che consente l'uso temporaneo di volumi dismessi o inutilizzati. È una previsione a sé stante, ma comunque legata al quadro d'insieme del contenimento del consumo di suolo.

Sembra forse un po' velleitaria, e se ne colgono facilmente le difficoltà operative. Essa consente sì di sottrarsi temporaneamente alla disciplina delle destinazioni urbanistiche, ma ciò non comporta affatto di potersi sottrarre a ogni altra disciplina (né certo il legislatore regionale avrebbe potuto disporlo). Ogni nuovo utilizzo, anche se temporaneo, deve essere accompagnato da tutta una serie di interventi di "messa a norma"; ma, in tal modo, gli investimenti necessari rischiano di "durare" più del nuovo uso.

Però è opportuno non avere pregiudizi. Anche perché un ruolo importante - in questo meccanismo – potranno averlo la deliberazione comunale e la convenzione che accompagnano l'autorizzazione al riuso. Insomma, si tratta di atti con un contenuto atipico, perché ogni esperienza è a sé stante e perché la discrezionalità dei Comuni è ampia.

E se è vero che la temporaneità è fondamentale al sistema, non è neppure detto che ciò che è temporaneo non possa stabilizzarsi. Anzi, in un certo senso è nell'ordine delle cose. Il riuso temporaneo potrà spesso essere l'anticipazione di un uso che, se funziona, potrà poi essere consolidato, formalizzato e "pagato" in termini contributivi. E magari la convenzione per l'uso temporaneo potrebbe già prefigurare le condizioni di un successivo cambio di destinazione definitiva.

### **Passaggi**

Tra adempimenti vari e qualche prescrizione a sé stante (il riuso temporaneo), è però da non perdere di vista il senso della nuova legge per il contenimento del consumo di suolo. Che è soprattutto una legge di obiettivi (e, sotto un certo aspetto, bisognerà anzi presidiare che la nuova legge si mantenga davvero fedele agli obiettivi che enuncia).

In conclusione, e con tutte le cautele: l'impressione è che siamo a un momento di passaggio.

Lo sviluppo urbanistico del Veneto negli ultimi anni è segnato da alcuni passaggi fondamentali.

- Un primo passaggio è la legge urbanistica generale, la numero 11 del 2004. È stata il grande riordino della disciplina urbanistica veneta, con scelte innovative e importanti, anche se non tutte pienamente riuscite (dalla divisione in due dei PRG - tra PAT e PI - ai crediti edilizi). Una legge che si inseriva ancora in una logica di espansione, pur con la

consapevolezza dei problemi. Già percepiva che vi deve essere un limite nel trasformare le zone agricole (e l'acronimo che ci ha fino ad oggi accompagnato è SAU).

- Parallelamente a quella legge, ma al di fuori di quella legge, si è sviluppata la prassi della perequazione: se il territorio viene destinato a interventi che generano maggiori valori economici, quei maggiori valori devono essere divisi con l'ente locale. Anche questo fenomeno, a parte le molte riflessioni cui si presta, risponde a una logica di espansione.

- Ma a un certo punto tutto ciò è entrato in crisi. E la legislazione sul "piano casa", protratta più volte dal 2009 e tuttora vigente, ha risposto alle esigenze di una situazione di crisi. Vi ha risposto in modo discutibile, sacrificando la pianificazione urbanistica comunale. Ma la logica era emergenziale; o avrebbe dovuto esserlo, vista la persistenza sino ad oggi del "piano casa" (del resto, pure la crisi c'è ancora...).

- In questa sequenza, la legge sul consumo del suolo è ora lo specchio di un'inversione di tendenza.

E' una legge con contenuti in larga parte indefiniti, protratti nel tempo, che risentiranno di interessi e riserve mentali.

Ma la prospettiva è nuova, risponde a un cambio culturale, si inserisce in una dimensione più ampia: il suolo va salvaguardato, è una ricchezza che non può essere sfruttata all'infinito.

La legge potrà essere perfezionata, cambiata, totalmente sostituita. Ma interviene su un tema ineludibile.

E la necessità di limitare fin d'ora il consumo del suolo non deve solo essere oggetto del dibattito tra specialisti, ma deve coinvolgere la collettività.

*Un nuovo metodo di gestione dell'urbanistica*  
*di Giorgio Orsoni*

1. La prima domanda che viene spontanea di fronte alla legge regionale 6 giugno 2017 n. 14, che forma oggetto di questi studi, consiste nel chiedersi quale sia il suo significato e se, al di là della sua intitolazione, che la fa immediatamente apparire come una legge rientrante nelle competenze legislative regionali concorrenti “*sul governo del territorio e del paesaggio*”, sia realmente una legge di adeguamento della disciplina urbanistica, come sembrerebbe nelle intenzioni del legislatore regionale.

La risposta non è facile, sia per la struttura del testo legislativo che nel capo I vuole porsi dichiaratamente come nuova disciplina generale dell'uso del suolo, e nel capo II come aggiornamento delle procedure della vigente legge urbanistica regionale.

Sia, soprattutto, perché nel capo I, oltre ad una serie di definizioni mirate principalmente a dare ordine ai procedimenti di recupero e rigenerazione urbana, attraverso l'utilizzo delle procedure già vigenti, si introducono due disposizioni che caratterizzano tutta la legge.

La prima laddove si qualifica il suolo quale “bene comune” (art. 1).

La seconda, dopo aver affermato che il consumo di suolo deve essere gradualmente ridotto nel corso del tempo (art. 4), dispone che, da subito, “non è consentito consumo del suolo” (art. 13 comma primo a)), salve le deroghe in regime transitorio.

Si tratta, come appare evidente, di disposizioni che si pongono in netta frattura con i principi sino ad ora ritenuti fondanti di tutta la materia dell'urbanistica, ispirati all'ordinato sviluppo dell'attività edilizia, ma in una progressiva acquisizione di nuovi spazi.

Esse hanno certamente un forte valore di annuncio di una linea politica che la Regione vuole perseguire e che appare coerente con il sentire generale, ma ci si deve chiedere se ed entro quali limiti quelle disposizioni siano conformi al quadro normativo costituzionale vigente

2. E' noto, infatti, che la materia dell'urbanistica, ed oggi il governo del territorio, è da sempre stretta tra la tutela del diritto di proprietà (immobiliare) ed il perseguimento dell'interesse pubblico ad un ordinato sviluppo del territorio, che tenga conto anche di diversi e prevalenti interessi di settore (paesaggio, beni culturali, difesa del suolo, tutela dell'ambiente).

Tali esigenze contrapposte hanno trovato la loro composizione sin dalla legge urbanistica fondamentale n. 1150/1942, attraverso la proceduralizzazione delle scelte.

Attraverso cioè un procedimento, che ha costituito a lungo il modello generale per l'esercizio della funzione amministrativa partecipata dagli interessati, sino all'introduzione della normativa della L. n. 241/90, sul procedimento amministrativo.

Procedimento e partecipazione, dunque, come garanzia del corretto esercizio del potere di compressione, o meglio di conformazione, del diritto di proprietà immobiliare privata, per il perseguimento di obiettivi di interesse generale.

Tale normativa, pur risalente ad epoca anteriore alla Costituzione del 1948, quando la tutela della proprietà privata era molto più rigorosa, si adattò molto bene nel nuovo ordinamento costituzionale, nel quale la proprietà privata, pur essendo protetta da una riserva di legge ordinaria (che tuttavia, come venne osservato, non la metteva al riparo da

una ipotetica soppressione) venne caratterizzata da una funzionalizzazione spinta. (recepita dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che in più occasioni ne negò il pieno riconoscimento economico)

Come recentemente ha rilevato la dottrina (Stella Richter) questa concezione della proprietà privata immobiliare, tutelata solo sul piano economico, con i limiti derivanti dalla prevalenza della funzione sociale, si trova in contrasto con la concezione contenuta nella convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come interpretata dalla giurisprudenza della CEDU, la quale, dopo la riforma costituzionale del 2001, deve ritenersi aver assunto un valore prevalente, quale parametro di valutazione costituzionale. Pertanto, se la proprietà privata (immobiliare) attiene ai diritti della persona, come afferma quella giurisprudenza, essa risulta maggiormente tutelata di fronte alle generiche esigenze di funzionalizzazione, sino ad ora ritenute decisamente prevalenti, fatte salve quelle poste a tutela degli interessi "differenziati", espressamente disciplinati da leggi di settore.

Ciò ha comportato una progressiva perdita di importanza della pianificazione urbanistica, schiacciata fra il riemergere del diritto di proprietà del privato, e la prevalenza dei diversi strumenti posti a tutela degli interessi differenziati (paesaggio, ambiente, beni culturali, tutela del suolo, ecc.), i quali l'hanno relegata a disciplina residuale, priva di quelle caratteristiche di universalità nell'organizzazione del territorio, che avrebbero dovuto essere le sue caratteristiche essenziali (piani urbanistici).

Da un altro punto di vista, non si può dimenticare come il processo di svalutazione della pianificazione urbanistica sia iniziato da lungo tempo con l'introduzione delle ipotesi di deroga, disciplinate dalle leggi di accelerazione nell'esecuzione delle opere pubbliche (L. n. 1/78), che hanno ritenuto prevalenti le esigenze di rapidità di attuazione di singoli interventi, su quelle di ordinato e coerente sviluppo del territorio.

Già allora si era rilevato come le procedure derogatorie avrebbero determinato la crisi della pianificazione a cascata, ordinata secondo il criterio della gerarchia dei piani, e quindi delle scelte da quelle più generali a quelle via via più puntuali.

I procedimenti di deroga hanno rovesciato quest'ottica, piegando le indicazioni dello strumento generale alle scelte operate di volta in volta per il singolo intervento, e determinando in tal modo un'organizzazione del territorio puntiforme, e del tutto avulsa dal rispetto di un quadro di insieme generale.

In questa linea di tendenza deve ascriversi lo sviluppo della c.d. urbanistica contrattata, e cioè le varie previsioni di accordi fra pubblico e privato nel progettare nuovi interventi edilizio - urbanistici. Ove l'interesse pubblico viene stimolato e fatto emergere di volta in volta dalle esigenze di realizzare un obiettivo di natura privata.

E' così che dalle convenzioni di lottizzazione, ove l'amministrazione concordava gli oneri a carico del privato per la realizzazione di interventi voluti nel quadro di una pianificazione generale di matrice esclusivamente pubblica, si è passati agli accordi per concordare con il privato le stesse scelte pianificatorie, dietro il paravento dell'amministrazione partecipata, se non della sussidiarietà orizzontale, attribuendo al privato un ruolo di sostegno alle scelte di un'amministrazione incapace di progettare lo sviluppo della propria collettività.

In questo quadro si sviluppano progressivamente istituti nuovi, quale quello della perequazione, dapprima frutto di prassi operative che hanno allargato i confini degli accordi urbanistici, e successivamente recepito in disposizioni legislative che di pari passo hanno introdotto strumenti complementari quali i crediti edilizi.

Insomma, un insieme di interventi che hanno progressivamente depotenziato la cogenza dei piani urbanistici, a fronte di scelte caso per caso sulla spinta delle risorse (per la più di origine privata) disponibili in un determinato momento storico.

Ciò ha determinato una compromissione del territorio non più tollerabile per i riflessi che ciò determina sull'intero eco-sistema, ma anche sullo sviluppo socio-economico del Paese.

Il fallimento del sistema gerarchico dei piani urbanistici ha indotto a sperimentare alcuni rimedi, come ad esempio il depotenziamento dei piani generali, in piani di struttura, non aventi effetti conformativi della proprietà, ed attribuendo ai piani subordinati le scelte operative, pur sempre in una logica di scelta mossa dall'esigenza concreta del momento (i piani di intervento).

In questo modo si è ulteriormente codificato il metodo del "caso per caso", autorizzando a quel livello l'applicazione degli strumenti della perequazione, dei crediti edilizi nonché degli accordi pubblico-privato, divenuti ormai gli strumenti ordinari di gestione dello sviluppo urbanistico edilizio.

Nella sostanza, una situazione sfuggita al controllo pubblico, in nome di una maggiore partecipazione del privato all'esercizio di una funzione, della quale esso è il naturale antagonista, più che il concorrente all'individuazione del modo migliore di perseguire l'interesse pubblico.

**3.** Il rimedio che la legge regionale n. 14/2017 propone rischia, nella sua radicalità, di rimanere un manifesto politico più che una ridefinizione giuridicamente vincolante dei metodi e delle procedure per far riacquisire al pubblico il dominio di un ordinato sviluppo del territorio, in funzione degli obiettivi di pubblico interesse stabiliti dall'amministrazione.

Non è un caso, infatti, che il legislatore regionale si sia appellato al concetto di "bene comune" la cui definizione è ancor oggi quanto mai incerta, oscillante fra valutazioni assai diverse fra loro, ma accomunate dall'esigenza del superamento dell'incapacità dell'amministrazione di gestire i beni pubblici in una prospettiva tradizionalmente proprietaria e soggettiva, nella quale si fanno rientrare anche i beni demaniali.

Secondo l'impostazione più fattuale e meno dogmatica della definizione di "bene comune" essi ricomprendono non tanto delle cose che in sé stesse abbiano una tale qualifica, ma delle cose che siano funzionali a innescare un diverso modo di intendere il rapporto con il cittadino.

Come è stato giustamente rilevato, l'individuazione dei c.d. "beni comuni" parte dalla esigenza di risolvere il più generale problema della incapacità dell'amministrazione di far fronte alle esigenze affidategli dal legislatore.

Tale visione si è sviluppata in parallelo o forse in dipendenza dall'evolversi del rapporto fra cittadino e amministrazione, dapprima con l'affermarsi della visione del diritto amministrativo paritario e del concetto di co-amministrazione e, successivamente, con l'introduzione anche a livello costituzionale del coinvolgimento del privato nel perseguimento degli interessi di carattere generale, come sancito dall'art. 118 comma quarto Cost., che ha introdotto il principio della c.d. "sussidiarietà orizzontale".

La categoria dei "beni comuni" non come qualificazione di cose che abbiano una propria caratterizzazione intrinseca in una generale classificazione dei beni, ma come un modo di individuare, attraverso i beni in questione, un nuovo metodo di operare nella gestione dei rapporti fra pubblico e privato quando entrano in gioco diritti fondanti la convivenza

democratica.

In altre parole un diverso modo di concepire la stessa amministrazione, nei rapporti con i cittadini.

Ma se questo è il significato della definizione di “bene comune”, ci si deve chiedere: quali effetti conseguono nel campo dell’urbanistica all’attribuzione della qualifica di “bene comune” al suolo, considerato come elemento materiale costituente la base su cui si sviluppano le politiche urbanistiche ed ambientali?

Quale rinnovata visione della gestione dello sviluppo del territorio si accompagni all’inserimento dello stesso in questo nuovo e più democratico sentire del rapporto fra amministrazione e cittadino in questo settore?

Abbiamo ricordato in precedenza come la costruzione gerarchica della pianificazione urbanistica, caratterizzata peraltro da una forte procedimentalizzazione e partecipazione nelle scelte generali, abbia ceduto il passo ad una urbanistica puntiforme, caratterizzata da scelte caso per caso, sotto la spinta di interessi particolari.

Tutto il contrario del diverso metodo di amministrare che l’introduzione del concetto di “bene comune” vorrebbe far sviluppare, laddove l’intervento del cittadino è visto non come espressione di un interesse particolare e “privato”, ma come uno stimolo al perseguimento di un interesse comune e perciò “pubblico”.

**4.** In questa prospettiva la definizione del suolo come “bene comune” non può che essere vista con grande favore, quale affermazione non tanto di una nuova categoria di beni, ma piuttosto di un nuovo metodo di governo del territorio, nel senso più ampio del termine, ripristinandosi ed accrescendo quella partecipazione alle scelte collettive che ha caratterizzato la legislazione urbanistica sin dalle sue origini.

Tuttavia, se passiamo ad analizzare più in dettaglio la normativa introdotta dalla L.R. n. 14/2017, ci accorgiamo che la qualificazione del suolo come “bene comune”, non corrisponde ai contenuti operativi che da tale definizione dovrebbero discendere nella azione amministrativa del “governo del territorio”.

Non ci si riferisce alle affermazioni di principio, quali quelle contenute negli artt. 2 (definizioni) o art. 3 (obiettivi e finalità), e tanto meno nell’art. 1 secondo comma (principi generali) nel quale si introduce l’obiettivo del “contenimento del consumo del suolo”, ma alle modalità attraverso cui tali affermazioni di principio dovrebbero essere attuate.

Infatti, gli strumenti individuati dalla legge negli artt. 4 e ss non appaiono minimamente innovatori rispetto a quelli sino ad ora in vigore, i cui difetti in precedenza evidenziati arrivano da lontano, ed hanno portato al fallimento di una politica di governo del territorio condivisa e partecipata, volto al perseguimento di interessi collettivi.

Un’analisi delle norme in questione, a partire da quelle di programmazione e controllo sul contenimento del consumo di suolo (art. 4) ci dimostrano come, al di là delle enunciazioni di principio e delle definizioni circa i vari interventi ammissibili, non vengono introdotte nuove modalità che consentano di guardare ad una diversa impostazione del processo di sviluppo economico legato all’utilizzazione del suolo e contemporaneamente alla sua conservazione.

E’ ben vero che all’art. 4 comma 2 lett. b) si demanda alla Giunta Regionale di stabilire i criteri di individuazione e gli obiettivi di recupero degli ambiti urbani di rigenerazione con i conseguenti strumenti e procedure atti a garantire l’effettiva partecipazione degli abitanti alla progettazione e gestione di tali programmi.

Senonché la norma rinvia a quanto previsto dall'art. 7, laddove si demanda all'iniziativa di soggetti pubblici o privati la presentazione di proposte di programmi di rigenerazione urbana sostenibile.

Con ciò attribuendo ancora una volta all'iniziativa di parte lo sviluppo delle politiche di intervento sul territorio che risulteranno fatalmente fortemente condizionata dalle risorse economiche disponibili.

Un vero cambiamento di metodo non può invece che passare attraverso una diversa considerazione della politica del territorio che, partendo dalla qualificazione del suolo come bene comune non può non impegnarsi a mettere a disposizione risorse pubbliche che sole possono indirizzare verso reali obiettivi di rigenerazione urbana.

La legge regionale in esame è certamente un primo passo nella direzione giusta, ma dovrà essere attuata nella logica richiamata di un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadino.

***Il consumo di suolo nell'ordinamento italiano***  
*di Gian Franco Cartei*

**Sommario:** 1. Il consumo del suolo o *sprawl* urbano - 2. Regole ed incertezze dell'ordinamento nazionale - 3. Un tentativo non andato a buon fine: il d.d.l. n. 2383 - 4. Una soluzione possibile, ma problematica: la rigenerazione urbana - 5. I segnali dei legislatori regionali - 6. Rilievi conclusivi

**1. Il consumo di suolo o *sprawl* urbano**

Il problema del consumo di suolo può essere compendiato nell'affermazione contenuta nella Carta Europea del Suolo del 1972: “*Il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente*”. Il suolo costituisce una risorsa scarsa, il cui uso è tanto più inefficiente quanto più trascura che il relativo processo di formazione trascende di gran lunga l'orizzonte temporale della vita umana. A tal fine merita ricostruire la tematica giuridica muovendo dall'esame dei documenti dell'Unione Europea per la rilevanza che l'ordinamento comunitario annette da tempo al tema per soffermarsi successivamente sull'ordinamento italiano caratterizzato da una vera e propria anomia giuridica.

Occorre premettere che il problema in esame non riguarda il tema della difesa del suolo nella prospettiva della tutela delle acque e della dimensione idraulica e idrogeologica come disciplinata dalle disposizioni di cui agli artt. 53 ss del Codice dell'ambiente, bensì le esternalità negative legate all'uso del suolo e la loro rilevanza ecosistemica.

Il fenomeno, come noto, costituisce il risultato di vari fattori generalmente rintracciati nell'andamento del ciclo economico, nei meccanismi di formazione della rendita e, non ultimo, nelle caratteristiche socioculturali dei singoli territori. Limitandosi al profilo giuridico, merita, al riguardo, ricordare che da inizio secolo la Commissione Europea ha provveduto ad adottare una serie di atti di *soft law*, nei quali la finalità perseguita concerne la salvaguardia ed il ripristino delle garanzie che consentono le funzioni ambientali del suolo<sup>1</sup>. Basti pensare alla comunicazione della Commissione del 2002, in cui il suolo è stato emblematicamente definito “risorsa essenzialmente non rinnovabile, caratterizzata da velocità di degrado potenzialmente rapide e processi di formazione e rigenerazione estremamente lenti” e configurato quale vettore di funzioni fondamentali di carattere ambientale, sociale ed economico, le cui condizioni occorre preservare dai possibili fattori di deterioramento<sup>2</sup>, tra i quali è menzionata proprio la *impermeabilizzazione del suolo*<sup>3</sup>, assai vicina al significato comunemente addotto in Italia all'espressione consumo di suolo<sup>4</sup>. Si pensi ancora all'importanza attribuita alle strategie

---

1 Sulle origini e le finalità della politica dell'Unione Europea in materia di protezione del suolo i riferimenti in letteratura non sono abbondanti; si richiama L. Marmo, *Developments on Soil Protection in the European Union*, in *Europe and the Environment (Legal Essays in Honour of Ludwig Kramer)*, a cura di M. Onida, Groningen, Europe Law Publishing, 2004, p. 175 ss.

2 Commissione Europea, 16 aprile 2002, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo* (punto 3.4.), COM(2002)179 def.; vedi, altresì, la comunicazione della Commissione Europea, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, COM(2001) 264 def.

3 Per impermeabilizzazione del suolo si intende “[i]l rivestimento del suolo per la costruzione di edifici, strade o altri usi[...]” che “riduce la superficie disponibile per lo svolgimento delle funzioni del suolo, tra cui l'assorbimento di acqua piovana per l'infiltrazione e il filtraggio”.

4 Se il termine più utilizzato dalla Commissione Europea è quello di ‘impermeabilizzazione del suolo’ (*soil sealing*), tuttavia, riferibile a sua volta a quello di consumo di suolo è anche quello di *land take*, inteso

di pianificazione del territorio, troppo spesso ignare degli effetti irreversibili sulle perdite di suolo, ed ai pericoli derivanti dalla proliferazione urbana ed industriale, ritenuta la minaccia principale dell'ambiente fisico e naturale concepito quale risorsa fondamentale a servizio di funzioni essenziali da presidiare con i principi prevenzione, preservazione, recupero e ripristino della funzionalità del suolo<sup>5</sup>.

Forse perché prematuro rispetto ai tempi, non ha avuto successo il tentativo della Commissione di una proposta di direttiva-quadro: presentata nel 2006 è stata ritirata nel 2014 per contrasti insorti tra gli Stati membri a causa dei presunti oneri finanziari e di supposte limitazioni all'autonomia dei singoli ordinamenti nazionali<sup>6</sup>. Ciò nonostante l'impegno della Commissione sui problemi legati allo sfruttamento del suolo non è venuto meno, come testimoniato dalla redazione della comunicazione del 2011, la quale ha indicato come obiettivo futuro quello di arrivare a "quota zero entro il 2050" di occupazione di nuovo suolo<sup>7</sup>, e dai più recenti "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" del 2012<sup>8</sup>, in cui l'occupazione e l'impermeabilizzazione del suolo sono ritenuti fenomeni in larga misura imputabili alle decisioni in materia di pianificazione territoriale siccome prive di un'adeguata analisi preventiva e assunte in violazione dei principi dell'uso sostenibile del suolo<sup>9</sup>. Ed a tal fine è sottolineata l'importanza di elementi quali l'approccio integrato e complementare dell'azione di tutti gli enti con poteri e competenze territoriali, il recupero e riuso dei siti dismessi o inutilizzati e la limitazione dei sussidi che incoraggiano nuova occupazione di suolo.

## 2. Regole ed incertezze dell'ordinamento nazionale

La disciplina giuridica sul consumo di suolo costituisce in Italia una tematica di acquisizione assai lenta e parziale rispetto all'ampia elaborazione avvenuta in sede

---

come 'occupazione del suolo'; su tali concetti si richiama A. di Gennaro, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, a cura di G. F. Cartei e L. De Lucia, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 6 ss.

5 Commissione Europea, 22 settembre 2006, COM(2006)231 def.; per un'analisi degli atti di *soft law* della Commissione Europea, G.F. Cartei, *Il consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea*, in *Contenere il consumo di suolo (Saperi ed esperienze a confronto)*, cit., p. 45 ss.

6 Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, COM(2006)232 def.; sui contenuti della direttiva si richiamano le notazioni di L. Marmo, *La strategia tematica per la protezione del suolo e la proposta di direttiva quadro della Commissione*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 175 ss.

7 Commissione Europea, 20 settembre 2011, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011)571 def.; si veda, altresì, la Commissione Europea, 13 febbraio 2012, *Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, COM(2012) 46 final.

8 Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, 15 maggio 2012, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo* SWG(2012) 101 final/2.

9 Come rileva correttamente la Commissione, infatti, agli effetti e danni ambientali vanno sicuramente ascritti la frammentazione di *habitat* naturali e di corridoi ecologici, nonché la minaccia al paesaggio -cui si possono aggiungere, altresì, la pressione esercitata sulle risorse idriche, gli effetti sulla biodiversità e la perdita di carbonio organico- mentre agli effetti sociali prodotti dall'occupazione del suolo vanno attribuiti, invece, i maggiori costi per l'erogazione dei servizi pubblici, l'aumento del consumo energetico, l'insufficienza delle reti di trasporto pubblico e, sul piano più strettamente individuale, il maggior consumo di carburante, la dipendenza dall'uso dell'automobile ed i costi prodotti dalla congestione e dall'inquinamento ambientale (Punto 2.1).

europea<sup>10</sup>. Le ragioni, in vero, sono molteplici e certo non limitate alla mancanza di imperatività degli atti di *soft law* europei. Tra queste merita menzionare una disciplina della pianificazione inefficace a scoraggiare fenomeni di frammentazione insediativa e infrastrutturale, la molteplicità dei livelli di governo politico amministrativo, nonché la proliferazione della pianificazione di settore, la quale, moltiplicando i centri di decisione delle scelte territoriali, ha legittimato un processo di *depianificazione* che con il fenomeno in esame ha un rapporto consequenziale<sup>11</sup>.

Ma all'espansione urbana –ed alle esternalità negative connesse allo sfruttamento del territorio– ha contribuito, altresì, la leva della disciplina tributaria: alla mancanza di forme di tassazione a tutela dell'integrità delle risorse presenti nel suolo si è contrapposto, infatti, il ricorso da parte dei comuni ai contributi di costruzione richiesti per il rilascio dei permessi di costruzione per soddisfare le esigenze di bilancio della finanza locale<sup>12</sup>. La previsione contenuta nell'art. 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, secondo cui la corresponsione del contributo di costruzione avrebbe dovuto in principio perseguire la copertura delle spese necessarie per la realizzazione delle infrastrutture legate ai nuovi edifici ed al governo del territorio, ha contribuito, infatti, a politiche urbanistiche espansive, specie allorché l'abrogazione dell'art. 12 della legge ha consentito di destinare i proventi degli oneri di urbanizzazione al finanziamento di spese correnti di vario tipo a detrimento di quelle per investimenti<sup>13</sup>.

Infine, menzione particolare meritano il regime giuridico della proprietà fondiaria ed i processi di generazione della rendita immobiliare. L'interpretazione dell'art. 42 Cost. ad opera della Corte costituzionale con le connesse e note vicende relative ai vincoli urbanistici e allo *ius aedificandi*, unitamente ai fenomeni di speculazione finanziaria

---

10 Diversa è l'attenzione prestata dalla saggistica più qualificata; il lavoro più noto è quello di un archeologo di fama come S. Settis, *Paesaggio Costituzione Cemento (La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile)*, Torino, Einaudi, 2010, in part. p. 179 ss.; merita grande attenzione la produzione di noti urbanisti; si richiama, seppur esemplificativamente, L. Benevolo, *La fine della città*, Roma - Bari, Laterza, 2011, p. 66 ss., il quale afferma che l'edilizia contemporanea, "che serve soprattutto a monetizzare gli aumenti di valore dei terreni, più cospicui dell'utile imprenditoriale- finisce per andare contro le esigenze degli utenti; invade e snatura gli ambienti naturali e storici; accresce la densità, quindi la promiscuità, la congestione, il rumore dei nuovi quartieri; occupa o rende troppo costose le aree per gli usi pubblici non remunerativi. Poi obbliga i Comuni a eseguire senza contropartita i servizi primari –le strade, le fognature, gli impianti idrici, elettrici, telefonici- e ritarda o impedisce la realizzazione dei servizi secondari, le scuole, gli asili, i mercati, i campi da gioco, i giardini pubblici"; analogamente G. Campos Venuti, *Città senza cultura*, Roma - Bari, Laterza, 2010, p. 135 ss., secondo cui "Il problema del consumo di suolo è una questione di quantità, come di qualità"; merita, altresì, ricordare le pagine amare con cui si chiude il saggio di un altro osservatore partecipante come V. De Lucia, *Le mie città. Mezzo secolo di urbanistica italiana*, Reggio Emilia, Diabasis, 2010, p. 179 ss.

11 P. Stella Richter, *Relazione generale*, in *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione, Quaderni della Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, p. 143 ss.

12 Sulle lacune e lentezze della legislazione tributaria con riguardo all'intera materia ambientale si v. di recente S. Dorigo, *Fiscalità e ambiente nella prospettiva costituzionale italiana*, in S. Dorigo e P. Mastellone, *La fiscalità per l'ambiente (Attualità e prospettive della tassazione ambientale)*, Roma, Aracne Editrice, 2013, p. 161 ss.

13 Si v. l'art. 136 secondo comma, lett. c, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; R. Marino, *L'evoluzione normativa in materia di oneri di urbanizzazione. Alcune riflessioni critiche*, in *Fin. loc.*, n. 1, 2011, p. 69 ss.; S. Bimonte e A. Stabile, *Veni, vidi, ici. Esiste un trade-off tra pianificazione urbanistica e finanza locale?*, in *Pol. ec.*, 2013, 220 ss., secondo cui, in conseguenza dei processi di riduzione dei trasferimenti statali della metà degli anni Novanta del secolo scorso e della contestuale maggior autonomia impositiva attribuita ai comuni, gli enti locali sono stati indotti ad aumentare la base imponibile –ampliando così il numero degli immobili e dei terreni edificabili- per aumentare il gettito tributario.

legati ai margini di rendimento delle operazioni immobiliari, hanno contribuito a loro volta all'espansione urbana<sup>14</sup>.

Ad ogni modo, seppur in una dimensione generica e frammentaria, la tematica del consumo di suolo naturale ha iniziato ad affacciarsi sulla scena della disciplina giuridica nazionale. Un'indicazione in tal senso è ravvisabile, in vero, già nel Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004: la disposizione di cui all'art. 131, sesto comma, del Codice, allude, infatti, al *principio di uso consapevole del territorio* e quella di cui all'art. 135, quarto comma, lett. c, attribuisce ai piani paesaggistici la definizione di prescrizioni e previsioni preordinate alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche "assicurando, al contempo, il *minor consumo di territorio*".

Almeno in parte più articolate appaiono, invece, le disposizioni contenute nella l. 14 gennaio 2013, n. 10, in cui il tema del consumo di suolo si colloca in seno alla disciplina sugli *spazi verdi urbani*<sup>15</sup>. In particolare, la norma di cui all'art. 6 si compone di due distinte previsioni. Una prima disposizione prevede che tutti gli enti territoriali promuovano l'incremento di spazi verdi urbani e di 'cinture verdi' attorno alle conurbazioni al fine di favorire il risparmio e l'efficienza energetico, l'assorbimento delle polveri sottili e la riduzione dell'effetto "isola di calore"<sup>16</sup>.

Più pertinente al problema del consumo di suolo risulta la disposizione di cui al secondo comma, la quale, proprio allo scopo di favorire la salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, attribuisce ai comuni la potestà di "a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale".

La disciplina sinteticamente ricordata possiede senza dubbio il merito di avere inserito nel nostro ordinamento un principio che mira a contrastare l'uso ed il consumo di suolo naturale per fini di nuova edificazione e urbanizzazione, ma presenta alcuni limiti, ad iniziare da quello della sua collocazione: in un testo legislativo precipuamente dedicato allo sviluppo del verde urbano il tema del consumo di suolo assume una dimensione complementare o sussidiaria, laddove una autonoma collocazione normativa avrebbe consentito di affrontare partitamente gli aspetti legati alle competenze amministrative, ai poteri degli enti territoriali, agli incentivi finanziari ed al regime della proprietà fondiaria. Inoltre, sul piano più strettamente esegetico non sembra possibile sottacere i limiti che si frappongono all'applicazione della norma e che ne spiegano la scarsa attenzione sinora ricevuta da parte delle amministrazioni interessate e che si possono compendiare nel principale di essi: la sua difficile applicazione, abbisognando di una disciplina di dettaglio ad opera del Governo, d'intesa con la Conferenza unificata, di cui tuttora non si ha

---

14 Sui rapporti tra sviluppo del settore immobiliare e speculazione finanziaria si richiamano le puntuali ed argomentate osservazioni di L. Bellicini, *Immobiliare, debito, città: considerazioni sui primi dieci anni del XXI secolo*, in *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. Dematteis, Venezia, Marsilio, 2011, p. 77 ss., il quale rileva che "Gli anni 2000-2006 sono, senza ombra di dubbio, gli anni del più alto salto di scala nella dotazione di capitale fisso della storia del pianeta" (p. 89).

15 Legge 14 gennaio 2013, n. 10, *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*.

16 A tal fine sono elencate misure quali il rinverdimento delle aree di nuova edificazione e delle pareti degli edifici, l'incremento e la conservazione del patrimonio arboreo esistente e la realizzazione di grandi aree verdi pubbliche nell'ambito della pianificazione urbanistica, con particolare riferimento alle zone a maggiore densità edilizia.

notizia. In secondo luogo, la lata discrezionalità dei poteri conferiti rischia di consentire scelte elusive da parte degli enti territoriali. Oltretutto, appare difficile capire la ragione per cui gli enti locali dovrebbero farvi ricorso in mancanza di un quadro chiaro sui benefici a loro disposizione.

### **3. Un tentativo non andato a buon fine: il d.d.l. n. 2383**

Il panorama giuridico nazionale non presenta alcun altro provvedimento legislativo in materia. Merita, ad ogni modo, osservare che la legislatura che si è appena conclusa ha visto l'approvazione dalla Camera dei Deputati il 12 maggio 2016 del disegno di legge n. 2383 intitolato “*Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato*”. Malgrado tale testo non sia mai stato posto all'esame dell'Assemblea di Palazzo Madama, tuttavia, merita ricordarne i principali aspetti. In primo luogo, la disciplina di riferimento: assodato che il tema si colloca nel settore disciplinare del diritto dell'ambiente, opportuno appare il richiamo agli articoli della Costituzione espressamente rammentati, incluso l'art. 44, la cui finalità del “*razionale sfruttamento del suolo*”, insieme all'enunciazione degli “*obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata*”, sono da tempo oggetto di una interpretazione storico-evolutiva che non esaurisca la prospettiva giuridica della norma nella dimensione economica del rapporto *capitale-lavoro*, ma la trasferisca alle condizioni che rendono possibile quello sfruttamento: la preservazione delle risorse naturali<sup>17</sup>. E sempre dai principi costituzionali appare confermato l'assunto che la materia del consumo del suolo attinge alla materia dell'ambiente, ma ha profonde implicazioni con la materia del governo del territorio. Lo conferma, del resto, il richiamo alla Convenzione europea del paesaggio, i cui principi, esorbitanti dai confini della materia del paesaggio, almeno per come essa è tradizionalmente rappresentata, abbracciano aspetti fortemente correlati con la disciplina del governo del territorio<sup>18</sup>.

Pienamente coerenti con l'impostazione predetta appaiono quelli che nel testo sono denominati *principi fondamentali della materia del governo del territorio*: il richiamo al riuso, alla rigenerazione urbana ed alla medesima limitazione del consumo di suolo sembrano declinabili, infatti, nell'ambito degli strumenti urbanistici, specie alla luce del principio che “il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse”. Ma non meno significative, seppur non poco problematiche, risultano talune definizioni contenute nell'art. 2 del disegno di legge, ad iniziare da quella di *consumo di suolo* inteso come “l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione”, oppure la nozione di *superficie agricola, naturale e seminaturale*, nella quale rientrano non soltanto “i terreni

---

17 M. A. Cabiddu, *Il diritto alla terra (Art. 44 Cost.)*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, Torino, Utet, 2013, p. 83 ss.; emblematica l'affermazione di G. Galloni che già nella metà degli anni '90 del secolo scorso con riferimento alla rilettura dell'art. 44 Cost. rilevava che “... il punto di incontro inderogabile tra agricoltura e ambiente, e conseguentemente tra diritto agrario e diritto ambientale, è rappresentato dal territorio”, in *Riv. giur. agr. e amb.*, 1996, p. 9; per una ricostruzione esegetica della disposizione accompagnata da ampi riferimenti bibliografici, F. Angelini, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 904 ss.

18 Per il significato del termine paesaggio nella Convenzione europea del paesaggio, D. Sorace, *Paesaggi e paesaggio nella Convenzione europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G.F. Cartei, Bologna, il Mulino, 2007, p. 17 ss.; di recente P. Marzaro, *Paesaggio*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *Tutele parallele e norme processuali*, Padova, Cedam, 2015, p. 315 ss.

qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici”, ma, altresì, “le altre superfici, non impermeabilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge”<sup>19</sup>. Un plauso particolare merita, inoltre, la disciplina degli oneri di urbanizzazione, definitivamente sottratti alla spesa corrente e destinati esclusivamente ad interventi di interesse pubblico e sociale quali, tra gli altri, il risanamento di complessi edilizi, il riuso e la rigenerazione urbana e la tutela dell’ambiente e del paesaggio.

Merita segnalare, altresì, gli elementi meno convincenti del testo in esame. La disciplina sottrae alle guarentigie di un periodo transitorio in cui il consumo di nuovo suolo è consentito solo in casi tassativi, gli interventi per la realizzazione di piani attuativi per i quali sia stata presentata una semplice *istanza* prima dell’entrata in vigore della legge.

Le perplessità investono anche il procedimento per dare applicazione al disegno di legge: è prevista, infatti, una prima deliberazione della Conferenza unificata sui criteri e le modalità per la definizione della suddetta riduzione e un’ulteriore deliberazione della stessa Conferenza sulla ripartizione quantitativa tra le regioni della suddetta riduzione, cui fa seguito un regolamento interministeriale nel quale sono definiti i soggetti competenti, le modalità e i criteri per il monitoraggio sulla predetta riduzione ed attuazione di quanto previsto dalla legge. E non basta: a ciò occorre aggiungere, infatti, che alle regioni spetta disporre la riduzione quantitativa del consumo di suolo e determinare criteri e modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica comunale, come se questa costituisse un’operazione naturale ed immediata per gli enti substatali<sup>20</sup>.

Anche da questi pochi cenni appare chiaro che, se anche il testo fosse stato approvato dal Parlamento, difficilmente avrebbe visto la attuazione.

#### **4. Una soluzione possibile, ma problematica: la rigenerazione urbana.**

In realtà, sulla politica legislativa in materia di contrasto al consumo di suolo pesa un’altra incognita costituita dalle politiche di incentivo al riuso del suolo edificato rappresentate dalla formula della *rigenerazione urbana*, non a caso definita nel testo medesimo principio fondamentale della materia del governo del territorio.

Occorre, in proposito, ricordare che ‘*rigenerazione urbana*’ è formula in voga da tempo in tutte le discipline aventi ad oggetto lo studio del territorio, designando fini pubblici spesso diversi e che, riassumibili nella formula generale del *recupero urbano*, sembrano declinarsi nelle nozioni di recupero, restauro, riqualificazione e risanamento del tessuto edilizio<sup>21</sup>. Ampio, di conseguenza, risulta l’ambito di intervento: questo spazia, infatti, dai contesti urbani, periferici e marginali, interessati da fenomeni di carenza di servizi e degrado ambientale, sino ai processi di esclusione sociale.

La definizione di rigenerazione presente nella disposizione di cui all’art. 2 del già rammentato disegno di legge ne allarga ulteriormente il campo di azione, per cui la nozione abbraccia finalità disparate, da quelle più propriamente di carattere urbanistico e socio-economico sino all’agricoltura urbana, dalla sostituzione edilizia e riuso sino alla riqualificazione ambientale. Di per sé ciò non costituirebbe un limite se sussistesse

---

19 W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, 2016, p. 121.

20 P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell’esistente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2015, p. 603.

21 R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2014, p. 244 ss.

nell'ordinamento una disciplina di riferimento. Così, purtroppo, non è<sup>22</sup>. A poco, infatti, sembrano servire le formule risalenti alla l. n. 179 del 1992 sui programmi di intervento ed al d. l. n. 70 del 2011 sul patrimonio edilizio esistente; e maggiori lumi non provengono neppure dalla disposizione di cui all'art. 3 *bis* del Testo unico dell'edilizia del 2001, la cui incerta formulazione pare, in vero, limitata a ipotesi, se non marginali, quantomeno circoscritte.

## 5. I segnali dei legislatori regionali

La mancanza di una legislazione statale ha stimolato l'attivismo dei legislatori regionali. La panoramica legislativa in materia non si presenta particolarmente nutrita, ma risulta comunque significativa<sup>23</sup>.

Si prenda, ad esempio, la legge 10 novembre 2014, n. 65 della regione Toscana di riforma complessiva della disciplina del governo del territorio, in cui la sostenibilità ambientale è declinata sul crinale della nozione di *patrimonio territoriale* definito dalla disposizione di cui all'art. 3, primo comma, come "l'insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani"- la cui tutela sarebbe imposta in quanto *'bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale'*.

E' in tale perimetro semantico che la legge pone agli enti territoriali precise finalità quali la conservazione e la gestione del patrimonio territoriale, la riduzione dei fattori di rischio connessi all'utilizzazione del territorio e la qualità insediativa ed edilizia. Ed è sempre in tale quadro innovativo che si inserisce la disposizione di cui all'art. 4 che vieta che gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale e le risorse naturali siano ridotte in modo irreversibile, prevedendosi in ogni caso che le eventuali trasformazioni territoriali costituiscano oggetto di considerazione estesa agli effetti prodotti su tutte le componenti. Assai rilevanti e riferite al tema in esame appaiono, in particolare, la disposizione, secondo cui "Le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato" –escludendosi, in tal modo, che il consumo di suolo possa riguardare il territorio rurale e l'edificato sparso e discontinuo<sup>24</sup>- nonché la previsione che l'uso di nuovo suolo a fini insediativi o infrastrutturali sia consentito soltanto a condizione che "non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti". Una finalità accessoria, ma non per questo secondaria rispetto a quella di conservazione territoriale posseggono, infine, le previsioni concernenti la pianificazione sovra comunale e di area vasta, la disciplina sui rapporti ed i conflitti tra enti territoriali, la perequazione territoriale, nonché le disposizioni sulla qualità del territorio rurale e degli insediamenti<sup>25</sup>.

---

22 T. Bonetti, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, a cura di E. Fontanari e G. Piperata, Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città, Bologna, il Mulino, 2017, p. 62 ss.

23 Si segnalano le seguenti leggi regionali: legge r. Calabria n. 19 del 2002, legge r. Emilia Romagna n. 24 del 2017, legge r. Lombardia n. 31 del 2014, legge r. Toscana n. 65 del 2014, legge r. Umbria n. 1 del 2015, legge r. Veneto n. 14 del 2017.

24 Si segnala l'ampia accezione della nozione di "territorio rurale"; ai sensi dell'art. 64 esso comprende, da un lato, le aree propriamente rurali, le aree ed i nuclei sparsi e le aree che, pur non ospitando funzioni non agricole, non costituiscono territorio urbanizzato, dall'altro, "tutto ciò che è esterno al territorio urbanizzato come definito dall'articolo 4 e come individuato negli atti di governo del territorio comunali [...]".

25 Si richiamano le disposizioni contenute negli articoli 23 ss., 47 ss., 62 ss. e 102.

Coeva a quella toscana è la legge r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, in cui “il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero” è espressamente indicato come lo scopo primario della legge<sup>26</sup>. Sono state, pertanto, introdotte significative modifiche della disciplina generale contenuta nella legge r. 11 marzo 2005, n. 12<sup>27</sup>, le quali paiono condensarsi negli obiettivi della “riduzione di consumo di suolo e della rigenerazione urbana [...] il recupero e la riqualificazione delle aree degradate o dismesse, che possono compromettere la sostenibilità e la compatibilità urbanistica, la tutela dell’ambiente e gli aspetti socio-economici”. All’uopo, la disciplina in esame prevede che la materia del governo del territorio sia caratterizzata sin dalla pianificazione regionale dal fine della riduzione del consumo di suolo e che la valutazione ambientale degli effetti derivanti dall’attuazione dei piani territoriali contengano tra gli obiettivi di sostenibilità ambientale, altresì, il consumo di suolo. Di conseguenza, allo stato, l’intero processo pianificatorio – regionale, provinciale e comunale – sembra chiamato a rispettare determinati criteri e soglie di riduzione del consumo di suolo stabiliti a livello regionale<sup>28</sup>.

La legge r. n. 31/2014 contiene la previsione di misure di incentivazione per interventi di recupero e rigenerazione urbana e l’istituzione di un apposito ‘Osservatorio’ col compito di periodico monitoraggio del consumo di nuovo suolo agricolo<sup>29</sup>. A finalità analoghe mira la previsione che i piani urbanistici comunali contengano un apposito elaborato, denominato *Carta del consumo di suolo*, per l’individuazione e quantificazione della superficie agricola e del grado della relativa utilizzazione<sup>30</sup>.

In questo quadro si inserisce anche la legge r. Veneto 6 giugno 2017, n. 14<sup>31</sup>. Per quanto il testo legislativo sia oggetto di specifica analisi nei singoli capitoli che compongono questo volume merita ricordarne alcuni profili principali ad iniziare dai principi informativi, tra i quali, la norma di cui all’art. 1 inserisce la programmazione dell’uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale, la tutela del paesaggio e la promozione della biodiversità, la rinaturalizzazione del suolo impropriamente occupato e la rigenerazione urbana<sup>32</sup>.

Nella legge veneta la riduzione del consumo di suolo è principalmente affidato ad una delibera di Giunta regionale, la quale, ai sensi dell’art. 4, comma 1, deve stabilire, alla luce di una serie di fattori e caratteristiche territoriali, la quantità massima di consumo di suolo consentito nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei. La medesima delibera deve, altresì, stabilire i criteri di individuazione e gli obiettivi degli ambiti urbani di rigenerazione, nonché le politiche, gli strumenti per perseguire le finalità di cui alla legge

---

26 Art. 1, quarto comma, legge 28 novembre 2014, n. 31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*.

27 Per un commento ai contenuti della legge Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 in materia di governo del territorio si richiama l’analisi di E. Boscolo, *Le regole dell’urbanistica in Lombardia*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 23 ss.

28 Si richiama l’art. 19, secondo comma, lett. *b-bis* e l’art. 17, settimo comma, della legge n. 12 del 2005 nella versione modificata dalla legge n. 31 del 2014.

29 Rispettivamente artt. 4 e 5, primo comma, legge n. 31 del 2014.

30 Art. 10, comma 1, lett. e bis legge n. 12 del 2005.

31 Per una analisi complessiva del testo legislativo, L. De Lucia, *Il contenimento di consumo di suolo in Veneto*, in corso di pubblicazione in *Rivista Giuridica di Urbanistica*.

32 L. Viel, *Art. 1*, in *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana (Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017, n. 14)*, a cura di B. Barel, Padova, Grafica S.p.a., 2017, p. 72 ss.

stessa, le regole per la determinazione, registrazione e circolazione dei crediti edilizi, e le procedure di verifica e monitoraggio. A loro volta, nei diciotto mesi dalla pubblicazione della suddetta delibera i comuni debbono approvare la variante di adeguamento allo strumento urbanistico generale. In questo quadro si segnalano, altresì, gli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, riqualificazione urbana e di rigenerazione urbana sostenibile di cui agli artt. 5, 6 e 7<sup>33</sup>.

In conclusione, stando sempre alla lettera della legge, una volta completato l'iter ivi previsto, il consumo di nuovo suolo dovrebbe essere limitato ai c. d. 'ambiti di urbanizzazione consolidata' e alle ipotesi derogatorie previste dall'art. 12.

## **6. Rilievi conclusivi.**

Merita concludere richiamando una delle enunciazioni contenute nella Carta Europea del Suolo del 1972: "Qualsiasi politica territoriale deve essere concepita in funzione delle proprietà dei suoli e dei bisogni della società di oggi e di domani" per sottolineare i limiti dell'ordinamento nazionale che tuttora concepisce le funzioni e le attività che caratterizzano le trasformazioni territoriali secondo i modelli organizzativi e concettuali del secolo scorso<sup>34</sup> tuttora fondato sulla tripartizione tra ambiente, paesaggio ed urbanistica<sup>35</sup>.

A ben vedere, pesa il retaggio di categorie e classificazioni normative formatesi sul calco di una cultura giuridica in un'epoca in cui il problema del suolo era non solo sottovalutato, ma sconosciuto. Né in soccorso del suolo pare venire la disciplina della rigenerazione urbana, tuttora affidata ad un futuro applicativo incerto.

C'è, pertanto, da augurarsi che, nella perdurante latitanza del legislatore statale, quello regionale mostri i necessari segni di vitalità sottoponendo a revisione le categorie tradizionali, a cominciare da quella del governo del territorio, tuttora sovente associata a funzioni ed attività di trasformazione, e ponendo al centro la conservazione ambientale in funzione di preservazione delle componenti essenziali del suolo ed il ruolo dell'attività amministrativa di regolazione.

---

33 Sulle predette disposizioni si richiamano i commenti di M. Panzarino, G. Vidali, E. Gaz, E. Caucci e D. Signor, in *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana (Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017, n. 14)*, p. 104 ss.

34 Seppur appartenenti ad ambiti disciplinari distinti si richiamano le analisi convergenti di autorevoli studiosi quali G. Martinotti, *Dalla metropoli alla meta-città. Le trasformazioni urbane all'inizio del XXI secolo*, e M. Cammelli, *Governo delle città: profili istituzionali*, entrambi in *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, cit., rispettivamente pp. 25 ss e 335 ss., e A. G. Calafati, *Economie in cerca di città (La questione urbana in Italia)*, cit., p. 135 ss.

35 Il riferimento è ovviamente al noto saggio M.S. GIANNINI, "Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici", in *Riv. trim. dir. pub.*, 1973, 15 ss.

***La nuova urbanistica veneta***  
*di Cristiano Corazzari*

Il territorio del Veneto ha subito negli ultimi decenni, per effetto di importanti dinamiche economico e territoriali, una profonda trasformazione urbanistica e infrastrutturale con conseguente progressiva antropizzazione dei suoli: un processo che ha comportato un uso del territorio caratterizzato da un modello diffuso del sistema insediativo e che ha generato discontinuità delle reti ecologiche, elevati impatti sulle risorse naturali e sul paesaggio e più in generale sulla qualità della vita dei cittadini veneti.

La Regione del Veneto, in questo scenario e nella consapevolezza della necessità di procedere ad una revisione del modello di sviluppo, ha emanato la legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 sul contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana.

Una legge con la quale si è inteso disegnare un nuovo futuro per il Veneto e tracciare le linee guida per la salvaguardia dell'ambiente e del territorio, promuovendo iniziative volte alla riqualificazione e alla rigenerazione del tessuto urbano esistente, nel rispetto del principio di responsabilità, sancito dallo Statuto della Regione del Veneto, nei confronti delle future generazioni.

La L.R. 14/2017 promuove un processo di revisione sostanziale della disciplina urbanistica che dovrà essere ispirata ad una nuova "coscienza" delle risorse territoriali ed ambientali, avendo particolare attenzione e cura dell'uso della risorsa "suolo", bene fondamentale e imprescindibile per la qualità della vita della generazione attuale e futura: un nuovo assetto disciplinare che mira a ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato, in coerenza con l'obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050.

La legge, oltre a prevedere disposizioni mirate al contenimento del consumo di suolo e avviare processi della sua rinaturalizzazione, pone particolare attenzione alla riqualificazione edilizia e ambientale e alla rigenerazione urbana.

Infatti, tra gli obiettivi della legge, si prevede una migliore qualità architettonica, finalizzata all'armonico inserimento degli interventi nei contesti urbani contribuendo al miglioramento dei livelli di vivibilità e del decoro, prevedendo, a tal fine, specifiche azioni e iniziative quali la demolizione di opere incongrue o di elementi di degrado, il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, lo sviluppo di tipologie edilizie urbane a basso impatto energetico e ambientale, nonché il riuso temporaneo dei volumi dismessi o inutilizzati.

Una legge che, oltre a favorire azioni volte alla qualità architettonica ed edilizia, evidenzia una significativa attenzione anche alla sicurezza, promuovendo non solo la demolizione integrale di opere incongrue o di elementi di degrado, ma anche la demolizione di manufatti ricadenti in aree a pericolosità idraulica e geologica.

Inoltre grande rilievo è dato alla rigenerazione urbana sostenibile, delineando strategie e specifici programmi per definire interventi per ambiti di urbanizzazione di aree vaste dismesse o incompatibili con il contesto paesaggistico e ambientale, nonché per le parti significative di quartieri urbani interessati dal sistema infrastrutturale delle mobilità e dei servizi.

Per tali ambiti, infatti, si prevedono azioni e/o iniziative atte a rigenerare parti significative della città, comportando conseguentemente un'oculata riqualificazione, ovvero ammodernamento, del sistema infrastrutturale e dei servizi, incentivando

l'integrazione delle infrastrutture delle mobilità veicolare, ciclabile e pedonale con il tessuto urbano e la rete dei trasporti.

La Regione del Veneto con questa legge ha pertanto avviato un nuovo percorso con il quale intende promuovere una strategia di azioni concrete volte alla rivitalizzazione delle città, incentivando la fruibilità e migliorando la qualità ambientale ed architettonica, la valorizzazione del suolo agricolo e naturale, nella piena cognizione dell'importanza delle funzioni ecosistemiche che lo stesso garantisce.

Una legge che intende agire anche a livello culturale creando una consapevolezza del valore delle risorse naturali, evidenziando che risulta prioritario ridare utilità e qualità al territorio sottoutilizzato o dismesso prima di procedere a nuovi processi di edificazione.

I contributi forniti dagli autorevoli autori del testo, qualificati professionisti riconosciuti quali apprezzati esperti e studiosi delle dinamiche e delle trasformazioni del territorio, hanno certamente arricchito le valutazioni e le analisi del complesso apparato legislativo delle norme della Legge Regionale n. 14 del 2017; una Legge che ora, dopo la prima fase di applicazione, dovrà trovare le adeguate e significative risposte dal territorio.

Un nuovo "approccio" culturale di pianificazione territoriale e di programmazione socio-economica, che si sviluppa in un percorso che prevede come cardini delle diverse strategie e azioni, la qualità ambientale ed architettonica, la riqualificazione degli spazi degradati, la rinaturalizzazione del suolo impropriamente occupato, senza dimenticare gli aspetti inerenti la sicurezza e la rispondenza ai valori identitari e sociali della comunità locale veneta.

*Cristiano Corazzari*  
*Assessore regionale al territorio, cultura e sicurezza*  
*della Regione del Veneto*

## CAPITOLO I I CARATTERI GENERALI E LA STRUTTURA DELLA LEGGE

### *La struttura della Legge* di Franco Zambelli

L'essenza dell'Urbanistica, richiamando l'efficace definizione offerta da Paolo Stella Richter, "... non è quella di soddisfare questo o quel determinato interesse ... che sul territorio trovi il suo momento materiale di incidenza" poiché essa concerne "almeno potenzialmente, tutti gli interessi che sul territorio devono trovare soddisfacimento".

Ispirandosi alla ricerca del benessere pubblico generale, la legislazione urbanistica ha subito e subisce spinte eterogenee in relazione ai molteplici interessi che la influenzano, inclusi quelli inerenti la crescita economico - sociale, la residenzialità e gli usi connessi, l'assistenza sanitaria, le attività ricreativo - culturali, l'istruzione nei suoi diversi gradi, il trasporto pubblico e la viabilità, il controllo e la tutela dell'uso del suolo, la progettazione degli spazi urbani.

Nel corso del '900, la legislazione urbanistica regionale (L.R. n. 61 del 27 giugno 1985) è stata attuata attribuendo la priorità all'esigenza di sviluppo delle città ed alle attività economiche ed industriali ivi insediate. Priorità cui, peraltro, si frapponeva la coeva L.R. n. 24 del 25 marzo 1985 volta alla tutela delle zone agricole, senza perciò escluderne a priori l'edificabilità.

Nel medesimo tracciato volto a governare i processi di espansione urbana, si è da ultimo inserita anche la L.R. n. 11 del 23 aprile 2004 con la quale il delicato meccanismo di bilanciamento dei diversi interessi in gioco è stato insidiato dalla c.d. pianificazione concordata (o "contrattata").

Complice la crisi economico - finanziaria dell'ultimo decennio che non ha risparmiato il mercato immobiliare soccorso unicamente dal c.d. "Piano Casa" (L.R. n. 14 del 10 luglio 2009 e successive proroghe), si è assistito ad una sorta di inversione di tendenza conclamata nelle c.d. "Varianti Verdi" (L.R. n. 4 del 16 marzo 2015) con le quali la Regione Veneto ha puntato al contenimento del consumo di suolo al fine di arrestare il processo di urbanizzazione del territorio.

In tale contesto e sulla scia delle analoghe iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Abruzzo e Toscana, prende vita la L.R. 14 del 6 giugno 2017 con la quale la Regione Veneto, recependo l'obiettivo comunitario di azzeramento del consumo del suolo entro il 2050, ha avviato un protocollo per la salvaguardia delle aree ancora non urbanizzate promuovendo la riqualificazione del tessuto insediativo esistente e, nel contempo, per adeguare a tale iniziativa la legislazione urbanistica vigente.

La legge regionale 14/2014 si articola, conseguentemente, in due capi: il primo - rubricato "*Contenimento del consumo di suolo, riqualificazione, rigenerazione e miglioramento della qualità insediativa*" nel quale sono dettagliate le finalità e le modalità di attuazione della nuova disciplina; il secondo dedicato all'aggiornamento della L.R. 23 aprile 2004, n. 11.

Il Capo I declina, agli artt. 1 e 3, i principi generali su cui è informata la legge 14/2017 e gli obiettivi che si prefigge di ottenere nel medio e lungo periodo. Va annotato, richiamando per il resto quanto esposto nel precedente paragrafo, che il legislatore regionale utilizza aggettivi come "fondamentale" (con riferimento alla qualificazione del

suolo come risorsa) ed “insostituibile” (con riguardo alla funzione di salvaguardia) tracciando per sé e per i pianificatori locali il dogma su cui orientare le future scelte urbanistiche.

L’art. 2 contiene le definizioni dei concetti espressi dalla L.R. 14/2017 tra i quali una particolare menzione meritano:

- le c.d. “opere incongrue o elementi di degrado” (le cui modalità di riqualificazione sono dettate dall’art. 5) che si caratterizzano negli edifici e altri manufatti che, per caratteristiche localizzative, morfologiche, strutturali, funzionali, volumetriche od estetiche costituiscono elementi non congruenti con il contesto in cui sorgono;

- i c.d. “ambiti urbani degradati” (riqualificabili secondo le modalità stabilite dall’art. 6 della L.R. 14/2017) ossia le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata contraddistinte da immobili obsoleti, inutilizzati, dismessi, disorganici, degradati o abbandonati;

- i c.d. “ambiti urbani di rigenerazione” (disciplinati dall’art. 7 della L.R. 14/2017) ossia le aree ricadenti in zone di urbanizzazione consolidata caratterizzati da una notevole consistenza, dismesse o da dismettere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale o urbanistico su cui sorgono e che potrebbero attrarre funzioni sociali, culturali, economiche e/o abitative diverse.

Gli articoli 5, 6 e 7 citati delineano i requisiti per l’attuazione degli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, di quella urbana e di rigenerazione sostenibile attribuendo, in particolare, ai Piani degli Interventi il compito di individuare le opere da riqualificazione ed i perimetri urbani degradati e da rigenerare. Nel contempo, l’art. 10 istituisce un fondo regionale, accessibile agli enti pubblici, organismi di diritto pubblico ed associazioni nonché ai privati, volto a rimborsare le spese di progettazione e gli studi di fattibilità in relazione agli interventi di rigenerazione urbana nonché a finanziare le opere di demolizione delle opere incongrue qualora sussista un interesse pubblico alla loro rimozione.

In relazione agli immobili dismessi o da dismettere, l’art. 8 ammette la possibilità, per una sola volta e per un periodo non superiore a tre anni prorogabili di altri due, di riutilizzarli temporaneamente per attività volte “preferibilmente” (senza, quindi, escludere attività diverse) allo sviluppo dell’iterazione tra creatività, innovazione, formazione e produzione culturale creando opportunità di impresa e di occupazione e start up.

Il legislatore si è preoccupato, all’art. 9, di operare anche sul fronte della formazione dei professionisti promuovendo la qualità edilizia e la diffusione delle buone pratiche per la valorizzazione del territorio preconizzando la definizione dei parametri di eco – sostenibilità degli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana. Interventi la cui concreta attuazione sarà vigilata e valutata, con cadenza triennale, dalla competente Commissione consiliare a tal fine nominata ai sensi dell’art. 15 della legge in commento.

L’art. 12 reca le disposizioni finali della L.R. 14/2017 elencando gli interventi comunque sempre ammissibili che, quindi, non possono essere travolti dalle limitazioni sul consumo del suolo definite dalla Giunta regionale ai sensi dell’art. 4, comma 2 lett. a). Vengono, in particolare, consentite a priori le iniziative edificatorie relative agli ambiti di urbanizzazione consolidata, quelle di riqualificazione edilizia, ambientale ed urbana, i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico, gli interventi del SUAP e quelli connessi all’attività di imprenditore agricolo nonché quelli ammessi dal Piano casa, dal PTRC, dai piani d’area e dai progetti strategici oltre all’attività di cava.

La citata disposizione inframezza le altrettante deroghe introdotte, *in primis*, dall'art. 11 con riguardo agli accordi di programma i quali possono prescindere dal rispetto dei limiti di consumo del suolo sempreché riguardino interventi per i quali venga riconosciuta dalla Giunta l'interesse regionale alla trasformazione urbanistico – edilizia. Deroga curiosa ed autoreferenziale se solo si tenga conto che, in ogni caso, l'accordo di programma presuppone l'assenso della Giunta regionale la quale verrebbe chiamata a meramente ratificarlo pregiudicando quella risorsa definita “fondamentale” dal comma 1° dell'art. 1 della L.R. 14/2017.

Del pari, l'art. 13, dopo aver escluso la consumabilità di suolo – ad eccezione dei casi sempre ammessi elencati, come si diceva, dall'art. 12 – consente la realizzazione di interventi negli ambiti inedificati nella misura del 30% (incrementabile sino al 50% nell'ipotesi in cui la delibera della Giunta regionale recante le quantità di suolo disponibile non intervenisse nel termine indicato dall'art. 4, comma 2°) della capacità edificatoria assegnata dal PAT o dal PRG (per i pochi Comuni che non si sono ancora dotati del nuovo strumento urbanistico).

La disposizione elenca, poi, la disciplina transitoria relativa ai procedimenti di rilascio dei titoli edilizi e degli strumenti urbanistici che sono fatti salvi così come gli accordi pubblico-privati per i quali, alla data di entrata in vigore della legge in commento, l'Amministrazione si sia pronunciata o con la dichiarazione di interesse pubblico (per gli accordi ex art. 6 della L.R. 11/04) o con la conferenza decisoria (per quelli ex art. 7 della medesima L.R. 11/04).

L'art. 13 si conclude assegnando ai Comuni l'onere di definire e/o rettificare gli ambiti di urbanizzazione consolidata (comma 9°) approvando, entro il termine di 18 mesi dalla pubblicazione della delibera della Giunta regionale di quantificazione del suolo consumabile, le Varianti di adeguamento (comma 10°) dello strumento urbanistico secondo le procedure semplificate definite dal successivo art. 14, salvo il potere sostitutivo riservato dal Presidente della Giunta regionale per l'ipotesi di inerzia delle Amministrazioni locali.

Il Capo II della L.R. 14/2017 è volto ad adeguare la legge urbanistica vigente (11/2004) coordinando le due discipline.

Nell'ambito dei principi informativi (Titolo I – Capo III della L.R. 11/2004), sono stati modificati l'art. 8 prevedendo che l'Osservatorio della Pianificazione Territoriale ed Urbanistica fornisca annualmente una relazione sullo stato del consumo di suolo, l'art. 10 che assegna alla Giunta regionale lo svolgimento di attività di monitoraggio degli strumenti urbanistici comunali secondo i criteri e modalità da essa stessa definiti, e l'art. 11 bis prevedendo che l'aggiornamento del quadro conoscitivo nell'ambito del procedimento di adozione del P.I. e successive varianti sia trasmesso alla Giunta regionale per le suesposte finalità (adempimento inserito correlativamente al comma 5 bis dell'art. 18 della medesima L.R. 11/04 nell'ambito del procedimento di approvazione del P.I.).

Sono state, inoltre, novellate le disposizioni inerenti il contenuto e le procedure di formazione del Piano di Assetto del Territorio e del Piano degli Interventi (Titolo II – Sez. I della L.R. 11/2004): il contenuto del P.A.T. (art. 13) viene esteso per comprendere il riferimento alla determinazione della quantità massima di superficie naturale e seminaturale interessata dal consumo di suolo (lett. f) ed alla individuazione, negli ambiti territoriali omogenei, degli interventi di rigenerazione urbana sostenibile sempre nell'ottica del contenimento dell'uso del suolo (lett. k). Viene, inoltre, introdotta un

nuovo contenuto del P.A.T. alla lett. r-bis) prevedendo che, agli effetti di cui all'articolo 48, comma 5 bis, siano indicati quali contenuti del piano regolatore generale sono confermati in quanto compatibili con il PAT in relazione ai contenuti localizzativi, normativi e alla sostenibilità ambientale.

Sotto il profilo procedimentale, è stato modificato l'art. 14, comma 6° della L.R. 11/2004 inserendo, tra i criteri di valutazione del P.A.T. assegnati alla Giunta regionale, anche la verifica dell'osservanza del limite quantitativo di suolo consumabile (lett. c-bis del comma 6°).

Con riguardo al Piano degli Interventi, il legislatore regionale ha previsto espressamente (comma 4° e 4 bis dell'art. 17 della L.R. 11/04) la verifica della possibilità di riorganizzare e riqualificare il tessuto insediativo esistente stabilendo che, laddove si rendesse necessario individuare aree nelle quali insediare interventi di nuova urbanizzazione, il Comune dovrà anzitutto procedere alla verifica del rispetto dei limiti di consumo del suolo definiti dal nuovo art. 13, comma 1° lett. f) della L.R. 11/04.

Anche l'art. 18 della L.R. 11/04 è stato modificato prevedendo che, decorsi cinque anni dall'entrata in vigore del P.I., decadono le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, a nuove infrastrutture e ad aree per servizi per le quali non siano stati approvati i relativi progetti esecutivi, nonché i vincoli preordinati all'esproprio di cui all'articolo 34. Decadute le previsioni urbanistiche tali aree vengono considerate come non pianificate (ex art. 33 della L.R. 11/04) fino all'adozione di una nuova disciplina urbanistica da adottarsi entro 180 giorni salvo il potere sostitutivo regionale in caso di inerzia. Il nuovo comma 7 bis prevede, inoltre, che possa essere concessa una proroga delle previsioni relative alle aree di espansione soggette a strumenti attuativi non approvati previo versamento di un contributo. Contributo determinato in misura non superiore all'1 per cento del valore IMU dell'area da corrispondersi ogni anno successivo alla decorrenza del termine quinquennale. Si tratta, a ben vedere, di una sorta di indennità espropriativa al contrario difficilmente giustificabile se si tiene conto che l'edificabilità *in nuce* ammessa dallo strumento urbanistico sconta già il pagamento di una maggiore imposta municipale. D'altra parte, non necessariamente la mancata approvazione dello strumento attuativo è attribuibile al proprietario ben potendo, peraltro, l'iniziativa pubblica sopperire all'inerzia del privato.

Tornando alle modifiche introdotte dalla L.R. 14/2017, la priorità al riutilizzo e riqualificazione degli edifici dismessi o inutilizzati è ribadita anche dall'art. 18, comma 3 bis della L.R. 11/04 laddove si precisa che nel valutare le proposte di variante funzionali all'individuazione di nuovi spazi commerciali i Comuni assicurano priorità al recupero di edifici esistenti.

Viene, inoltre, rivisitata la disciplina dell'art. 36 della L.R. 11/04 in ordine alla riqualificazione ambientale prevedendo non solo che la demolizione delle opere incongrue, degli elementi di degrado o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale determinano un credito edilizio ma, nel contempo, prevede che gli interventi di riordino della zona agricola finalizzati alla riqualificazione dell'edificato inutilizzato od incongruo, restituendo il suolo alla funzione agricola, consentono nei limiti definiti dal P.A.T. la rilocalizzazione e ricomposizione dei volumi preferibilmente nelle aree di urbanizzazione consolidata.

In relazione al Titolo V bis dedicato al "Paesaggio", la L.R. 14/2017 è intervenuta assegnando alla Giunta Regionale (art. 45-ter, comma 6° lett. i-bis della L.R. 11/04)

l'attività promozione della formazione dei Parchi agro-paesaggistici-sovracomunali per la tutela e valorizzazione del territorio rurale, del paesaggio e delle attività agricole anche con la partecipazione dei produttori locali e degli abitanti delle aree interessate.

Parchi che, sostanzialmente, contribuiscono ed ambiscono a sostenere e rafforzare le finalità delineate dall'art. 3 della legge in commento.

Una menzione finale meritano le coperture finanziarie che, per quanto riguarda l'attuazione del Capo dedicato alle modifiche della L.R. 11/04, non sono previste ritenendo che non vi siano maggiori oneri a carico del bilancio della Regione. In effetti, sono previsti per lo più adempimenti in capo ai Comuni, ad eccezione, se si vuole, delle attività di promozione dei Parchi di cui da ultimo si è fatto cenno. Attività che, ritiene chi scrive, non possa essere espletate senza l'attribuzione di uno stanziamento specifico.

Ciò che, però, lascia perplessi è lo stanziamento (quantificato in € 50.000,00 relativamente all'esercizio 2017) limitato, peraltro, per le sole attività di cui all'art. 10 della legge. Stanziamento che dovrebbe coprire – certo, solo per l'anno 2017, visto che per gli anni a venire si provvederà diversamente – i rimborsi per le spese di progettazione e di redazione degli studi di fattibilità relativi agli interventi di rigenerazione urbana nonché per le opere di demolizione delle opere incongrue. Interventi che, notoriamente, sono particolarmente dispendiosi. Dispendio economico che – ed è questo il punto nevralgico sul quale ruoterà il successo della pur lodevole iniziativa regionale – il privato potrà affrontare solo se adeguatamente sostenuto nell'ottica di perseguire il beneficio comune.

Il disegno che emerge è quello di una legge che fortemente accentra il sistema pianificatorio in capo alle Regioni.

I Comuni che soggiacciono sia alle cadenze quantitative di consumo del suolo, rimesse alla emanazione dei decreti regolamentari, sia alle definizioni terminologiche che condizionano il contenuto delle norme attuative sul piano edilizio, vengono a perdere brani della propria autonomia decisionale tali da compromettere le scelte anche fondamentali della pianificazione locale.

Si è in presenza di una continuità della tendenza, già manifestatasi con il Piano casa, di limitare il sistema pianificatorio a cascata, privilegiando il principio della edificabilità diretta sotto l'usbergo delle scelte vincolanti effettuate dall'Ente regionale. La pianificazione comunale perde la propria capacità di traguardare a 180 gradi il territorio, di prescegliere le aree di consolidamento rispetto a quelle di sviluppo, di vagliare, cioè, appieno le esigenze della collettività.

In altri termini, il centro di riferimento non è più la realtà locale, mediata dall'interfacciarsi con la Provincia, bensì la Regione unica interlocutrice dello Stato svilendo, in tal modo, il principio di sussidiarietà. D'altro canto, siamo in presenza di una legge in cui viene accentuato il substrato economico. Una legge, peraltro, che non riesce a contemperare il presente con le aspettative del futuro, la salvaguardia di quanto realizzato con un dinamismo che viene a priori scoraggiato. E' una legge che, comunque, tradisce le molte attese inizialmente legate alla sua emanazione, identificandosi piuttosto con lo stato d'animo attuale del Paese.

***Le fasi della sua attuazione***  
*di Alessandro Janna*

Nel promuovere la profonda e radicale revisione della disciplina urbanistica la L.R. n. 14/2017 ha come finalità quella di ridurre progressivamente il consumo del suolo non ancora urbanizzato, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo del tutto entro l'anno 2050, richiamato espressamente all'art. 3, co. 3, lett. a), ed al seguente art. 4, co. 2, lett. a).

La riduzione progressiva del consumo del suolo implica che - anche a regime - detta nuova disciplina debba essere attuata in più fasi e secondo adempimenti periodici da parte degli Enti pubblici interessati, volti a contenere e ridurre progressivamente il consumo di suolo.

In ragione dell'impatto della nuova disciplina ed allo scopo di non paralizzare del tutto l'attività edificatoria in attesa dell'entrata in vigore a pieno regime, il Legislatore Regionale ha approntato sia una disciplina transitoria (di cui all'art. 13), che una individuazione degli interventi che sono sempre consentiti (secondo la disciplina di cui all'art. 12), in quanto non innovati dalla nuova disciplina (salvo che per quanto concerne le esclusioni riferite alla riqualificazione edilizia ed ambientale ed alla riqualificazione urbana, di cui rispettivamente agli artt. 4 e 6).

Il passaggio dalla disciplina transitoria a quella ordinaria è accompagnato da alcune attività prodromiche, volte all'individuazione da parte della Giunta Regionale della quantità massima di suolo consumabile, da ripartirsi fra i Comuni del territorio regionale. Viene in particolare prevista una co-pianificazione tra Regione e Comuni, dovendo questi ultimi fornire all'ente sovraordinato importanti informazioni al fine della determinazione (periodica e progressiva) della quantità di suolo consumabile in ambito regionale.

Immediatamente dopo l'entrata in vigore della Legge (avvenuta il 24 giugno 2017, decorsa la *vacatio legis* di 15 giorni dalla pubblicazione sul BUR n. 56 del 9.6.2017) e più precisamente in data 26 giugno 2017 (nel rispetto del termine di tre giorni dall'entrata in vigore prescritto dall'art. 4, co. 5), la Giunta Regionale ha trasmesso tramite posta elettronica certificata a tutti i Comuni la scheda informativa di cui all'allegato A della Legge.

In estrema sintesi, mediante tale scheda ad ogni singolo Comune vengono richiesti: lo stato della pianificazione, il numero della popolazione residente, le informazioni territoriali relative alla pianificazione vigente ed allo stato di attuazione delle previsioni in essa contenute, suddivise nelle due macro destinazioni prevalenti residenziale e produttiva, nonché le superfici oggetto di c.d. Varianti Verdi ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 4/2015 o di interventi programmati dai Consorzi di Sviluppo ai sensi dell'art. 36, c. 5, della Legge n. 317 /1991 e le superfici di aree dismesse all'interno del proprio territorio comunale.

Oltre all'invio di detta scheda, i Comuni sono stati chiamati anche ad individuare e trasmettere alla Regione, ai sensi dell'art. 13, co. 9, gli “*ambiti di urbanizzazione consolidata, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e)*”. Per l'esame della definizione di tali ambiti di urbanizzazione consolidata si rinvia al commento dedicato a tale argomento, potendosi soltanto rilevare che la Legge in esame non si applica e così non incide in

alcuna misura su tutti quegli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata. Ed infatti, secondo la definizione degli ambiti di urbanizzazione consolidata riportata nell'art. 2, co. 1, lett. e), essi si identificano con *“l'insieme delle parti del territorio già edificato”*, che pertanto già hanno determinato un consumo del suolo. In relazioni a dette aree è sempre possibile intervenire, anche a seguito dell'entrata in vigore della Legge, per il semplice fatto che ogni futuro intervento sulle medesime aree lascerebbe invariato *“l'incremento della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo”* (art. 2, lett. c) e così non comporterebbe ulteriore consumo di suolo.

La concreta individuazione degli stessi ambiti da parte delle Amministrazioni comunali ha riscontrato difficoltà applicative, essendo state adottate discordanti interpretazioni a causa di una definizione normativa imprecisa. Pure non tutti gli enti locali hanno inteso la richiesta perimetrazione come un atto meramente ricognitivo di una conformazione urbanistica preesistente ed hanno, invece, provveduto in senso sostanzialmente discrezionale con una nuova valutazione dell'assetto del territorio.

La corretta acquisizione dei dati sopra ricordati da parte dei Comuni è fondamentale per la Regione per poter determinare la quantità massima di consumo del suolo, oggetto in seguito di revisione periodica almeno quinquennale.

Per rafforzare e sollecitare l'invio dei dati, è stato previsto che ogni Comune deve adempiere alla trasmissione dell'allegato entro il termine di 60 giorni, decorso infruttuosamente il quale trovano applicazione le limitazioni previste dall'articolo 13 commi 1, 2, 4, 5 e 6 comportanti l'impossibilità di nuova edificazione se non in una misura contingentata del 30%.

Acquisite dette informazioni di ambito comunale, la Regione può procedere all'approvazione con delibera di Giunta di un atto in cui fissa, tra le altre cose, anche il valore massimo della superficie di suolo modificabile.

Dispone al riguardo sempre l'art. 4 che la Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare ed il Consiglio delle Autonomie locali (istituito con Legge regionale 25 settembre 2017, n. 31, ma non ancora operativo; secondo il regime transitorio, detto parere è di competenza della Conferenza Regione - Autonomie locali), stabilisce entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei, tenendo conto delle informazioni disponibili in sede regionale e di quelle fornite dai Comuni con la ricordata scheda informativa, nonché considerati gli aspetti concernenti la specificità territoriali, le caratteristiche qualitative e idrauliche dei suoli e delle loro funzioni eco-sistemiche, le produzioni agricole, tipicità agroalimentari, lo stato di fatto della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica.

Il decorso del termine di centottanta giorni è sospeso per l'acquisizione dei pareri della competente Commissione Consiliare e del Consiglio delle Autonomie locali, entrambi da rendersi entro sessanta giorni dal ricevimento della proposta di provvedimento della Giunta regionale, decorsi i quali si prescinde dai pareri.

In data 19 dicembre 2017 (e così entro il termine di centottanta giorni) vi è stata

l'approvazione da parte della Giunta regionale della proposta di provvedimento con tre allegati A, B e C, chiedendosi, ai sensi del citato art. 4, commi 2 e 3, un parere alla competente Commissione Consiliare e al Consiglio delle Autonomie locali. Conseguentemente, il termine di centottanta giorni, a disposizione della Giunta regionale, è rimasto sospeso per l'acquisizione dei citati pareri, entrambi da rendersi entro sessanta giorni dal ricevimento della proposta di provvedimento della Giunta regionale. Pur essendo scaduto anche tale ulteriore termine di sessanta giorni non è comunque stata immediatamente adottata la deliberazione, eventualmente prescindendo dai pareri richiesti.

Solamente in data 23 marzo 2018 è stato reso il parere da parte della seconda Commissione Consiliare, mentre nessun parere è stato formulato dal Consiglio delle autonomie locali (in via transitoria, dalla Conferenza Regione - Autonomie locali).

In considerazione delle verifiche e degli approfondimenti raccomandati dal parere della Commissione Consiliare, è stato elaborato un ulteriore allegato D, con conseguente parziale modifica dell'allegato C. Sono, altresì, stati corretti alcuni errori materiali nei due allegati A e B.

Con deliberazione di Giunta Regionale n. 668 del 15 maggio 2018, pubblicata sul BUR n. 51 del 25 maggio 2018, è stata infine adottata la delibera, con i quattro allegati A, B, C e D.

Considerato che il termine massimo di 240 giorni è venuto a scadere in data 19 febbraio 2018 (180 gg per delibera + 60 gg per pareri dall'entrata in vigore in data 24.6.2017), in difetto del provvedimento di Giunta, è risultata operante fino all'emanazione della delibera la disposizione transitoria di cui al combinato disposto dei commi 2 e 8 dell'art. 13, secondo la quale, in difetto del provvedimento della Giunta, è incrementata di un ulteriore 20% la percentuale di consumo del suolo transitoriamente consentita ai Comuni ex art. 12, co.2, pari al 30% della capacità edificatoria complessivamente assegnata dagli strumenti urbanistici generali entro la quale sono consentiti gli interventi negli ambiti inedificati.

Con il provvedimento adottato, sulla base delle informazioni e dei dati contenuti nella *“Relazione di sintesi dell'indagine conoscitiva”* (Allegato A), è stato adottato l'Allegato B *“Analisi, valutazioni e determinazione della quantità massima di consumo di suolo”* e approvato l'Allegato C *“Ripartizione quantità massima di consumo di suolo”*. In recepimento del parere seconda Commissione Consiliare sono state approvate anche le *“Determinazioni e procedure applicative”*, di cui all'Allegato D.

È interessante notare che l'acquisizione dei dati è stata pressoché totale, avendo trasmesso tempestivamente la scheda ben 491 Comuni, ai quali si sono aggiunti a seguito di sollecito regionale dapprima 50 Comuni e quindi, seppure in maniera tardiva, ulteriori 23 Comuni entro la data di approvazione della proposta di delibera. Considerate anche le successive trasmissioni di 6 Comuni (e non tenendo conto del mancato invio del Comune di Sappada, in quanto ora aggregato alla Regione Friuli - Venezia Giulia), rimangono in definitiva appena 4 Comuni (su un totale di 575 Comuni in Veneto) a non aver ottemperato alla trasmissione della scheda entro la data di adozione della delibera.

Per i Comuni che hanno effettuato tardivamente la trasmissione o che non vi hanno

proprio provveduto si devono applicare le limitazioni previste dall'art. 13, co. 1, 2, 4, 5 e 6, fino all'emanazione del provvedimento di Giunta regionale integrato sulla base dei dati tardivamente acquisiti.

Vi è stata, quindi, una notevole acquisizione di dati, che ha permesso alla Giunta di poter avere un quadro d'insieme del territorio in termini di quantità e di velocità di consumo di suolo rispetto al periodo preso in considerazione. Si sono potute, altresì, analizzare le trasformazioni del territorio ed esaminare i diversi usi di suolo, le tendenze e le dinamiche in atto circa l'andamento demografico, la tensione abitativa, l'espansione delle città, il sistema infrastrutturale, il sistema produttivo ed economico ed altri fenomeni che generano pressione sul suolo.

Oltre alle informazioni evincibili dalle schede pervenute, sono stati utilizzati anche i dati forniti da Istituti e Agenzie regionali e statali (quali ISPRA, ISTAT e ARPAV), fra i quali merita di essere ricordato l'Osservatorio della pianificazione territoriale e urbanistica, i cui compiti e funzioni sono stati assai rafforzati dalla legge in esame, anche tramite correttivi al testo della L.R. n. 11/2004.

In un'ottica di continuo aggiornamento del limite di suolo consumabile, si è inteso rafforzare e meglio precisare l'importante e, anzi, fondamentale raccolta di informazioni sul consumo del suolo, che il Legislatore regionale vuole sia periodicamente compiuta al precipuo fine di poter adeguare e contemperare gli obiettivi da raggiungere con la realtà di fatto e le esigenze della collettività.

Fondamentale compito in tale senso è riservato all'Osservatorio, al quale è ora assegnato il nuovo compito di redigere una relazione annuale sullo stato del consumo del suolo (secondo quanto disposto dall'art. 17). Tale relazione è diretta prioritariamente, ma non solo, alla Giunta Regionale al fine di consentire alla stessa di adoperarsi per il contenimento del consumo del suolo.

Nel rinviare direttamente all'Allegato B dedicato alla *“Analisi, valutazioni e determinazione della quantità massima di consumo di suolo”* per l'esame della elaborazione dei dati compiuta dalla Regione, si rileva che la Giunta ha individuato 31 Ambiti Sovracomunali Omogenei (ASO), ai quali è stata distribuita la quantità massima di consumo di suolo, successivamente assegnata ai singoli Comuni nell'Allegato C *“Ripartizione quantità massima di consumo di suolo”*. L'assegnazione a ciascun Comune della quota di suolo consumabile è stata compiuta a prescindere dal numero di abitanti o dalla superficie complessiva, bensì tenendosi principalmente conto delle destinazioni d'uso e delle specificità dei singoli territori, anche in relazione allo stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, alle situazioni di tensione abitativa ed alle vocazioni agricole dei terreni. Specifiche disposizioni sono, quindi, state dettate con l'Allegato D (adottato a seguito del parere della Commissione Consiliare), rispettivamente, in relazione ai Comuni i cui valori della quantità massima di consumo del suolo determinata risultano superiori al doppio della media dell'ASO di appartenenza e che dovranno procedere a maggiori verifiche, con riferimento a quei Comuni con PAT adottato alla data di entrata in vigore della L.R. n. 14/2017, nonché circa i Comuni che presentano dei residui di PRG o PAT con valori decisamente poco significativi, al di sotto di due ettari.

Merita, poi, di essere segnalato quanto stabilito al punto 3 di detto allegato con riferimento alla *“perimetrazione degli “ambiti di urbanizzazione consolidata”*”. La Giunta regionale ha, infatti, inteso fornire una sorta di *“interpretazione autentica”*, proprio a fronte delle ricordate differenti interpretazioni seguite dai Comuni. È dunque interessante notare che la Giunta conferma direttamente che detta perimetrazione si sostanzia in un atto meramente ricognitivo e chiarisce che la stessa deve essere compiuta *“facendo esatto riferimento alla classificazione delle aree di completamento effettuate dagli strumenti conformativi (PRG o PI), comprendendo tra queste anche le aree destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, oggetto di un piano urbanistico attuativo in fase di realizzazione”*. Sempre secondo la Giunta, in relazione ai nuovi Piani degli Interventi devono essere considerate ai fini della perimetrazione solamente *“le aree effettivamente classificate e zonizzate dal PI e non quelle meramente individuate - con perimetrazioni, margini o altre grafie - dal PAT”*. Per una migliore comprensione, viene altresì fornito all’interno dell’Allegato B uno schema illustrativo, al quale si rinvia.

A seguito dell’approvazione del provvedimento di Giunta regionale che definisce la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale, i Comuni sono tenuti ad approvare, entro 18 mesi dalla pubblicazione nel BUR del suddetto provvedimento regionale, una variante di adeguamento dello strumento urbanistico generale (PRG o PAT) secondo le procedure semplificate di cui all’articolo 14. Contestualmente alla pubblicazione della variante, ogni Comune provvederà anche a trasmetterne copia integrale alla Regione e ad inviare la scheda aggiornata e corretta o confermata.

La Giunta regionale, oltre al provvedimento che definisce la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo di riferimento, dovrà altresì emanare appositi provvedimenti relativi: ai criteri di individuazione e gli obiettivi di recupero degli ambiti urbani di rigenerazione; alle regole e le misure applicative ed organizzative per i crediti edilizi; alle procedure di verifica e monitoraggio; ai criteri di individuazione interventi pubblici (accordi di programma di interesse regionale); ai criteri di selezione delle domande per il fondo di rotazione.

L’attuazione della Legge dovrà, infine, essere costantemente rivista ed adeguata, al fine di poter attuare la programmata riduzione progressiva del consumo di suolo fino a pervenire a quota zero entro il 2050.

A tale scopo è, pertanto, previsto, ai sensi del sesto comma dell’art. 4, che la Giunta regionale, sulla base dei dati forniti dall’Osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica, sottopone a revisione almeno quinquennale la quantità massima del consumo di suolo ammesso nel territorio regionale.

Sempre in vista di un costante controllo del territorio, viene assegnato alla Giunta regionale, per effetto delle modifiche apportate alla Legge Urbanistica dagli artt. 18 e 19, il compito di svolgere attività di monitoraggio delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali e della loro attuazione, anche la rilevazione sistematica di appositi indicatori. I dati così raccolti rientrano nel quadro conoscitivo, oggetto di analisi dal citato Osservatorio, nell’ottica di una completa e costante valutazione del territorio sotto il

particolare profilo del contenimento del consumo del suolo.

***Il ruolo dei Comuni e della Regione: possibili dubbi di costituzionalità?***  
*di Luca Donà*

L'esame delle funzioni della Regione e dei Comuni delineate nella Legge della Regione Veneto n. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo consente di fare qualche riflessione, sotto un profilo più generale, in ordine alle linee di evoluzione dell'urbanistica nell'attuale ordinamento quanto a soggetti, competenze e interessi da tutelare.

Anche al fine di valutare le implicazioni di ordine costituzionale, occorre fare una breve premessa. Come è noto, l'art. 117, comma 1, lett. p), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato la definizione delle *“funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”* e, al fine di dare attuazione a tale riserva legislativa, il Legislatore statale ha stabilito quindi, ai sensi dell'art. 14, comma 27, lett. d), del D. L. 31.5.2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30.7.2010, n. 122, che sono funzioni fondamentali dei Comuni anche *“la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale”*, ribadendo in sostanza quanto affermato dalla Corte Costituzionale, la quale ha riconosciuto da tempo un ruolo imprescindibile e non esautorabile completamente del Comune nella pianificazione urbanistica ed edilizia del proprio territorio<sup>36</sup>. Peraltro, costituisce affermazione altrettanto diffusa nella giurisprudenza costituzionale quella secondo cui *“l'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio delle sue competenze, individuare le dimensioni della stessa autonomia, valutando la maggiore efficienza della gestione a livello sopra comunale degli interessi coinvolti”* (Corte Cost., 12-27 luglio 2000, n. 378), sempre che siano garantite adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia. Anche l'art. 2, comma 2, lett. d), della Legge della Regione Veneto n. 11 del 2004 riconosce in capo ai Comuni *“la responsabilità diretta nella gestione del proprio territorio”*.

Parimenti pacifico è che la funzione della pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale non è funzione esclusivamente del Comune, posto che già nel sistema configurato dalla legge urbanistica del 1942 si prevede una importante partecipazione al relativo procedimento della Regione, alla quale spetta l'approvazione dello strumento urbanistico comunale e il potere di modificare, entro certi limiti, il contenuto dello stesso. Inoltre, l'art. 117, comma 2, Cost., prevedendo l'intervento *“concorrente”* delle Regioni nel *“governo del territorio”*, riconosce e garantisce alle Regioni inalienabili ambiti di regolamentazione dell'uso e dell'assetto del territorio<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Tra le molte, possono essere ricordate: Corte Cost., 25 marzo – 8 aprile 1997, n. 83; Corte Cost. 12-27 luglio 2000, n. 378; Corte Cost. 14-21 ottobre 1998, n. 357; Corte Cost. 18-30 luglio 1997, n. 286.

<sup>37</sup> È appena il caso di notare che il termine governo del territorio, a differenza di urbanistica intesa come disciplina di conformazione dei suoli, implica che *“la questione della pianificazione del territorio non è più solo prerogativa degli enti primari ma coinvolge da tempo altri soggetti portatori di particolari interessi pubblici cui spetta – attraverso strumenti di pianificazione sovraordinata di contenuto o di ambito*

Attesa la possibile concorrenza del potere pianificatorio, eventuali conflitti devono superarsi tenendo conto del principio di sussidiarietà, in virtù del quale le attività amministrative devono essere preferibilmente svolte dall'ente territoriale più vicino ai cittadini (il Comune), rimanendo salvo l'esercizio delle medesime attività da parte del livello amministrativo territoriale superiore (Regioni, Province, Città metropolitane, Stato) solamente nel caso in cui questa attrazione comporti un servizio più efficace ed efficiente.

Negli ultimi anni si è assistito all'attribuzione alla Regione di un ruolo sempre più marcato relativamente alle scelte di pianificazione territoriale, con ricadute dirette sul contenuto stesso degli strumenti pianificatori del Comune. Il che non sorprende ove si consideri l'emersione, costantemente in crescita, di interessi generali che richiedono una tutela sovra comunale e dei quali deve tenersi conto anche nell'attività di pianificazione urbanistica. Quest'ultima non può essere più concepita quale mero coordinamento delle potenzialità edificatorie dei diritti di proprietà esistenti su un determinato territorio, ma deve avere cura di tutelare tutti gli interessi che sono coinvolti dal "*modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi*", come sottolineato nella pronuncia del Consiglio di Stato n. 2710 del 2012<sup>38</sup>.

Significativo esempio di evoluzione è la L.R. n. 32/2013 – c.d. Terzo Piano Casa – che preclude ai Comuni di derogare alle previsioni della medesima legge, così assumendo di fatto la valenza di una vera e propria scelta pianificatoria, sovraordinata e vincolante per

---

*variabile – la tutela di quei particolari interessi*" e, dunque, senza mettere in dubbio "*che il territorio costituisca uno degli elementi 'reali' degli enti locali*", occorre "*prendere atto – una volta per tutte – che esiste una gerarchia degli interessi che sul territorio si esprimono attraverso piani di settore ... per interessare ampie parti del territorio nazionale ai fini della preservazione delle risorse naturali, della tutela paesaggistica e delle acque, in una parola dell'ambiente*" (P. Urbani, "*L'urbanistica: oltre il culto dei piani*", relazione tenuta nel convegno AIDU di Udine del 29.9.2017, pubblicata in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)).

Anche in giurisprudenza si è affermato che "*l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ad armonico del medesimo; uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio. Che tenga conto, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione de futuro sulla propria stessa essenza*" (Cons. St., Sez. IV, 10.5.2012, n. 2710).

<sup>38</sup> È stata esattamente rilevata in dottrina una evoluzione della pianificazione urbanistica verso una "*crescita di rilevanza di una molteplicità di interessi (ambientale, paesaggistico, di programmazione industriale ed energetica etc) che si aggiungono all'interesse primario dell'Autorità preposta alla pianificazione di ordinato sviluppo dell'attività edificatoria*" (G. Armao "*Il 'netto storico' nella pianificazione urbanistica*" in *Riv. Giur. Ed.*, 2016, V, p. 555; analogamente, può vedersi anche, tra gli altri: F. Cartei, "*Autonomia locale e pianificazione paesaggistica*" in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2013, p. 703 e ss).

D'altro canto, come pure è stato osservato recentemente "*il sistema delle tutele differenziate è ... andato ordinandosi sempre più per piani ... con ciò creando talvolta complicazioni con gli interventi dei poteri locali preposti all'ordinato assetto del territorio, generalmente restii a tali limiti alla pianificazione urbanistica derivanti dalla tutela di beni cosiddetti 'immateriali'*" (C. Campanaro, "*Urbanistica, conformazione dei suoli e tutela dell'ambiente: l'evoluzione della giurisprudenza*" in *Giust. Amm.*, n. 4 del 2016).

il Comune, che si sostituisce automaticamente ad eventuali, difformi previsioni dello strumento pianificatorio comunale. Ciò aveva indotto alcuni commentatori a dubitare della legittimità costituzionale della Legge in ragione della limitazione irragionevole dell'autonomia del Comune che ne deriverebbe.

La Legge Regionale n. 14/2017 sul contenimento del consumo del suolo rappresenta un'ulteriore conferma di tale evoluzione, attribuendosi un ruolo sempre più centrale e importante alla Regione nelle decisioni di pianificazione urbanistica anche a livello comunale, con conseguente limitazione del relativo potere del Comune.

Ciò emerge fin dalle prime disposizioni della Legge n. 14/2017, laddove si definiscono gli obiettivi e le finalità della stessa: la Regione *“stabilisce criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione”* (art. 3 lett. b); la Regione stabilisce *“misure di programmazione e di controllo del consumo del suolo”*, stabilendo – e rivedendo ogni 5 anni – la quantità massima di consumo di suolo, sulla base dei dati forniti dall'osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistico *ex art. 8 della L. n. 11/2004 (art. 4)*. Anche nelle successive disposizioni della Legge, volte a disciplinare fattispecie particolari, si rinviene un ruolo sempre più incisivo della Regione nelle scelte di pianificazione comunale: ad esempio, l'art. 7 stabilisce che il PAT individui gli *“ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili a programmi di rigenerazione urbana sostenibile”*, ma *“sulla base dei criteri e degli obiettivi di recupero indicati dalla Giunta Regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lett. b)”*.

La limitazione del potere pianificatorio del Comune emerge inoltre testualmente nell'art. 13 della Legge, laddove, fino all'emanazione da parte della Regione del provvedimento di cui all'art. 4, comma 2, lett. a) - e cioè del provvedimento con cui si stabilisce la quantità massima di suolo consumabile - *“non è consentito consumo di suolo”* e *“non è consentita l'introduzione nei piani territoriali ed urbanistici di nuove previsioni che comportino consumo di suolo”*, fatte salve le eccezioni previste nel medesimo art. 13. Il comma 10 di quest'ultima disposizione stabilisce poi che entro 18 mesi dalla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta Regionale appena ricordato *“i comuni approvano la variante di adeguamento allo strumento urbanistico generale secondo le procedure semplificate di cui all'articolo 14 e, contestualmente alla sua pubblicazione, ne trasmettono copia integrale alla Regione”*, prevedendosi, nel successivo comma 11, che se il Comune non provvede al riguardo il Presidente della Giunta Regionale eserciterà i poteri sostitutivi.

Avuta presente la limitazione che ne deriva al potere del Comune, qualcuno potrebbe dubitare della legittimità costituzionale della nuova Legge regionale, analogamente a quanto è stato sostenuto in relazione al c.d. Terzo Piano Casa già menzionato, ritenendo che un sistema pianificatorio urbanistico strutturato di fatto in forma gerarchica risulterebbe in contrasto con il principio costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali (art. 118 Cost.) e con il principio di sussidiarietà sopra ricordati.

Tanto più legittimi appaiono tali dubbi dopo che, con la sentenza non definitiva n. 5711 del 4.12.2017, il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della Legge sul consumo del suolo della Regione Lombardia n. 31/2014, con riferimento agli articoli 5, 117, comma 2, lett. p) e

118 della Costituzione. In particolare, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni con le quali, imponendosi un blocco temporale alle iniziative pianificatorie delle amministrazioni comunali, si rendono immodificabili, seppur per un periodo di tempo contenuto, le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente. Ha affermato il Consiglio di Stato che *“in un contesto ordinamentale in cui il principio di sussidiarietà, da un lato, e la spettanza al Comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale, dall’altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il ruolo del Comune non può infatti essere confinato nell’ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata; il Comune, di regola, non può disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti (Regione o Provincia) titolari del relativo potere, ma può, tuttavia, discrezionalmente concretizzarne i contenuti”*.<sup>39</sup>

Tuttavia, la questione posta dal Consiglio di Stato alla Corte Costituzionale non pare deducibile – quanto meno non negli specifici termini - anche in relazione alla legge della Regione Veneto. Invero, il Consiglio di Stato dubita della legittimità dell’art. 5, comma 4, della Legge della Regione Lombardia laddove non soltanto conferma la potestà urbanistica comunale – vietando al Comune di approvare varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT che comportino nuovo consumo di suolo in attesa del provvedimento della Giunta Regionale con il quale viene stabilita la quantità massima di suolo consumabile – ma anche *“inibisce al Comune qualunque forma di pianificazione diversa stabilendo che fino all’adeguamento di cui al comma 3 ... sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente”*, così espropriando senza un limite di tempo certo le competenze proprie del Comune, consistenti nella potestà di modificare il documento di Piano del PGT; competenze che connotano l’autonomia del Comune sancita dalla Costituzione. La Legge della Regione Veneto n. 14 del 2017 vieta invece al Comune, in attesa del provvedimento della Giunta Regionale, di adottare varianti che comportino consumo di suolo, lasciando libero il Comune di variare per il resto il Piano degli Interventi e il PAT.

Non paiono dunque seriamente sostenibili con riferimento alla Legge della Regione Veneto n. 14 del 2017 dubbi di legittimità costituzionale, giacché non viene sottratta al Comune una funzione “propria” (quella relativa al potere pianificatorio), trattandosi di una disciplina volta a ridimensionare tale funzione al fine di tutelare interessi sovracomunali<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Sul punto, si ricorda l’opinione diffusa in giurisprudenza secondo cui *“non è consentito all’ente titolare del potere di approvazione del piano regolatore, al di fuori delle ipotesi connotate dalla prevalenza di tutela di interessi superiori, modificare in senso sostanziale i contenuti della disciplina urbanistica, frutto della scelta della comunità di riferimento e, per questo, espressione della riserva di attribuzione democratica assistita dal principio di sussidiarietà”* (Cons. St., Sez. II, 5.2.2003, n. 2691).

<sup>40</sup> Si è scritto efficacemente in dottrina che la compenetrazione tra le competenze dei diversi livelli di governo del territorio è tale che *“non è nemmeno più il caso di parlare di ‘pianificazioni parallele’ ovvero di quelle pianificazioni che corrono parallelamente all’urbanistica”, dovendosi “prendere atto che se l’urbanistica è indiscutibilmente potere di conformazione dei suoli, quest’ultimi non sono solo oggetto della disciplina del prf, ma che questo potere di conformazione è appannaggio di altri soggetti pubblici, e subisce vincoli, restrizioni, dimidiazioni, schiacciamenti e quindi il territorio non è solo uno degli elementi reali degli enti locali ma la sua conservazione o trasformazione risponde specialmente oggi all’esercizio*

Può per altro verso osservarsi che la Legge Regionale n. 14/2017 prevede anche forme di collaborazione con i Comuni, che potrebbero risultare sufficienti al fine di garantire gli “*strumenti di leale collaborazione*” e gli “*adeguati meccanismi di cooperazione*”, richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per il rispetto del principio di sussidiarietà, che invece non si ravvisano nella Legge sul Piano Casa. L’art. 4 già menzionato, riguardante le misure di programmazione e di controllo sul contenimento del suolo, prevede che la Giunta Regionale stabilisca: la “*quantità massima di consumo del suolo nel territorio regionale ... tenendo conto, sulla base delle informazioni disponibili in sede regionale e di quelle fornite dai comuni*” di una pluralità di aspetti; le “*politiche, gli strumenti e le azioni positive per concorrere, in collaborazione con le autonomie locali e gli altri enti pubblici, al conseguimento degli obiettivi di cui all’articolo 3*”. Anche nell’art. 3, concernente obiettivi e finalità della Legge, viene sancito che la Regione “*promuove collaborazione con autonomie locali e gli altri enti pubblici titolari di competenze afferenti la materia*” (lett. a) e “*disciplina l’acquisizione, l’elaborazione, la condivisione e l’aggiornamento di tutti i dati utili per il buon governo del territorio regionale*” (lett. c). In tal modo si fonda l’intervento della Regione su di una previa consultazione con gli enti locali interessati, allo scopo di tenere conto, nel perseguimento dell’obiettivo di contenere il consumo del suolo (di rilievo comunitario e non soltanto nazionale), anche delle esigenze delle comunità locali, secondo una logica di effettiva sussidiarietà.

Vero è che, nella prospettiva (ormai innegabile) di un superamento della dimensione dello strumento pianificatorio comunale, a favore di una pianificazione strutturata secondo un criterio gerarchico, risulta necessario rendere partecipi e responsabili tutti i Comuni coinvolti, configurando adeguate forme di coinvolgimento degli stessi, ai quali compete concretamente l’attuazione delle decisioni assunte in ambito regionale. Ciò consente anche di far emergere e risolvere eventuali conflitti già in fase di elaborazione delle scelte, così da meglio assicurare il raggiungimento del risultato perseguito. Meglio sarebbe stato probabilmente prevedere meccanismi di cooperazione ancora più incisivi, analoghi a quelli della Legge della Regione Toscana n. 65/2014, che prevede, per il caso di particolari esigenze di espansione o trasformazione rappresentate da un Comune, una conferenza di copianificazione – ove sono presenti la Provincia, la Regione e gli altri enti interessati – che ha il compito di valutare la compatibilità della richiesta del Comune con l’obiettivo di contenimento del consumo dei suoli su di un’area più vasta rispetto a quella comunale.

In conclusione, avuta la presente la indiscutibile necessità di limitare il consumo del suolo per esigenze di tutela dell’ambiente e del paesaggio, è condivisibile il rilievo di chi,

---

*dei diritti collettivi ... che superano la dimensione spaziale del territorio locale per spaziare su tutto il territorio nazionale*”. Ed ancora è indiscutibile che il potere di conformazione dei suoli da parte dei Comuni è stato nel tempo “*circondato da ‘cautele’ circa l’esercizio della discrezionalità amministrativa che taluni ritengono ancora eccessiva: dapprima attraverso misure (standards urbanistici ed edilizi), successivamente attraverso l’individuazione di criteri di sostenibilità ambientale, poi attraverso l’obbligo della VAS, oggi addirittura misurandosi con la necessaria riduzione del consumo di suolo*” (P. Urbani, “*L’urbanistica: oltre il culto dei piani*”, relazione tenuta nel convegno AIDU di Udine del 29.9.2017, pubblicata in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)).

ritenendo inevitabile porre a tale scopo limiti all'attività di pianificazione del Comune, ha affermato che *“o si riduce in tal modo la discrezionalità dell'amministrazione comunale oppure dobbiamo rassegnarci alle sole esperienze di qualche Comune virtuoso che dell'equilibrio tra vuoti e pieni ne fa una bandiera ecologista”*.<sup>41</sup> Si tratta in altri termini di mettere a fuoco *“valenze ambientali non completamente disponibili per il pianificatore e anche perciò resistenti alla pressione generata dai proprietari alla ricerca della enorme rendita che si genera ad ogni scorrimento di un fondo dalla condizione giuridica di suolo agro-naturale a quella di suolo urbano trasformabile”*<sup>42</sup> e tali esigenze di natura ambientale e sovralocale non possono logicamente che trovare disciplina in un livello di governo sovracomunale, senza con ciò che possa affermarsi una lesione dell'autonomia del Comune, sancita dalla Costituzione, nell'esercizio della funzione sua propria di pianificazione urbanistica.

---

<sup>41</sup> P. Urbani, *“A proposito della riduzione del consumo di suolo”*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2016, p. 227 e ss, il quale, proprio al fine di porre termine alla *“babele di discipline pianificatorie eterogenee che ha caratterizzato l'ordinamento urbanistico degli ultimi dieci anni”*, ha sostenuto la necessità di attrarre alla competenza esclusiva statale il consumo di suolo, radicandolo nella tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., così da rendere possibile l'emanazione di norme imperative che si applichino immediatamente a tutti gli strumenti urbanistici di tutta Italia.

<sup>42</sup> E. Boscolo, *“Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa”* in P. Urbani (a cura di) *Politiche Urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, p. 69 es s.

***I caratteri innovativi delle varianti urbanistiche di recepimento della DGRV 688 del 15 maggio 2018: la nuova urbanistica consensuale con metodo competitivo***  
*di Sergio Dal Prà, Guido Sartorato, Alessandro Calegari, Stefano Canal, Luca Donà, Edoardo Furlan, Alessandro Janna e Raffaella Rampazzo*

Il regime a sistema prevede, come già si è detto, un meccanismo di revisione periodica del quantitativo di suolo consumabile, che incide sul sistema di pianificazione territoriale e prevede la stretta collaborazione tra Comune e Regione.

La Regione, infatti, ha il compito di stabilire, col provvedimento di Giunta previsto dall'art. 4, co. 2, della L.R. n. 14 del 2017, il quantitativo massimo di suolo consumabile, mentre il Comune deve recepire, con periodiche varianti, le indicazioni regionali, tanto all'interno del Piano di Assetto del Territorio, quanto all'interno del Piano degli Interventi.

Nulla dice, però, la legge regionale in ordine al contenuto, effettivo, delle varianti di recepimento dei singoli Comuni.

Quanto alla variante al PAT, sembra di poter dire che gli unici contenuti realmente necessari concernano da un lato la conferma o la rettifica degli ambiti di urbanizzazione consolidata provvisoriamente individuati con la delibera di cui al comma 9 dell'art. 13, andando così a sostituire le aree di urbanizzazione consolidata già previste dallo strumento, dall'altro l'indicazione dei parametri teorici di dimensionamento per ciascun ambito territoriale omogeneo in cui è suddiviso il territorio, essendo tale indicazione direttamente influenzata, all'evidenza, dalle determinazioni regionali in ordine ai quantitativi massimi di suolo consumabile a disposizione di ciascun Comune.

Trattandosi di strumento programmatico, privo di immediata ed effettiva cogenza (in assenza del piano "operativo"), le potenziali linee di sviluppo insediativo (le c.d. "freccie") potrebbero anche rimanere inalterate, trattandosi di indicazioni non vincolanti e che predicono unicamente possibili scenari, che dovrà essere il Piano degli Interventi a concretizzare.

In genere, tali indicazioni di massima già sono sovrabbondanti rispetto ai parametri di dimensionamento previsti dal medesimo PAT, ragione per cui non vi sarebbe motivo per procedere al "taglio" di siffatte previsioni.

Quanto alla variante al Piano degli Interventi, invece, se è chiaro che essa è tesa a selezionare quali ambiti del territorio inedificato possano essere trasformati e come il contingente regionale possa essere speso, nulla le disposizioni normative specificano in ordine ai criteri con i quali l'Amministrazione deve procedere ad una siffatta individuazione.

La legge, per vero, pone dei criteri e degli obiettivi generali (cfr. art. 3), ma stride – e non poco – il fatto che se per certi aspetti la L.R. n. 14 del 2017 si dimostra assai precisa (v., per esempio, l'introduzione di peculiari modalità operative per l'adozione e l'approvazione delle varianti al Piano di Assetto del Territorio), in punto di individuazione dei criteri con i quali si debba procedere alla selezione ("competitiva" come subito si dirà) delle aree destinate ad essere sviluppate, ovvero in punto di contenuto della variante che tanto deve stabilire, la legge è invece tutt'altro che analitica.

Quel che sembra certo è che la variante debba limitarsi (in ragione della peculiarità della sua procedura di adozione e approvazione, quantomeno per quel che riguarda i Comuni

dotati di PAT) a recepire le indicazioni regionali e optare per una o per l'altra soluzione di potenziale consumo del suolo.

Vien da credere, poi, che la variante, quanto a previsioni di espansione, debba comunque contenere delle indicazioni specifiche nel merito dell'intervento, come già oggi spesso è per tutti gli ambiti di sviluppo sottoposti a Piani Urbanistici Attuativi.

Come si accennava poc'anzi, una tra le più rilevanti novità introdotte dalla legge in commento è contenuta nell'art. 22 della L.R. n. 14/2017, che ha inserito il comma 4 bis all'art. 17 della L.R. n. 11/2004 sui contenuti necessari del Piano degli Interventi:

*“4 bis. Qualora a seguito della verifica di cui al comma 4 risulti necessario individuare aree nelle quali programmare interventi di nuova urbanizzazione, il comune procede:*

*a) alla verifica del rispetto dei limiti del consumo di suolo definiti ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera f) sulla base dell'aggiornamento dei dati contenuti nel quadro conoscitivo, in presenza del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale recante disposizioni per il contenimento del consumo di suolo;*

*b) all'attivazione di procedure ad evidenza pubblica, cui possono partecipare i proprietari degli immobili nonché gli operatori pubblici e privati interessati, per valutare proposte di intervento che, conformemente alle strategie definite dal PAT, risultino idonee in relazione ai benefici apportati alla collettività in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, di efficienza energetica, di minore consumo di suolo, di soddisfacimento degli standard di qualità urbana, architettonica e paesaggistica. La procedura si conclude con le forme e nei modi previsti dall'articolo 6 e in sede di adozione dello strumento il comune dà atto dell'avvenuto espletamento delle procedure di cui alla presente lettera e degli esiti delle stesse”.*

Detta disposizione ha la funzione di coordinare la legge urbanistica vigente, concepita quando non sussisteva alcuna limitazione legislativa sul consumo del suolo, con i limiti quantitativi ora introdotti.

Preso atto che il suolo è un bene non rinnovabile, il suo consumo - entro i limiti quantitativi consentiti - va autorizzato ai proponenti attraverso procedure di evidenza pubblica, che devono precedere le necessarie varianti allo strumento urbanistico, e che si concludono con la sottoscrizione di un accordo *ex art. 6* della L.R. n. 11/2004.

Per inserire nuove aree di espansione o rinnovare quelle decadute ai sensi dell'art. 18, settimo comma, della L.R. n. 11/2004 nel rispetto dei limiti quantitativi assegnati dalla Regione, il Comune dovrà avviare una procedura di evidenza pubblica, così da mettere a confronto più proposte e garantire che il suolo naturale sia consumato dai progetti più meritevoli, avuto riguardo ai criteri elencati dalla norma in commento. Soltanto all'esito della procedura ad evidenza pubblica si addiverà all'accordo *ex art. 6* con i soggetti interessati ed alla conseguente variante al P.I.

A quel punto, fermo restando l'effetto decadenziale comunque previsto dal settimo comma dell'art. 18 cit., l'accordo potrebbe anche prevedere specifiche ipotesi di decadenza della variante o interventi sostitutivi dell'Amministrazione in caso di inerzia dei proprietari. In questo modo si può vedere nel nuovo meccanismo previsto dal Legislatore regionale il recupero delle finalità che erano proprie del programma pluriennale di attuazione previsto dall'art. 13 della L. n. 10/1977, poi caduto in totale desuetudine.

Naturalmente, nell'avviare una procedura selettiva per consentire la individuazione delle nuove aree di espansione, il Comune dovrà verificare che venga rispettato il principio

fondamentale recato dall'art. 1 della L.R. n. 14/2017, secondo cui è possibile l'utilizzo di nuove risorse territoriali *“esclusivamente quando non esistono alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente”*.

Un problema più delicato riguarda la sorte delle aree di espansione già previste dal P.I. e non ancora decadute per decorrenza del termine di 5 anni previsto dall'art. 18, settimo comma cit. È ragionevole pensare che, in caso di attribuzione di un quantitativo sufficientemente ampio di superficie consumabile da parte della Regione, i Comuni possano anche stabilire di fare salva l'edificabilità di tali contesti, sostanzialmente esonerando i rispettivi proprietari dalla partecipazione alla procedura selettiva di cui si è detto sopra. Chiaramente, però, la superficie così impegnata andrà a ridurre la quota di consumo del suolo ancora disponibile.

Tali aree, inoltre, potrebbero beneficiare in via preferenziale anche della proroga a pagamento prevista dal nuovo comma 7 bis dell'art. 18 della L.R. n. 11/2004, introdotto dal terzo comma dell'art. 23 della legge in commento, così sottraendosi per almeno un anno al meccanismo compartivo di cui sopra. Naturalmente la salvezza di tutte le aree di espansione non ancora decadute può essere riconosciuta solo nel caso in cui il quantitativo di superficie consumabile assegnato dalla Regione lo permetta, giacché se la superficie complessiva dovesse superare il quantitativo assegnato, si renderebbe inevitabile una procedura selettiva al fine di stabilire quali devono essere stralciate.

Più ardita sembra invece la tesi, pur astrattamente ammissibile, in base alla quale anche le aree di espansione non ancora decadute dovrebbero essere messe in comparazione con le nuove proposte, in sede di necessario adeguamento del P.I. Tale tesi, infatti, verrebbe ad introdurre una nuova forma di decadenza dell'edificabilità, parallela a quella prevista dall'art. 18 cit., ma non espressamente contemplata da alcuna specifica disposizione normativa. Essa semplicemente tradurrebbe, nella forma più rigorosa, il nuovo principio di competitività previsto dall'art. 22 della legge in ragione della scarsità del suolo consumabile. È anche vero, tuttavia, che lo stesso art. 22, parlando di interventi di nuova urbanizzazione, può essere interpretato nel senso che le aree edificabili già previste dallo strumento e non ancora decadute siano esentate dalla selezione proprio perché non rappresentano una *“nuova urbanizzazione”*.

Ancor più improbabile è ritenere che possano essere fatte oggetto di comparazione le aree la cui edificabilità è stata prorogata in ragione del pagamento del contributo previsto dal nuovo comma 7 bis dell'art. 18 della L.R. n. 11/2004.

Tanto premesso, si proverà ora a deliberare quale potrà essere lo svolgimento della procedura selettiva di cui si è fin qui discusso.

Dopo avere accertato la possibilità di riorganizzare e di riqualificare il tessuto insediativo esistente, tenendo conto del principio di sussidiarietà affermato dall'art. 1 della legge, e dopo aver conseguentemente constatato la necessità di individuare aree nelle quali programmare interventi di nuova urbanizzazione, verificato altresì il rispetto dei limiti del consumo del suolo, fissati dal provvedimento della Giunta Regionale, il Comune dovrà, quindi, attivare il procedimento selettivo per individuare l'area o le aree dove calare i nuovi necessari interventi di urbanizzazione, avvalendosi del modulo procedimentale dell'art. 6 della L.R. n. 11/2004.

Prima della legge del consumo del suolo, nella fase antecedente l'adozione del nuovo strumento urbanistico (P.I.) era il privato a presentare all'Amministrazione, per l'area di cui aveva la disponibilità, una dettagliata proposta di destinazione urbanistica – edilizia

che, previa sottoscrizione di accordo, diveniva parte integrante del piano stesso, e ne trovava conferma con la successiva approvazione.

Con la legge sul consumo del suolo, l'iniziativa di destinare delle aree ad interventi di nuova urbanizzazione è del Comune, dato che ad esso spettano *ex lege* le preliminari verifiche, oltre che il riscontro dell'effettiva necessità di interventi di nuova urbanizzazione.

Una volta assodato che sono necessari interventi di nuova urbanizzazione, l'Amministrazione potrà individuare direttamente l'area che reputa idonea allo scopo, oppure lasciare ai privati l'indicazione della stessa.

Poiché è il Comune che conosce quali nuovi interventi di urbanizzazione sono necessari, è più probabile che sia l'Amministrazione stessa a scegliere l'area più idonea.

In tal caso, il Comune con un avviso pubblico inviterà i soggetti che hanno la disponibilità dell'area individuata (o coloro che intendano procurarsela) a presentare una proposta, che potrà essere di vario contenuto, incluso il progetto degli interventi di urbanizzazione, secondo le indicazioni che l'Amministrazione riporterà nell'avviso stesso, che dovrà includere anche lo schema dell'accordo che, una volta sottoscritto, sarà recepito nel piano degli interventi.

Qualora, invece, il Comune non individui direttamente la localizzazione degli interventi di nuova urbanizzazione, nel rispetto della massima trasparenza e pubblicità per garantire la più elevata partecipazione, avvierà un procedimento di evidenza pubblica.

Nell'avvio del procedimento di evidenza pubblica, il Comune dovrà indicare, non solo quali interventi intende programmare, ma anche stabilire i criteri ai quali si atterrà per individuare la proposta migliore. In tale occasione il Comune potrebbe anche delineare il contenuto dell'accordo con indicati i tempi di attuazione e le garanzie, al fine di porre in grado i concorrenti che hanno la disponibilità delle aree, di conoscere *ex ante* gli obblighi per i quali si impegnano e le relative conseguenze in caso di inadempimento, fermo restando che in mancanza di una preliminare deliberazione del Comune sul punto potranno i soggetti interessati ad indicare i possibili contenuti dell'accordo.

Quanto ai criteri che dovrebbero governare la procedura selettiva, si ritiene preferibile che spetti al Comune il compito di individuare nelle proprie Norme Tecniche Operative tanto le modalità di svolgimento della procedura, quanto i criteri di valutazione ai quali l'ente deve attenersi ai fini della selezione della migliore proposta. A livello normativo, peraltro, tali criteri potrebbero essere solo genericamente individuati, lasciando al successivo Avviso, in base alle necessità del caso concreto, il compito di meglio specificare detti criteri, anche graduandoli tra loro, così da rendere meritevole di approvazione quel progetto che meglio risponda alle esigenze del momento.

Come già detto, l'avviso potrebbe anche prevedere che le proposte presentate assicurino sin dall'inizio l'impegno del proponente di realizzarlo, in modo da consentire che l'accordo successivi specifichi le conseguente dell'inadempimento, in termini di decadenza della variante ovvero di intervento sostitutivo.

Una problematica che può porsi nella pratica riguarda la cadenza temporale delle procedure di evidenza pubblica che il Comune dovrà svolgere per l'individuazione dei progetti di edificazione nelle aree fuori dall'ambito di urbanizzazione consolidata. Potrebbe succedere, infatti, che alla prima procedura non venga presentata alcuna proposta da parte dei privati o che le proposte pervenute non esauriscano del tutto le previsioni di edificabilità assegnate dalla Regione per il Comune recepite nel Piano degli Interventi.

Benché la novità del tema e la mancanza di riferimenti giurisprudenziali legittimino opinioni diverse ed anche contrapposte, deve pensarsi che l'amministrazione dovrà comunque rispettare i principi di tutela della par condicio, di imparzialità, di partecipazione e di trasparenza, posto che si tratta di suddividere tra tutti i privati eventualmente interessati un bene scarso, quale è ora la edificabilità al di fuori dell'ambito di urbanizzazione consolidata.

Risulta dunque opportuno che venga in anticipo prevista - nell'eventuale regolamento (o nella norma tecnica operativa) mirante a stabilire criteri di valutazione e regole procedurali per la selezione dei progetti dei privati - anche la cadenza temporale di indizione delle relative procedure selettive, così da rendere noti fin dall'inizio come e con quali tempistiche l'amministrazione valuterà i progetti dei privati. Tuttavia, laddove una previsione in tal senso non vi fosse e comunque per il caso in cui un privato presentasse direttamente una proposta per un consumo diverso del suolo, si tratterebbe di capire se l'Amministrazione possa o debba valutare subito questa proposta e indire, in ragione della stessa, una nuova procedura, in modo da individuare eventuali, ulteriori proposte da porre a confronto con quella ricevuta. Riteniamo che, una volta prevista nel regolamento già menzionato la cadenza temporale di indizione delle procedure selettive, il Comune non sia obbligato a dare immediato riscontro alla proposta del privato, indicendo una selezione non appena pervenuta tale proposta. Potrà, infatti, attendere di raccogliere ulteriori proposte al fine di indire una procedura competitiva avente ad oggetto diversi ambiti e proposte. Anche nell'ipotesi in cui una siffatta previsione manchi, appare giusto pensare che l'Amministrazione non sia obbligata a prendere subito in considerazione la proposta del privato, svolgendo al riguardo una procedura di evidenza pubblica, risultando maggiormente conforme a canoni di ragionevolezza e di economicità dell'azione amministrativa attendere di raccogliere ulteriori proposte da parte dei privati.

Escluso che sussista al riguardo un dovere, il Comune avrà comunque sempre la facoltà di anticipare la procedura selettiva rispetto alla scadenza fissata a livello generale, in considerazione del particolare interesse che riveste la proposta del privato o delle speciali contingenze del mercato, che rendono opportuno anticipare il confronto concorrenziale con le eventuali proposte di altri privati. In tale sede potranno essere prese in considerazione proposte anche in ambiti diversi da quello inizialmente previsto dal Comune o da quello oggetto della proposta avanzata dal privato al di fuori delle procedure indette dall'Amministrazione. Analogamente, ogniqualvolta il Comune risconterà l'interesse a edificare determinare aree potrà senz'altro attivare meccanismi competitivi per sollecitare e valutare le proposte da parte dei privati.

Resta comunque fermo che, prima di svolgere la procedura di evidenza pubblica di cui si discute, il Comune dovrà preliminarmente verificare che non esistano alternative al consumo del suolo, in forza del principio di sussidiarietà di cui all'art. 1 sopra ricordato. In caso contrario, dovrà riscontrare negativamente l'eventuale proposta avanzata dal privato, dando conto dell'esito della verifica compiuta attraverso una puntuale motivazione.

## **CAPITOLO II**

### **IL DIVIETO DI CONSUMO DEL SUOLO E LE SUE DEROGHE**

#### **Sezione I**

#### **Il divieto di consumo del suolo**

##### *Il divieto di consumo del suolo*

*di Raffaella Rampazzo*

La Legge regionale in commento crea un sistema normativo in progressione che si inserisce in quello vigente, di vario livello, ne capovolge le prospettive e, per raggiungere l'obiettivo comunitario di arrivare nel 2050 a zero suolo consumato, detta ai Comuni precisi adempimenti da assolvere in tempi certi (art. 2 comma 5) con atti ricognitivi del territorio, al fine di fornire alla stessa Regione il punto da cui partire, per quantificare a livello regionale e poi comunale il consumo del suolo ammesso fino al 2050, per disciplinare la conseguente programmazione urbanistica e per gestire, al contempo, l'edificazione secondo gli obiettivi elencati all'art. 3.

1. Bisogna quindi capire subito che cosa la Legge intende per consumo del suolo, e la risposta si trova nell'art. 2, che al punto c) definisce il consumo del suolo come "incremento della superficie naturale o seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione, che ne compromettano le funzioni ecosistemiche e le potenzialità produttive". Nella consapevolezza che il consumo del suolo non può essere vietato tout court e che l'obiettivo deve essere raggiunto nel 2050, la legge regionale, all'art. 4, comma 1, chiarisce che il consumo del suolo va gradualmente ridotto nel corso del tempo e va soggetto a programmazione regionale e comunale.

Al tal fine, la Legge chiama subito i Comuni ad assolvere un adempimento preciso e di assoluta rilevanza, entro termini certi (pena l'applicazione delle limitazioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5, 6 dell'art. 13) consistente nella compilazione della scheda informativa di cui all'allegato A della Legge stessa, che la Direzione Pianificazione Territoriale della Regione, entro 3 giorni dall'entrata in vigore della legge, ha trasmesso a tutti i Comuni con nota del 26 giugno 2017 n. 248436, richiesta alla quale oltre il 90 per cento dei Comuni hanno dato risposta.

Attraverso la previsione normativa della richiesta delle informazioni territoriali secondo l'allegato A, il legislatore regionale ha dato anche un segnale chiaro, precisamente che la Legge non è meramente programmatica.

Le schede informative, che la quasi totalità dei Comuni ha compilato, hanno consentito alla Giunta Regionale di redigere il provvedimento di cui all'art. 4 comma 2, con il quale ha fissato, sulla base degli aspetti contenuti nel medesimo art. 4, la quantità massima di consumo del suolo nel territorio regionale (fatta salva la possibilità di revisione quinquennale sulla base dei dati forniti dall'osservatorio della pianificazione territoriale e urbanistica) ed ha ripartito, per ciascun comune, il limite preciso di suolo consumabile fino al 2050.

A partire da questo provvedimento, la Legge regionale stabilisce precise tappe, incidenti sugli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Il Legislatore regionale non lascia ai Comuni l'applicazione spontanea del divieto del consumo del suolo, infatti all'art. 3, comma 1, demanda alla Regione il compito di stabilire non solo gli indirizzi, ma anche i criteri e i contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale, limitare e controllare l'uso del suolo.

La Legge inoltre, al comma 2 dell'art. 3, stabilisce che cosa debbono privilegiare gli strumenti di pianificazione territoriale e, al 3 comma, dalla lettera a) alla lettera m) indica gli obiettivi delle politiche territoriali, obiettivi che a ben vedere sono guide precise, che includono anche forme di collaborazione dei cittadini, alle quali i Comuni debbono attenersi sia per l'edificazione che per la pianificazione.

Il legislatore regionale incalza i Comuni a recepire nei propri strumenti territoriali i contenuti dell'art. 3 con le regole ivi dettate, entro 18 mesi dalla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta Regionale (ai sensi dell'art. 13 comma 10) secondo le procedure di cui all'art. 14, che sono diverse a seconda che il Comune sia dotato o meno di PAT, con l'avvertimento che il mancato rispetto del termine dei 18 mesi comporta l'esercizio dei poteri sostitutivi (comma 11 dell'art. 13) da parte del Presidente della Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 30 della Legge 23/4/2004 n. 11.

I Comuni devono essere consapevoli che l'esercizio dei poteri sostitutivi non è una conseguenza remota, perché il recepimento delle previsioni dell'art. 3 negli strumenti di pianificazione territoriale è essenziale per consentire alla Giunta Regionale di presentare alla commissione consiliare competente, entro due anni dall'entrata in vigore della Legge, una relazione sullo stato di attuazione della stessa, cosicché se i Comuni non eserciteranno le funzioni di programmazione territoriale di loro competenza, sarà la Regione a farlo.

2. La legge in commento apporta con l'art. 20 un'imprescindibile modifica della lettera f) dell'art. 13 della Legge Regionale 23 aprile 2004 n. 11, riguardante il contenuto del PAT, stabilendo che il Piano deve determinare la quantità massima di superficie naturale e seminaturale interessata dal consumo del suolo e determinare anche i parametri teorici di dimensionamento per ambiti territoriali omogenei (ATO) e i limiti e le condizioni per lo sviluppo degli insediamenti, per i mutamenti di destinazione d'uso degli interventi di rigenerazione urbana sostenibile.

Per assicurare poi che il consumo del suolo non superi la quantità massima di superficie naturale e seminaturale fissata dal provvedimento della Giunta Regionale, la Legge con l'art. 21 interviene anche nel procedimento di formazione del PAT e aggiunge al comma 6 dell'art. 14 della L.U.R. la lettera c bis) un'ulteriore possibilità di modifica d'ufficio, che consiste appunto nella modifica della previsione programmatica di quantità massima di superficie naturale e seminaturale, che superi il limite di consumo del suolo ammesso.

3. La Legge Regionale ha modificato anche il procedimento di formazione ed efficacia del PI, disciplinato dall'art. 18 della Legge Regionale 23 aprile 2004 n. 11, e ha assegnato ai Comuni il termine di 180 giorni, pena l'esercizio dei poteri sostitutivi, per disciplinare le aree che, di seguito alla decadenza delle previsioni relative alle aree di espansione e trasformazione e dei vincoli preordinati all'esproprio, sono prive di pianificazione.

4. E' evidente che in capo ai Comuni non residuano margini di discrezionalità pianificatoria, né per quanto concerne i contenuti degli strumenti di pianificazione, né per i tempi di adeguamento, e inoltre l'esercizio delle funzioni inerente al potere pianificatorio è costantemente monitorato dalla Regione.

La Legge infatti prevede la cognizione dello stato di attuazione di essa, attraverso il quadro conoscitivo di cui all'art. 10 della Legge Regionale 23 aprile 2004 n. 11, affidato all'osservatorio della pianificazione territoriale e urbanistica, istituito presso la Giunta Regionale, che ha il compito di raccogliere e gestire le informazioni e di verificare il costante aggiornamento delle banche dei dati territoriali, sulla base delle quali l'osservatorio redige una relazione annuale (art. 17) non solo sullo stato del consumo del suolo, ma anche sui processi di trasformazione territoriale in atto, sul patrimonio edilizio dismesso, inutilizzato e sottoutilizzato, sulle aree degradate e inutilizzate, sulle quali i Comuni debbono intervenire prioritariamente con i programmi di rigenerazione urbana previsti dall'art. 6.

5. Per evitare che, proprio nelle more dell'emanazione del provvedimento che fissa i limiti del consumo del suolo, venga alterato il parametro di riferimento, costituito dalle schede compilate dai Comuni, la Legge Regionale, con le disposizioni transitorie dell'art. 13, seppure per un periodo limitato, decorrente dalla sua entrata in vigore, prescrive il divieto del consumo del suolo e il divieto di introdurre negli strumenti territoriali nuove previsioni che comportino il consumo del suolo.

In considerazione del fatto che gli strumenti territoriali vigenti contengono previsioni di consumo del suolo che hanno fatto sorgere legittime aspettative di edificazione in capo ai soggetti interessati, la Legge ammette negli ambiti inedificati gli interventi di edificazione, con limite del 30 per cento della capacità edificatoria assegnata dal PAT o dal piano regolatore, con ciò suscitando non poche incertezze in ordine proprio all'applicabilità di detto limite (queste incertezze sono trattate nello specifico commento dell'art. 13, al quale pertanto si rinvia).

L'art. 13 prevede inoltre alcune deroghe, in via transitoria, al divieto del consumo del suolo, relative ai procedimenti pendenti di rilascio dei titoli abilitativi edilizi e di formazione dei piani urbanistici attuativi, il cui comune denominatore è la salvaguardia dei procedimenti in corso. A questo riguardo la norma, per evitare interpretazioni estensive, stabilisce quali atti o adempimenti determinano la pendenza del procedimento fatto salvo.

6. La Legge contiene, oltre alle previsioni volte alla programmazione territoriale per il graduale azzeramento del consumo del suolo, anche disposizioni concernenti il suolo già consumato, precisamente negli ambiti urbani degradati sotto il profilo edilizio e urbanistico, come definiti dall'art. 2, lettere f), g), h).

Il principio che ispira le disposizioni dettate per il suolo già consumato è quello dell'economia circolare, di derivazione comunitaria, che prevede la riutilizzazione di tutte le risorse, anche già consumate, perché nulla si perda, in quanto la Terra è un sistema finito e non infinito (cfr: "Economia Circolare: Saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?" di Francesco De Leonardis, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2017, Giuffrè Editore) e questo principio, che va oltre la tematica dei rifiuti e dell'ambiente, è recepito anche dalla Legge in commento.

La Legge peraltro non lascia margini di discrezionalità ai Comuni, neppure per il recupero del suolo consumato e degradato, e stabilisce a questo riguardo i contenuti del PI e del PAT, anche dettando i criteri, le finalità e i procedimenti cui i Piani debbono attenersi (artt. 5, 6 e 7).

La Legge infatti indica gli interventi di riqualificazione edilizia e ambientale (art. 5) gli interventi di riqualificazione urbana (art. 6) e quelli di rigenerazione urbana sostenibile (art. 7) afferenti rispettivamente all'edilizia degradata (già abbandonata o in fase di

abbandono) agli ambiti urbani degradati e alle aree ricadenti nell'ambito di urbanizzazione consolidata caratterizzate da attività dismesse o da dismettere (art. 2, lettera h).

7. La Legge peraltro non esclude, anzi favorisce il ritorno del suolo degradato all'uso naturale o seminaturale, e a tal fine riconosce misure di agevolazione, quali: il riconoscimento di crediti edilizi, la premialità in termini volumetrici e di superficie, la riduzione del costo di costruzione.

In caso di utilizzazione delle agevolazioni previste, la Legge dispone che il suolo ripristinato all'uso naturale sia assoggettato ad un vincolo di non edificazione, da trascrivere alla conservatoria dei registri immobiliari, che permane fino all'approvazione di una specifica variante del PI, la quale in ogni caso non può essere adottata prima che siano trascorsi dieci anni dalla trascrizione del vincolo (art. 5, commi 2 e 3).

8. Il divieto del consumo del suolo, che è previsto fino al progressivo azzeramento del consumo stesso nel 2050, è un processo graduale che, prima di questa data, non esclude in via assoluta il consumo di suolo nuovo, ma lo regola restrittivamente.

L'art. 12 della Legge stabilisce infatti quali interventi sono sempre consentiti in deroga ai limiti introdotti dal provvedimento della Giunta Regionale ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera a).

Gli interventi sempre ammessi sono elencati dall'articolo 12, che distingue due tipi di interventi. I primi, contemplati dalle lettere a) e b) riguardano il suolo già edificato o già urbanizzato, e sono infatti consentiti negli ambiti di urbanizzazione consolidata oppure afferiscono alla riqualificazione edilizia, ambientale e urbana, e quindi sono interventi che sostanzialmente non incidono sulla quantità di consumo di suolo assegnata dalla Regione a ciascun comune del Veneto.

Gli interventi del secondo tipo, contemplati dalle successive lettere del comma 1 dell'art. 12, comportano o possono comportare il consumo del suolo, ma si tratta di interventi che per loro natura debbono essere tuttora consentiti (quali i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico, le attività di cava, eccetera) cosicché se la Legge li avesse esclusi, avrebbe determinato come conseguenza l'immediata abrogazione delle specifiche leggi che prevedono detti interventi.

**Sezione II**  
**Le deroghe transitorie**  
**Rinvio alle fasi di attuazione**

***Le percentuali di consumo autorizzato in via transitoria***

*di Stefano Baciga*

La legge regionale n. 14 del 2017, dopo aver elencato nell'art. 12 i casi di intervento edilizio ed urbanistico sottratti alla sua applicazione, nel successivo art. 13 conferma il divieto di consumo di suolo fino all'emanazione del provvedimento di competenza della Giunta regionale descritto nel precedente art. 4, destinato a stabilire la quantità massima di terreno ancora utilizzabile per trasformazioni urbanistiche o edilizie ammessa nel territorio regionale fino al 2050.

Contestualmente, tuttavia, il medesimo art. 13, nel suo comma 2, autorizza, in attesa della predetto provvedimento della Giunta regionale, un consumo di suolo limitato, disponendo che "In deroga alle limitazioni di cui al comma 1, lettera a), sono consentiti gli interventi negli ambiti inedificati nella misura del 30% della capacità edificatoria complessivamente assegnata dal Piano di assetto del territorio di cui all'art. 13 della legge 23 aprile 2004, n. 11 o, per i comuni che non ne sono ancora dotati, dal Piano regolatore generale e, comunque, non oltre la capacità massima assegnata".

Il comma 8 della medesima norma prevede l'incremento di un ulteriore 20% nel caso di emanazione del predetto provvedimento della Giunta regionale oltre il termine di 240 giorni dall'entrata in vigore della legge (art. 4, commi 2 e 4).

Appare utile ricordare che la lettera a) del richiamato comma 1, con disposizione di carattere generale, vieta il consumo di suolo sia mediante rilascio di titoli abilitativi edilizi, sia mediante approvazione di strumenti urbanistici attuativi.

Il testo della disposizione evidenzia la differenza di regime tra le due fondamentali categorie di superfici da essa individuate ai fini della sua concreta applicazione:

a) gli ambiti inedificati, nei quali il consumo di suolo è limitato alla percentuale del 30% o del 50% della capacità edificatoria complessiva dello strumento urbanistico, con possibilità di modifica successivamente all'emanazione del provvedimento della Giunta regionale.

b) gli "ambiti di urbanizzazione consolidata", all'interno dei quali il consumo di suolo è consentito senza limiti – almeno apparentemente – sia prima che dopo l'emanazione del provvedimento della Giunta regionale (art. 12, comma 1, lett. a).

Va subito precisato che gli ambiti inedificati hanno conservato una capacità edificatoria del 30% fino al 13 febbraio 2018, aumentata al 50% dal giorno successivo e fino al 25 maggio, in considerazione del fatto che la Giunta regionale ha dato esecuzione all'art. 4 della legge con la deliberazione n. 668 del 15 maggio 2018 (in seguito "DGR"), pubblicata sul BUR n. 51 del 25 maggio 2018, a distanza di 335 giorni dal 24 giugno 2017, data della sua entrata in vigore.

Tale percentuale del 50% avrebbe dovuto rimanere in vigore finché i Comuni, nel termine di 18 mesi dalla pubblicazione della deliberazione n. 668/2018 (art. 13, comma 10) non avessero adeguato i propri strumenti urbanistici ai limiti quantitativi di suolo consumabile da essa fissati, ferma, tuttavia l'applicazione dei limiti più restrittivi previsti

da quest'ultima (art. 13, comma 12).

E poiché la DGR comporta la generale riduzione delle aree edificabili residue previste dagli strumenti urbanistici dei Comuni del Veneto in misura mediamente superiore al 50%, ne consegue che anche la capacità edificatoria già ridotta temporaneamente negli ambiti inedificati dovrà subire un'ulteriore e immediata riduzione.

La recente deliberazione o, meglio, i suoi allegati, apportano, sebbene in maniera non soddisfacente, un contributo interpretativo diretto a precisare il concetto di ambiti inedificati che non era apparso chiaro alla lettura del testo della legge: infatti, la definizione di questi ultimi contenuta nell'art. 2 lasciava ampi margini di incertezza in merito all'inclusione o all'esclusione da esso di superfici che, pur comprese all'interno della perimetrazione di una zona di urbanizzazione consolidata ad opera del PAT, sono soggette ad intervento urbanistico attuativo non ancora adottato alla data di entrata in vigore della L.R. 14/2017.

L'Allegato B alla DGR 668/2018 (paragrafo 3) sembra chiarire che gli ambiti di urbanizzazione consolidata, difformemente da quanto eventualmente previsto dal PAT, comprendono le aree di completamento e soltanto quelle "oggetto di piano urbanistico attuativo in fase di realizzazione".

Tale ultima affermazione suscita qualche perplessità, considerato il particolare che l'art. 13, comma 5, fa salvi, in regime di deroga transitoria, i Piani urbanistici attuativi per i quali, alla data di entrata in vigore della legge, sia stata presentata la documentazione necessaria per la loro adozione o sia comunque intervenuta la deliberazione che individua il loro ambito territoriale.

Rimangono, comunque, il dubbio e la difficoltà logica di escludere dall'ambito di urbanizzazione consolidata che, per definizione dell'art. 2 comprende anche "aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa", superfici inedificate soltanto perché assoggettate a PUA non ancora progettato o presentato, tenuto conto che, per giurisprudenza consolidata, un piano attuativo può essere previsto non soltanto per realizzare la nuova urbanizzazione di un'area, ma anche per razionalizzare e riorganizzare quella esistente ovvero per meglio connettere la nuova edificazione a quella esistente e restituire efficienza all'abitato (Cons. Stato, sez. IV, 21.8.2013, n. 4200; Cons. Stato, sez. IV, 13.4.2016, n. 1434).

Seguendo, tuttavia, l'indirizzo interpretativo suggerito dalla deliberazione della Giunta regionale, le aree soggette a PUA, ai fini della loro edificazione, regolata e condizionata dall'entrata in vigore della L.R. 14/2017, dovrebbero essere distinte in tre categorie:

a) le aree con progetto già approvato, assimilabili ad un ambito di urbanizzazione consolidata e sottratte ad ogni limitazione di capacità edificatoria (art.12, comma 1, lett. a);

b) le aree con ambito territoriale già approvato o con progetto compiutamente presentato, che non subiscono alcuna riduzione della capacità edificatoria, se il PUA è approvato prima che i Comuni adeguino lo strumento urbanistico ai contenuti della DGR e, comunque con essa compatibile (art. 13, commi 4, 5, 10 e 12);

c) le aree interne ed esterne alle zone di urbanizzazione consolidata per le quali non è stato individuato l'ambito territoriale del PUA, né è stato presentato il progetto per la sua adozione: per tali aree la capacità edificatoria teoricamente ridotta al 50% fino alla data di emanazione o di adeguamento dello strumento urbanistico alle previsioni della DGR (art. 13. Commi 2, 10 e 12) dovrà essere ulteriormente ridotta in seguito all'emanazione di quest'ultima in quanto riduttiva delle capacità edificatorie degli strumenti urbanistici.

Va ricordato, infatti, che il comma 12 dell'art. 13, consente l'ultrattività dei precedenti commi 2, 4 e 5, cioè l'applicazione della capacità edificatoria delle aree rapportata alla percentuale del 30% o del 50% di quella complessiva prevista dallo strumento urbanistico oltre la data di emanazione della DGR e fino all'adeguamento ad essa dei medesimi strumenti urbanistici nel termine di diciotto mesi soltanto nel caso, non verificatosi in concreto, in cui quest'ultima non avesse previsto limiti più restrittivi.

Lo stesso comma 12 mette in dubbio la possibilità che i procedimenti in atto all'entrata in vigore della legge e formalmente "fatti salvi" dal comma 4, possano ancora essere approvati dopo l'emanazione della DGR, con riferimento al parametro della capacità edificatoria calcolata sulla base del dimensionamento originario dello strumento urbanistico.

Ovviamente la medesima potenzialità edificatoria e lo stesso regime previsti per le aree sub b) e sub c) soggette a PUA, va applicata anche alle aree soggette ad intervento edilizio diretto, la cui edificabilità è stata fatta salva dall'avvenuto inoltro al Comune dell'istanza di rilascio del permesso di costruire o della SCIA allo sportello unico competente.

La norma limitativa appare, in ogni caso, di non facile applicazione perché comporta la preventiva verifica, consentita soltanto agli Uffici tecnici comunali, del 30% o del 50% della capacità edificatoria dell'intero strumento urbanistico fissata dal PAT o dal PRG.

La disposizione in commento non tiene, tuttavia, conto, che la capacità edificatoria complessiva dello strumento urbanistico comunale è suddivisa dal PAT in percentuali diverse di destinazione d'uso e in quantità diverse all'interno dei vari ATO, sicché non è affatto certo che in un singolo ambito inedificato sia possibile la realizzazione della consentita percentuale del 30% o del 50% rapportata all'edificabilità complessiva dello strumento urbanistico, che può essere stata esaurita o in gran parte già impegnata in ambiti inedificati analoghi, anche per destinazione d'uso, di altri ATO.

I calcoli affidati ai tecnici comunali dovrebbero rilevare la percentuale già edificata per singole destinazioni d'uso all'interno dell'ambito territoriale degli ATO nei quali è suddiviso il territorio comunale, operazione pure di cospicua difficoltà.

Tale difficoltà di definizione della potenzialità edificatoria residua degli ambiti inedificati è destinata a produrre effetti assai rilevanti in altri settori della vita civile e amministrativa.

Essa, infatti, rende problematica la predisposizione dei certificati di destinazione urbanistica necessari per la stipulazione dei contratti di trasferimento dei terreni, con conseguente incertezza del contenuto dei diritti destinati alla cessione e con possibile responsabilità per errori degli stessi uffici tecnici comunali.

Ma rende ancor più problematica la determinazione e la dichiarazione dei valori dei terreni edificabili a fini dell'assolvimento dell'obbligo fiscale di denuncia e di pagamento dell'IMU, poiché uno dei criteri di stima indicati dalla legge (art. 5, comma 5, D. Lgs. 504 del 1992) è costituito dall'indice di edificabilità che, per i terreni inedificati di cui all'art. 13, commi 2 e 8, della legge è già cambiato dopo il decorso del termine di 240 giorni dall'entrata in vigore della legge ed ha modificato il valore da denunciare che, per legge fiscale, deve fare riferimento al 1° gennaio dell'anno di imposizione (art. 2, comma 1, lett. b), D. Lgs. 504/1992).

Il compito dei Comuni non sembra facile, dovendo comparare elementi non coerenti costituiti da superfici e da volumi.

Resterebbe da chiarire il significato scarsamente comprensibile dell'ultima disposizione

del comma 2 dell'art. 13, secondo cui la percentuale del 30%, da calcolarsi sulla capacità edificatoria complessiva dello strumento urbanistico, non potrebbe comunque superare "la capacità massima assegnata": l'espressione utilizzata sembrerebbe indicare che, in ogni caso, la potenzialità edificatoria dell'ambito inedificato non potrebbe superare quella prodotta dall'applicazione dell'indice di fabbricabilità, affermazione peraltro tanto ovvia quanto inutile.

Gli Allegati B e C alla DGR spiegano, infatti, che il calcolo della quantità massima di suolo ancora consumabile è stato eseguito, con l'applicazione di alcuni correttivi, detraendo dalla somma delle superfici edificabili previste dagli strumenti urbanistici dei Comuni veneti la superficie corrispondente al 40% della sua estensione.

Tale operazione ha prodotto sostanzialmente la riduzione del 50% delle aree ancora destinate all'edificazione, senza apparentemente incidere sui volumi o sulle superfici edificabili previsti dagli stessi strumenti urbanistici.

Infatti, la legge regionale, come indica chiaramente la sua rubrica, avrebbe per oggetto il contenimento del consumo di suolo, non il dimensionamento dello strumento urbanistico, cioè la quantità dei volumi o delle superfici edificabili da esso programmata.

Che tale dimensionamento della potenzialità edificatoria dello strumento urbanistico non sia l'oggetto principale della nuova disciplina regionale sembra emergere oltre che dall'assenza di qualsiasi specifica previsione (fatta eccezione per l'art. 13 ora in esame), anche da alcune norme che prevedono espressamente il mantenimento del dimensionamento del PAT in vigore: si possono leggere in proposito le disposizioni dell'art. 5, comma 2, e dell'art. 6, comma 2, che regolano, il primo, gli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, il secondo, gli interventi di riqualificazione urbana, "fermo restando il rispetto del dimensionamento del piano di assetto del territorio (PAT)".

Al contrario, tuttavia, sembra inevitabile che una riduzione delle superfici edificabili, alle dimensioni delle quali è direttamente connesso il calcolo della potenzialità edificatoria determinata dagli indici di fabbricabilità, provochi necessariamente una corrispondente riduzione dei volumi e delle superfici realizzabili.

E', quindi, legittimo chiedersi secondo quali criteri i Comuni dovranno adeguare alle previsioni riduttive della DGR i loro strumenti urbanistici.

E', infatti, evidente, che la scelta delle aree da ridurre inciderà direttamente sul dimensionamento dei PAT in proporzione agli indici di fabbricabilità delle stesse che determineranno indirettamente la quantità di volume o di superficie ancora realizzabile.

La legge non contiene indicazioni precise in argomento che, tuttavia, con riguardo ai profili procedurali, paiono potersi dedurre, con carattere di ampia generalità, dai successivi commi 9-12 del medesimo art. 13.

Infatti, il comma 10 impone ai Comuni di adeguare lo strumento urbanistico, con specifica variante da approvarsi nel termine di diciotto mesi, sotto pena di esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti alla Giunta regionale dal comma 11, alle previsioni del provvedimento della medesima Giunta di cui all'art. 4.

Il contenuto di tale variante è deducibile essenzialmente dal comma 9, il quale dispone che, sempre in esecuzione del provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, i Comuni dovranno confermare o rettificare gli ambiti di urbanizzazione consolidata già individuati in precedenza con deliberazione (di Giunta o di Consiglio comunale) assunta ai sensi del medesimo comma 9.

Risulta, quindi, evidente che la DGR comporterà l'approvazione di una variante di

adeguamento dello strumento urbanistico comunale che avrà per oggetto non soltanto gli ambiti di urbanizzazione consolidata di cui al comma 9, ma anche gli ambiti inedificati di cui al comma 2.

C'è, anzi, da attendersi che il provvedimento regionale debba incidere essenzialmente proprio sulla edificabilità o, meglio, sulla percentuale di edificabilità degli ambiti inedificati, perché la disposizione finale della legge contenuta nell'art. 12, comma 1, lett. a), esclude dalle sue limitazioni" gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata".

La norma sembra collidere con quella dell'art. 13, comma 9, il quale, al contrario, prevede che le zone di urbanizzazione consolidata già individuate dal Comune possano essere anche rettificate per effetto di quanto dispone il provvedimento regionale di cui all'art. 4, comma 2: sembra difficile concepire che gli ambiti di urbanizzazione consolidata, esclusi dall'efficacia applicativa della legge, possano contemporaneamente subirne gli effetti modificativi.

Il citato art. 12 dispone, infatti, nel suo primo comma, che gli interventi previsti negli ambiti di urbanizzazione consolidata sono sempre consentiti sin dall'entrata in vigore della legge ed anche successivamente alla pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4: in conclusione, l'art. 13, comma 9, sembra ammettere che quel provvedimento possa incidere anche sugli ambiti di urbanizzazione consolidata, possibilità che, invece, l'art. 12, comma 1, esclude.

Il compito maggiormente impegnativo dei Comuni sarà, comunque, quello di individuare e decidere le modalità applicative del provvedimento regionale di cui all'art. 4,

E' compito del Comune, con la variante urbanistica di cui ai commi 9 e 10, o della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo di cui al comma 11, decidere la quantità di area edificabile da attribuire ad ogni ambito inedificato; in tal caso, tuttavia, si dovrebbero anche fissare i criteri per operare la necessaria conversione tra l'estensione dell'area ancora utilizzabile per l'edificazione e il volume o la superficie su di essa realizzabili.

Nella realtà, le riduzioni di suolo consumabile stabilito dalla DGR hanno trasformato la disposizione del comma 2 da transitoria in definitiva, confermando la permanenza del limite del solo 50% della potenzialità edificatoria degli ambiti inedificati rapportata al dimensionamento dello strumento urbanistico come modificato dalla medesima DGR.

Andrà, dunque, attuata con procedura di variante al PAT una drastica riduzione della programmazione edificatoria dei Comuni.

**PUA e perimentazione**  
*di Guido Sartorato*

*Sommario:* 1. Introduzione - 2. Sugli elaborati richiesti a corredo della proposta di P.U.A. - 3. Sulla modificabilità del contenuto del P.U.A. - 4. Sull'ambito di intervento approvato - 5. Sul contenuto limitato del "favor legis" per i P.U.A. già presentati. - 6. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

La Regione Veneto, nell'introdurre nuove discipline legislative nelle materie di propria competenza, tende ormai a "far salve" le istanze presentate in precedenza che non si sono ancora definite, per evitare che le generiche aspettative riposte dai proponenti risultino pregiudicate dalle nuove limitazioni sopravvenute.

Anche il IV comma dell'art. 13 della Legge in commento, derogando dal principio generale del "*tempus regit actum*", si inserisce nell'usuale e prudenziale orientamento, facendo salvi "*i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, relativi:*

- a) *a titoli abilitativi...*;
- b) *ai piani urbanistici attuativi, comunque denominati, la cui realizzazione comporta consumo di suolo.*"

Il successivo V comma alla lettera b) precisa cosa si intenda per procedimenti in corso nel caso di proposte di piano attuativo: "*nel caso dei piani urbanistici attuativi, i procedimenti già avviati con la presentazione al comune della proposta corredata dagli elaborati necessari ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11. Sono comunque fatti salvi i piani urbanistici attuativi per i quali siano già stati approvati gli ambiti di intervento*".

Pur nella chiarezza espositiva della disposizione si profilano aspetti di criticità, alcuni evitabili altri meno, riconducibili:

- a) all'identificazione di quali siano i documenti necessari, che devono risultare depositati a corredo della proposta prima del 24 giugno 2017 (data di entrata in vigore della legge) ed entro quali limiti detta documentazione possa essere sostituita, integrata, modificata dopo l'entrata in vigore della legge senza determinare la decadenza dal beneficio recato dall'applicabilità della disciplina transitoria;
- b) alla modificabilità delle proposte di piano attuativo già presentate alla data di entrata in vigore della legge;
- c) all'interpretazione dell'infelice inciso "*piani attuativi per i quali siano già stati approvati gli ambiti di intervento*";
- d) al contenuto del "favor legis" per le proposte di piano già presentate.

### **2. Sugli elaborati richiesti a corredo della proposta di P.U.A. e sulla loro modificabilità**

Dalla semplice lettura del V comma dell'art. 13 si ricava che le proposte di piano attuativo in corso alla data di entrata in vigore della legge possono essere valutate in deroga al divieto di consumo del suolo solo se corredate da tutti gli elaborati richiesti dall'art. 19, II comma, della L.R. n. 11/2004 e più precisamente:

*"a) l'estratto del piano di assetto del territorio e del piano degli interventi nonché, qualora attinenti alle tematiche svolte, gli estratti di altri strumenti di pianificazione;*

- b) la cartografia dello stato di fatto riportante il perimetro dell'intervento;
- c) la planimetria delle infrastrutture a rete esistenti;
- d) la verifica di compatibilità geologica, geomorfologica e idrogeologica dell'intervento;
- e) i vincoli gravanti sull'area;
- f) l'estratto catastale e l'elenco delle proprietà;
- g) il progetto planivolumetrico e l'eventuale individuazione dei comparti;
- h) l'individuazione delle aree da cedere o vincolare;
- i) lo schema delle opere di urbanizzazione e delle infrastrutture a rete;
- j) la relazione illustrativa che, nel caso dei programmi integrati, precisa la rappresentazione del programma in termini economico-sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori, nonché il piano finanziario di attuazione;
- k) le norme di attuazione;
- l) il prontuario per la mitigazione ambientale;
- m) la convenzione o gli atti unilaterali d'obbligo;
- n) il capitolato e il preventivo sommario di spesa".

Dalla lettura della disposizione sembrerebbe che tutti gli elaborati debbano essere già presenti a corredo della proposta di piano attuativo presentato in Comune e la mancanza anche di uno solo renda inapplicabile la disciplina transitoria.

La norma non richiede che gli elaborati depositati siano quelli definitivi, ovvero quelli che successivamente verranno approvati dal Comune, ma che siano presenti, ben potendo successivamente essere modificati e/o sostituiti per eliminare eventuali errori e/o contraddizioni o adeguarli alle eventuali successive variazioni della proposta di P.U.A. compatibili con il progetto originario, come si chiarirà nel successivo paragrafo.

E' però necessario che gli elaborati richiesti e presentati abbiano un contenuto reale e pertinente con la proposta di P.U.A. e non abbiano un valore solo formale, come potrebbe avere, ad esempio, l'allegazione della bozza della convenzione tipo approvata dal Comune priva di ogni dato anziché la convenzione completa di ogni obbligazione, che i privati propongono al Comune di assumersi per dare attuazione al programma edificatorio.

In tal caso l'elaborato è come se non risultasse allegato all'istanza con la conseguenza che la proposta di P.U.A. non potrà considerarsi completa di ogni documento richiesto dall'art. 19, II comma della L.R. n. 11/2004.

### **3. Sulla modificabilità del contenuto del P.U.A.**

Meno agevole risulta accertare se la proposta di P.U.A. originaria, "fatta salva" dall'art. 13, IV comma, della L.R. n. 14/2017, possa essere variata e modificata successivamente.

La disciplina transitoria contenuta dall'art. 13 cit. ha natura straordinaria e non può che riferirsi a quella specifica proposta di P.U.A., che risulta depositata prima dall'entrata in vigore della legge.

Si è però dell'avviso che successivamente all'entrata in vigore della legge possono essere presentate tutte quelle modifiche e/o varianti che sostanzialmente non modificano il progetto originario fatto salvo.

Mutuando i principi formati in materia di varianti ai permessi a costruire già rilasciati o ai P.U.A. già approvati, i proponenti, ancor prima dell'approvazione della proposta di P.U.A. "fatta salva" ed anche dopo, potranno introdurre al progetto originario solo modifiche non sostanziali, che non determinano la decadenza dei benefici anche

normativi propri del progetto originario.

Infatti secondo la giurisprudenza formatasi principalmente sui titoli edilizi le varianti sostanziali e/o generali rappresentano a tutti gli effetti nuove domande di permesso a costruire e come tali devono essere assoggettate a tutte le disposizioni urbanistico-edilizie sopravvenute.

A differenza delle varianti non sostanziali che, in quanto in posizione di sostanziale collegamento, complementarietà e accessorietà con il titolo originario, rimangono assoggettate alla disciplina originaria anche se nel frattempo risulti modificata.

Applicando il medesimo principio si ritiene che le proposte di P.U.A. “*fatte salve*” potranno essere successivamente assoggettate solo a varianti non sostanziali (c.d. varianti parziali), che, in quanto attratte dalla proposta originaria, potranno continuare a beneficiare della disciplina transitoria.

Mentre l’eventuale presentazione di una variante sostanziale / generale, in quanto equiparabile ad una nuova proposta di P.U.A., dovrà essere assoggettata a tutta la normativa vigente, compresa la L.R. n. 14/2017.

Al di là del nomen iuris attribuito alla variante dal proponente, il criterio distintivo tra le due tipologie di varianti va ricercato nel contenuto della domanda, potendosi tecnicamente considerare “variante” solo quelle modifiche che non mutano radicalmente e sostanzialmente il progetto originario.

Si avrà variante sostanziale o nuova proposta ogni qualvolta, ad esempio, che la modifica incida marcatamente sui parametri edilizi, sulle destinazioni d’uso, sulla distribuzione della volumetria e degli standard urbanistici, sulle tipologie edilizie, ovvero quando vengono modificati i criteri informativi dell’originaria proposta di P.U.A.

#### **4. Sugli ambiti di intervento approvati**

Il richiamo anche ai P.U.A., i cui ambiti risultino già approvati, inserito nell’ultima ora dal Consiglio Regionale in sede di approvazione della legge, rappresenta certamente il profilo di maggiore incertezza della disposizione in commento.

Con tale inciso il legislatore veneto ha certamente inteso ampliare l’ambito di applicazione della disciplina transitoria, ricomprendendo non solo le proposte di P.U.A. complete e già depositata in Comune, ma anche quelle proposte non ancora presentate che però interessano ambiti di intervento già approvati in qualche modo dal Comune.

L’incertezza interpretativa deriva dalla constatazione che né la L.R. n. 11/2004 e neppure la normativa statale prevedono un procedimento autonomo per l’approvazione degli ambiti di intervento dei P.U.A., diverso e distinto rispetto all’approvazione del P.U.A. stesso.

Addirittura l’art. 17, II comma, lett. b), della L.R. n. 11/2004 indica, tra i contenuti del Piano degli Interventi (P.I.), l’individuazione delle aree da assoggettare a P.U.A..

Gli ambiti di intervento sono normalmente individuati ed approvati con il P.I., e lì dove il piano urbanistico generale consente in sede di progettazione attuativa l’individuazione di ambiti più ristretti, la loro definizione avviene di norma contestualmente all’approvazione del P.U.A..

Si pensi solo alle modalità con cui veniva applicato l’art. 11, II comma, della L.R. n. 61/85, che consentiva di modificare l’ambito di intervento del 10% del perimetro in sede di approvazione del P.U.A..

Di conseguenza si potrebbe ritenere che con tale indicazione siano fatti salvi tutti i P.U.A., anche se la relativa proposta non risulti depositata in Comune prima dell’entrata

in vigore della legge in commento, purché il relativo ambito risulti approvato e definito in qualche modo, anche dallo strumento urbanistico generale.

È però evidente che una tale conclusione farebbe perdere di ogni significato la prima parte della norma in commento: se sono fatti salvi tutti i P.U.A. i cui ambiti risultino approvati dal P.I., non avrebbe alcun senso richiedere per lo stesso effetto che la proposta di P.U.A. risulti già presentata e corredata di tutti i documenti alla data di entrata in vigore della legge 14/2017.

Che significato avrebbe escludere dall'applicazione della disciplina transitoria una proposta di P.U.A. perché priva di un solo elaborato richiesto dall'art. 19, II comma, della L.R. n. 11/2004, per poi ammetterla in quanto il suo ambito di intervento risulti definito ed approvato con il P.I.

In realtà molto probabilmente la volontà del legislatore veneto era diversa e mirata a far salvi particolari procedimenti pendenti in Comune di Padova.

Infatti mi risulta che il Comune di Padova, in modo autonomo e a dir del vero contraddittorio, abbia introdotto nella propria regolamentazione il sub procedimento dell'approvazione dell'ambito da parte del Consiglio Comunale, che deve precedere l'approvazione del P.U.A..

L'art. 3, IV comma delle N.T.A. del Comune di Padova in modo generico prevede che preliminarmente all'approvazione del P.U.A. il Consiglio Comunale approvi l'estensione del P.U.A. stesso.

Senza entrare nel merito di tale disposizione comunale (si pensi solo che in tal modo il Consiglio Comunale conserva competenze in materia di P.U.A. che il legislatore statale gli ha tolto) ritengo che detto emendamento non possa essere interpretato e limitato al significato che probabilmente intendeva attribuirgli la Regione, ma vada esteso a tutti quei casi in cui l'ambito del P.U.A. risulti definito ed approvato, seppure attraverso uno strumento urbanistico generale (P.I.).

Diversamente si creerebbe una non giustificata applicazione diversificata della stessa norma; mentre in Comune di Padova verrebbe fatta salva una proposta di P.U.A. non ancora presentata, ma il cui ambito di estensione sia stato approvato specificatamente dal Consiglio Comunale, negli altri Comuni (che sono la quasi totalità) potrebbe essere esclusa dai benefici una proposta di P.U.A. presentata e completa nei contenuti solo perché priva di un solo elaborato richiesto dall'art. 19, della L.R. n. 11/2004.

Tra l'altro se si considera la natura transitoria della norma e la circostanza che la validità degli ambiti del P.U.A. approvati attraverso il P.I. sia stata limitata dalla stessa legge a soli 5 anni dalla loro entrata in vigore (art. 18, comma VII bis, L.R. n. 11/2004 introdotto dall'art. 23 della L.R. n. 14/2017) l'interpretazione estensiva qui offerta non andrebbe a pregiudicare il contenuto della stessa legge più di quanto lo faccia la precedente disposizione dell'art. 12.

Tanto più se si considera, come si vedrà nel successivo paragrafo, che l'attuazione di questi P.U.A., determinando "*consumo del suolo*" non si pone in contrasto con l'obiettivo principale perseguito dalla legge in commento.

Ed inoltre risulterebbe rafforzativa dell'orientamento generale seguito dalla Regione Veneto di "far salve" le generiche aspettative dei privati, rappresentate nel caso di specie dalla delimitazione del P.U.A. recata nel P.I..

Certo tale interpretazione priverebbe di ogni significato la prima parte della norma in commento.

## **5. Sul contenuto limitato del “favor legis” per i P.U.A. già presentati**

La deliberazione della Giunta Regionale n. 668 del 15 maggio 2018 ed i relativi allegati non hanno interessato la disposizione transitoria in esame ma comunque offrono lo spunto per una riflessione.

Sia il testo della delibera che l'allegato B precisano che gli ambiti di urbanizzazione consolidata comprendono “*anche le aree, destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, oggetto di un piano in fase di realizzazione*”.

Come si è visto, invece, la disposizione transitoria in esame riguarda le proposte di piano attuativo non ancora approvate, che pertanto in linea di principio dovrebbero interessare le aree rimaste al di fuori degli ambiti di urbanizzazione consolidata, la cui attuazione “*comporta consumo di suolo*”.

La distinzione non è di poco conto.

Il legislatore Veneto ha previsto che negli ambiti di urbanizzazione consolidata vadano ricompresi solo i piani attuativi in fase di realizzazione, mentre la disposizione transitoria riguarda i piani presentati, il cui iter di approvazione potrà comunque concludersi.

In questo modo il Legislatore Veneto si è voluto assicurare che la successiva attuazione di questi piani, non ancora approvati alla data di entrata in vigore della legge, determinerà la consumazione della quota di capacità edificatoria assegnata a ciascun Comune ai sensi dell'art. 4, secondo comma, lett. a) della L.R. n. 14/2017.

E' lo stesso art. 13, quarto comma in esame, che, nel far salve le proposte di piano presentate, specifica che la loro “*realizzazione comporta consumo di suolo*”.

Ne deriva che il contenuto derogatorio nell'art. 13, sesto comma, della legge in commento sembrerebbe apparentemente limitato, se solo si considera che le domande di permesso a costruire e le proposte di PUA presentate alla data di entrata in vigore della legge ancora inevase potrebbero comunque essere approvate assorbendo per prime (in osservanza dell'ordine cronologico) la capacità edificatoria assegnata a ciascun comune inizialmente dall'art. 13, secondo comma ed ora dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 668/2018.

A ben vedere però il “*favor legis*” per i piani già presentati alla data di entrata in vigore della legge in commento consiste non tanto nella precedenza nell'utilizzo della residua capacità edificatoria assegnata a ciascun Comune rispetto alle domande presentate successivamente, che di per sé dovrebbe comunque essere riconosciuta attribuendo il giusto valore all'ordine cronologico di presentazione delle proposte, ma piuttosto nell’“*affrancamento*” dalle procedure selettive e comparative che i Comuni interessati sono tenuti a bandire per assegnare agli interessati la limitata capacità edificatoria riconosciuta dalla legge fuori dagli ambiti di urbanizzazione consolidata, di cui dispongono.

Procedura di evidenza pubblica prevista dall'art.17, comma 4bis, lett.b) della L.R. n.11/2004, introdotto dall'art.22 della legge in commento.

## **6. Conclusioni**

A. Le proposte di P.U.A. presentate prima del 23 giugno 2017 possono essere approvate anche in deroga al divieto di consumo del suolo solo se corredate di tutti gli elaborati richiesti dall'art. 19, II comma, della L.R. n. 11/2004.

B. La proposta fatta salva potrà subire successivamente solo variazioni non sostanziali.

C. Si potrebbe anche provare a sostenere che, in deroga al divieto di consumo del suolo, siano approvabili tutti quei P.U.A., i cui ambiti risultino approvati in via definitiva anche

dal P.I., fermo restando il limite di validità di 5 anni previsto dall'art. 18, comma VII bis, della L.R. n. 11/2004.

D. Le proposte di P.U.A. assoggettate alla disciplina transitoria vanno valutate con precedenza e non sono sottoposte alle procedure selettive e comparative previste dall'art.17, comma 4bis, lett.b) della L.R. n.11/2004 .

*I procedimenti in corso: accordi di pianificazione e accordi di programma*  
*di Sergio Dal Prà*

1. Anche con la disposizione del comma 6 dell'art.13, la nuova legge promuove un processo di revisione della disciplina urbanistica regionale che, per quanto riguarda gli accordi di pianificazione e gli accordi di programma regolati dagli art. 6 e 7 della L.R. n.11/2004, giunge, se non ad eliminare, sicuramente a limitare il potere comunale di conformazione del territorio.

Dalla data di entrata in vigore della legge non è possibile programmare nuovo consumo del suolo e sono fatti salvi gli accordi tra soggetti pubblici e privati relativamente ai quali, alla medesima data, sia stata dalla Giunta o dal Consiglio comunale deliberata la dichiarazione di interesse pubblico e gli accordi di programma di cui all'art. 7 per i quali, sempre alla stessa data, sia intervenuta la conferenza decisoria.

La previsione si dimostra coerente con la impostazione di fondo della legge di non consentire alcuna deroga ai limiti di consumo del suolo, ma è chiaro che le ricadute a livello urbanistico saranno assai rilevanti in quanto d'ora in avanti gli accordi non potranno essere più conclusi neppure quando riguardino progetti od iniziative di rilevante interesse pubblico.

Venendo specificatamente agli accordi fatti salvi, la disposizione prende in esame anzitutto la fattispecie dell'art. 6 della L.R. 11/2014, che - secondo la prassi sino ad ora seguita - si è sviluppata attraverso uno schema ben definito e dal contenuto molto concreto: si partiva da una proposta giudicata di rilevante interesse pubblico e con un grado elevato di definizione, tale da essere adeguatamente esaminata dal consiglio comunale prima della sua sottoscrizione sia sotto il profilo urbanistico sia dei vantaggi derivanti dall'operazione. Qui invece siamo ben lontani da un accordo sottoscritto e neppure si fa riferimento al testo di una proposta o ad un atto unilaterale: è sufficiente che la Giunta od il Consiglio dichiarino che sussiste l'interesse pubblico (non si sa però su cosa) e neppure viene richiesto che la proposta o le iniziative per la formazione della variante urbanistica rivestano "rilevante interesse pubblico", come prevede il comma 1 dell'art.6 della L.R. 11/2014) perché l'accordo venga fatto salvo.

Pare invece a chi scrive che non basta che ci sia una proposta di accordo presentata, ma è necessario che questa presenti le condizioni minime di fattibilità delle scelte pianificatorie e dunque sia stata compiuta una preliminare valutazione degli elaborati del programma urbanistico e nella quale siano stati esplicitati e rappresentati i termini del rapporto economico tra pubblico e privato. In sostanza, le proposte di accordo devono avere contenuti pressoché analoghi a imposti dall'art. 6 della L.R. 11/2014 e comunque contenere le valutazioni di ordine economico relative ai vantaggi che l'amministrazione ed i privati traggono rispettivamente dallo sviluppo del progetto.

Quanto all'organo comunale competente a pronunciarsi sulla proposta, dichiarandola di pubblico interesse, la norma transitoria indica in via alternativa la Giunta ed il Consiglio Comunale. Ad avviso di chi scrive, il testo è chiaro e non consente interpretazioni diverse, come quella fornita da alcuni Autori che parlano di doppia competenza (della Giunta e del Consiglio) o di competenza esclusiva del Consiglio Comunale (dato che quest'ultimo sarebbe il solo organo cui è attribuita la materia dei piani urbanistici).

Può dunque ritenersi che, intervenuta la deliberazione dell'amministrazione, gli accordi potranno essere portati ad esecuzione senza necessità di una nuova delibera dell'organo

collegiale competente alla conclusione del procedimento (come previsto dal comma 3 dell'art. 6), risultando sufficiente una previa determinazione del Dirigente che dia conto della istruttoria compiuta sulla proposta di accordo del rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata.

Prima di essere portati ad esecuzione, gli accordi devono risultare da un atto formale sottoscritto dalle parti. Al riguardo ritengo che la competenza sia del Sindaco e non del Dirigente, trattandosi di atto che comporta comunque un coinvolgimento nelle scelte di urbanistica generale dell'ente, scelte dunque di indirizzo politico – amministrativo, come tale sottratte alle competenze dei Dirigenti di cui all'art. 107 del T.U. enti locali (D.lgs n.267/2000).

Ovviamente l'amministrazione può decidere di non far salvo l'accordo e quindi di non confermare le previsioni: in tal caso il consiglio comunale dovrà motivare adeguatamente sul punto, posto che dalla stipulazione dell'accordo è sorta una situazione di affidamento qualificato del privato.

Un'altra tematica rilevante è quella delle possibili varianti all'intervento nella fase transitoria della L.R. 14/17. Considerata la operatività delle restrizioni poste dalla nuova legge, sono senz'altro possibili tutte le varianti interne al vigente tessuto urbano consolidato mentre sono escluse quelle comportanti nuovo consumo del suolo (in aree agricole, in aree di valore paesaggistico – ambientale o in aree non soggette a trasformazione urbanistica).

Molto importanti sono anche gli accordi di pianificazione di cui al comma 4 dell'art. 17 della L.R. 11/2004, accordi che non sono contemplati dal comma 6 della L.R. 14/17 ma che comprendono gli stessi caratteri e lo stesso procedimento di approvazione di quelli previsti dall'art. 6 della L.R. 11/2004. Questi accordi, come noto, accordano al Comune la possibilità di indire una procedura ad evidenza pubblica - cui possono partecipare i proprietari degli immobili e gli operatori interessati - al fine di individuare le aree da sottoporre e ad interventi di urbanizzazione e riqualificazione.

C'è invero da chiedersi se la norma fa salvi anche questi accordi, che la norma stessa considera di rilevante interesse pubblico per il Comune. La disposizione in commento non ne parla ma, a mio giudizio, questi accordi possono ritenersi inclusi nel regime transitorio posto che essi hanno ad oggetto interventi che hanno la medesima finalità e gli stessi contenuti di quelli di cui all'art. 6 della LR 11/2007.

2. Più definita sembra essere invece la situazione degli accordi di programma di cui all'art. 7 in quanto, per la salvezza degli stessi, è necessario che si sia formato un accordo e che questo sia stato approvato dalla conferenza decisoria.

3. Fin qui abbiamo visto che la disposizione posta dal comma 6 fa salvi gli accordi tra soggetti pubblici e privati di cui all'art. 6 e conclusi prima della entrata in vigore della legge sul consumo del suolo. Ma è altrettanto importante vedere se tali accordi - che avevano caratterizzato gran parte delle scelte urbanistiche dopo la LR 11/2004 tanto da essere elevati a strumento di "governo del territorio" per la positiva ricaduta a livello di sviluppo urbanistico - sono ancora consentiti dopo il periodo transitorio.

Ciò che emerge subito dalla legge sul consumo del suolo è che, al di fuori delle aree già qualificate come edificabili dagli strumenti urbanistici in vigore e dalle aree urbanizzabili nei limiti massimi del 30% della capacità edificatoria assegnata dagli stessi, non possono essere approvati e portati ad esecuzione questi accordi.

Ma quel che emerge anche dalla legge regionale è il nuovo sistema pianificatorio che deve essere attuato dai Comuni e che comporta il riassetto di tutti i livelli di

pianificazione. Il punto sarà sviluppato nell'ultimo articolo come considerazione finale del comitato di redazione.

### **Sezione III** **Deroghe a regime**

#### ***Gli ambiti di urbanizzazione consolidata*** *di Alessandro Calegari*

*Sommario:* 1. La rilevanza giuridica degli ambiti di urbanizzazione consolidata. – 2. La definizione degli ambiti di urbanizzazione consolidata e il rapporto tra detti ambiti e le aree di urbanizzazione consolidata previste dal piano di assetto del territorio. – 3. La *ratio* comune sottesa alle fattispecie descritte dall'art. 2, comma 1, lett. e) della l.r. n. 14 del 2017. – 4. gli atti comunali di individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata. – 5. La impugnabilità di tali atti. – 6. L'emersione di un possibile contrasto tra la delibera di giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018 e l'art. 2 della l.r. n. 14 del 2017, a proposito della definizione delle c.d. aree di completamento. – 7. La sorte delle superfici naturali, seminaturali e agricole collocate all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata: loro necessaria inclusione nel bilancio comunale del consumo di suolo.

1. L'importanza dell'individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata (AUC), ai fini dell'applicazione della l.r. n. 14 del 2017, è resa evidente dal tenore inequivocabile degli artt. 12 e 13 della legge medesima, i quali sottraggono ai rigori del divieto di consumo di suolo esclusivamente le aree edificabili che ricadono all'interno di detti ambiti. Stabilisce, infatti, l'art. 12, comma 1, lett. a), che gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale, ricadenti negli AUC sono sempre consentiti, sin dall'entrata in vigore della legge ed anche successivamente, in deroga ai limiti stabiliti dalla delibera di giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018, che ha fissato nel frattempo per ciascun Comune il quantitativo massimo di suolo consumabile. A tale disposizione fa poi eco il comma 1 dell'art. 13, il quale, nel vietare il consumo di suolo e l'introduzione di nuove previsioni urbanistiche comportanti consumo di suolo, fa espressamente salve, in attesa del recepimento del suddetto provvedimento regionale da parte dei singoli Comuni, le deroghe previste dall'art. 12 e, quindi, anche la possibilità incondizionata (salvo quanto si dirà al termine del paragrafo n. 7) di consumare suolo ineditato all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata.

È infatti stabilito che le trasformazioni urbanistiche ed edilizie previste dallo strumento urbanistico all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata non soffrano alcuna limitazione in conseguenza dell'entrata in vigore della legge, rimanendo indifferenti e salvaguardate rispetto alla generale estensione del divieto di consumo di suolo sancito dalla legge stessa. Fondamentale è pertanto, affinché i principi informativi della riforma siano rispettati, che l'individuazione degli AUC avvenga in modo aderente ai caratteri che, secondo la legge, devono contraddistinguere le zone consolidate.

Un'eccessiva generosità nel riconoscimento dei caratteri propri dell'AUC finirebbe, infatti, col sottrarre indebitamente alle regole sul contenimento del consumo di suolo vasti brani ancora ineditati del territorio comunale, dandoli già per compromessi in modo irreversibile dalle scelte di piano e destinati così ad essere urbanizzati, in un tempo più o meno lontano. Che è proprio ciò che il legislatore regionale ha inteso contrastare con la legge sul contenimento del consumo di suolo, stabilendo non solo una progressiva

limitazione dei quantitativi di aree trasformabili, ma anche la decadenza generalizzata, dopo cinque anni, della previsioni di espansione (cfr. art. 13, comma 14, che ha esteso ai Comuni dotati di p.r.g. la stessa regola dettata per i Comuni dotati di P.A.T. e P.I.), l'onerosità della conferma di un'edificabilità destinata a decadere (cfr. art. 23, comma 3), la necessità di avviare apposite procedure comparative ad evidenza pubblica per selezionare le aree nelle quali programmare in futuro interventi di nuova urbanizzazione (cfr. art. 22, comma 2).

Il nuovo principio di fondo, ispiratore della l.r. n. 14 del 2017, è che il suolo diventa a ogni effetto una risorsa da preservare nell'interesse di tutti; ed essendo una risorsa scarsa, non può essere lasciato a disposizione di tutti, per essere consumato in modo indiscriminato, ma va utilizzato secondo una logica nuova, che prediliga il riuso dell'esistente e faccia del consumo di suolo inedito un'eccezione, giustificata dalla massimizzazione del vantaggio collettivo e accompagnata dall'azzeramento, nei limiti del possibile, delle vecchie rendite di posizione, legate a una pianificazione temporalmente indefinita. Solo chi possiede dei terreni che ricadono all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata sembra infatti sfuggire alle nuove regole limitative e redistributive affermate dalla l.r. n. 14 del 2017, quasi che a lui, e soltanto a lui, il legislatore abbia inteso riconoscere un vantaggio ormai acquisito, che l'Amministrazione potrebbe difficilmente revocare. Donde la necessità, appunto, di capire dove cade il confine tra chi ha la fortuna di stare nella cerchia dei salvaguardati e chi, invece, si ritrova a combattere per ottenere l'agognata edificabilità ovvero anche solo mantenere l'edificabilità attribuita dal piano (per la quale siano state magari pagate delle imposte commisurate alle potenzialità edificatorie attribuite dal piano stesso) e che la legge sembra oggi mettere in discussione.

2. Il legislatore regionale ha fornito un dettagliato elenco delle aree che possono essere incluse negli ambiti di urbanizzazione consolidata, indicandole nominativamente all'art. 2, comma 1, lett. e) della legge in commento. Vi rientrano, in specie: a) le parti del territorio già edificato destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, ivi comprese le aree libere intercluse e quelle di completamento; b) le aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive; c) le infrastrutture e le opere viabilistiche già attuate o in fase di attuazione; d) le aree incluse in piani urbanistici attuativi approvati; e) i nuclei insediativi in zona agricola.

Tale elenco contiene, per vero, una serie di ipotesi eterogenee, i cui confini non sono necessariamente ben definiti. Si prenda, ad esempio, il caso delle "aree libere intercluse". Con tale nozione il legislatore voleva fare riferimento ai c.d. lotti interclusi, di estensione limitata, che, inediti, possono ancora residuare all'interno delle zone già urbanizzate ovvero alle più ampie zone non ancora urbanizzate, completamente circondate dal tessuto edificato della città? E, ancora, parlando di "aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive", il legislatore intendeva riferirsi alle zone semplicemente destinate a standard e servizi dal piano, benché non ancora realizzate, ovvero alle aree con destinazione pubblica già attuata o in fase di attuazione, così come l'art. 2 espressamente prevede per le infrastrutture viabilistiche?

La legge non fornisce una risposta. Ciò che l'art. 2 precisa, al fine di sgombrare il campo da un primo possibile fraintendimento, è che i Comuni sono tenuti, in base alla legge e ai fini della sua applicazione, ad effettuare una nuova individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, tendenzialmente autonoma rispetto a quelle già fatte in

passato. In questo senso deve leggersi probabilmente l'inciso, sempre contenuto all'art. 2, comma 1, lett. e), ultimo periodo, secondo il quale gli ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. o) della l.r. n. 11 del 2004. Si tratta, peraltro, di una precisazione molto importante, giacché la norma da ultimo citata affida proprio al P.A.T., e non al piano degli interventi, il compito di individuare "le aree di urbanizzazione consolidata", all'interno delle quali sono sempre possibili gli interventi di nuova costruzione o di ampliamento degli edifici esistenti, attuabili nel rispetto delle norme tecniche del piano stesso. In questo modo, infatti, il legislatore ha voluto chiarire che l'individuazione delle aree di urbanizzazione consolidata contenuta nel P.A.T. non è vincolante ai fini dell'odierna individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata sottratti ai rigori della legge sul contenimento del consumo di suolo.

Questo spiega anche il tenore degli artt. 13 e 14 della l.r. n. 14 del 2017 e il motivo per cui l'art. 13, comma 9, consentiva ai Comuni di provvedere all'individuazione, in via provvisoria, degli AUC avvalendosi, indifferentemente, di una delibera di consiglio o di giunta comunale. Tale atto deliberativo, invero, doveva assumere una valenza puramente ricognitiva, senza assumere il valore e l'efficacia di una vera e propria variante urbanistica e senza poter incidere sull'individuazione delle aree di urbanizzazione consolidata già previste dal P.A.T. Solo a seguito dell'emanazione del provvedimento regionale previsto dall'art. 4 della legge, e in attuazione di questo, i Comuni avrebbero dovuto procedere all'adeguamento dello strumento urbanistico e, in particolare, alla formale e definitiva individuazione delle nuove aree di urbanizzazione consolidata, rettificando o confermando la prima, provvisoria individuazione. Ed è proprio perché tali aree sono individuate dal P.A.T. che l'art. 14 della legge, richiamato dal comma 10 dell'art. 13, prevede che, nei Comuni dotati di P.A.T. l'adeguamento alla delibera regionale avvenga mediante un procedimento di variante semplificata al piano di assetto del territorio (e non al piano degli interventi). Alla fine del processo di adeguamento, quindi, la variante comunale di recepimento dovrebbe assicurare un pieno coordinamento tra l.r. n. 11 del 2004 e l.r. n. 14 del 2017, facendo in modo che la nuova delimitazione degli AUC si sovrapponga, nel P.A.T., alla precedente delimitazione delle aree di urbanizzazione consolidata.

L'importante precisazione testé ricordata, con cui si conclude la definizione, data dall'art. 2, degli ambiti di urbanizzazione consolidata, non risponde ancora, tuttavia, alle domande sollevate con riguardo al significato delle espressioni "aree libere intercluse" e "aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive" e neppure chiarisce il significato dell'espressione "nuclei insediativi in zona agricola". Per dare un senso compiuto a tali espressioni bisogna necessariamente fare appello ai principi che regolano l'interpretazione normativa. E poiché l'interpretazione letterale non sembra in un questo caso fornire elementi decisivi, non resta che ricorrere a quella sistematica. Non senza precisare, preliminarmente, che la regola generale, nell'impianto della legge, è senz'altro quella del divieto di consumo di suolo, mentre l'esenzione dal divieto rappresenta in tale contesto l'eccezione, di talché si deve ritenere che i casi descritti dalla citata disposizione normativa possano essere oggetto di interpretazione, anche estensiva, ma non certo di applicazione analogica.

3. Volendo, allora, cercare una *ratio* comune alle apparentemente eterogenee fattispecie contemplate dalla norma in esame, non sembra sbagliato rinvenire tale *ratio* nella finalità

di preservare dal consumo di suolo non ancora urbanizzato le aree che non siano state già compromesse da scelte pianificatorie pressoché irreversibili. Così, dando per scontato che le aree già edificate debbano entrare di diritto a far parte del tessuto consolidato, è da immaginare che il legislatore abbia voluto fissare il confine tra ambiti consolidati e non, avendo quale parametro di riferimento principale, per segnare l'irreversibilità della sorte di un terreno ancora ineditato, la presenza di un piano urbanistico attuativo già approvato. Quella del p.u.a. approvato, infatti, è l'ipotesi in assoluto più chiara tra le fattispecie descritte dalla norma, dove, piaccia o non piaccia, è la presenza di un piano di terzo livello definitivamente approvato (vale a dire un dato puramente formale) a segnare la differenza tra un'area di espansione consolidata e un'area di espansione non consolidata.

Ma questo accade perché il dato formale che il legislatore ha preso in considerazione non è affatto casuale per chi conosca approfonditamente la materia. Con l'approvazione del piano attuativo, infatti, è reso finalmente possibile il rilascio, anche all'interno di un contesto territoriale non ancora urbanizzato, dei permessi di costruire (tanto delle opere di urbanizzazione, quanto delle costruzioni private). Con l'approvazione del piano attuativo, in altre parole, l'area di espansione acquista, sotto un certo profilo, gli stessi caratteri della zona di completamento e può finalmente essere edificata.

Tale modo di concepire il discrimine tra aree di urbanizzazione consolidata e aree che non lo sono permette, del resto, di attribuire un senso compiuto alle espressioni, poc'anzi ricordate, di "aree libere intercluse" e "aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive".

Le prime, infatti, non possono che identificarsi con le aree non ancora edificate che, pur sprovviste di piano urbanistico attuativo approvato, possano essere equiparate per legge a quelle che ne sono munite, beneficiando così dello stesso regime che contraddistingue le aree di completamento, vale a dire quello della immediata edificabilità in base al rilascio del permesso di costruire. Questo, invero, è il regime che l'art. 13, comma 1, lett. o) della l.r. n. 11 del 2004 già riserva alle zone individuate dal P.A.T. come aree di urbanizzazione consolidata. E che l'art. 18 *bis* della stessa legge riconosce comunque, in continuità storica con gli artt. 9 e 109 della l.r. n. 61 del 1985, anche alle aree libere già dotate delle principali opere di urbanizzazione primaria e secondaria, stabilendo che in esse siano sempre ammessi in diretta attuazione degli strumenti urbanistici generali, anche in assenza dei piani attuativi dagli stessi richiesti, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente di cui alle lettere a), b), c) e d), dell'articolo 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 e quelli di completamento edilizio.

Le seconde possono, invece, agevolmente identificarsi colle aree per le quali siano stati almeno approvati i piani attuativi o i progetti che contemplano la realizzazione dell'opera o dell'attrezzatura pubblica, vale a dire gli atti che rendono stabile la previsione dello strumento urbanistico generale e impediscono la decadenza del corrispondente vincolo espropriativo. Il parallelo, infatti, che si può immediatamente cogliere tra le due fattispecie e che deriva dalla particolare formulazione del comma 7 dell'art. 18 della l.r. n. 11 del 2004, è che tanto i vincoli espropriativi quanto le previsioni di espansione decadono dopo cinque anni dall'approvazione del piano degli interventi (oggi anche del p.r.g., per i Comuni sprovvisti di P.A.T.), se non sono in detto termine approvati i piani attuativi o i progetti esecutivi (*rectius* definitivi) che li riguardano.

Ne deriva che tutti i riferimenti contenuti nell'art. 2, comma 1, lett. e) alle opere e alle attrezzature pubbliche non possono limitarsi alla generica previsione astratta di esse,

contemplata dallo strumento urbanistico generale, ma devono essere collegati ad un principio di attuazione delle stesse, come è espressamente stabilito per le infrastrutture viabilistiche, sul presupposto che valga già quale principio di attuazione dell'opera pubblica l'approvazione del piano particolareggiato o del progetto definitivo, da cui deriva per legge la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera stessa, che è anche il primo atto della procedura espropriativa, laddove un esproprio sia necessario.

In buona sostanza, quindi, sia le aree di completamento, sia le aree libere intercluse ad esse equiparate (perché munite delle principali opere di urbanizzazione primaria e secondaria), sia quelle destinate alla realizzazione di opere pubbliche con un progetto o piano attuativo approvato, sia quelle soggette ad un piano urbanistico attuativo approvato hanno in comune un preciso elemento, rinvenibile nella possibilità di essere direttamente trasformate senza l'intermediazione di ulteriori atti pianificatori.

In questo elemento (diretta edificabilità in attuazione di un piano approvato) potrebbe, pertanto, essere rinvenuta la *ratio* comune a tutte le fattispecie descritte all'art. 2, comma 1, lett. e) della legge. E il criterio della immediata edificabilità potrebbe costituire il discrimine tra aree libere che vanno incluse nel tessuto edilizio consolidato e quelle che, invece, devono esserne escluse.

Resterebbe da spiegare la sola ipotesi residuale dei nuclei insediativi in zona agricola, apparentemente sganciata dalla logica sopra esposta. Sennonché, pure detta ipotesi non sfugge alla regola di diritto sopra enunciata, dal momento che, all'interno della zona agricola, vanno distinte, in base alla l.r. n. 11 del 2004, le sottozone in cui soltanto l'imprenditore agricolo ha titolo per costruire dalle sottozone, che hanno perso nel tempo i caratteri della ruralità e si caratterizzano per la presenza di un tessuto edificato (i c.d. nuclei di frazione), dove il piano ammette generalmente l'edificazione anche da parte di chi agricoltore non è. Ebbene, sono proprio queste le zone che l'art. 2 della l.r. n. 14 del 2017 ha inteso considerare facenti parte del tessuto edilizio consolidato, perché all'interno del loro perimetro non esistono ampie zone da urbanizzare, ma esistono di norma solo dei lotti liberi, nei quali il piano ammette l'edificazione diretta, in base al permesso di costruire.

Il criterio che viene qui suggerito non è stato preso in considerazione dalla delibera di giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018. In essa, molto più semplicisticamente, è riportato uno schema esemplificativo, in cui vengono incluse entro l'ambito di urbanizzazione consolidata le zone classificate dal piano degli interventi o dal p.r.g. come zone A, zone B, zone C1, zone C2 (ma con strumento urbanistico approvato), zone D1, zone D2 (con piano attuativo approvato), sottozone E4 e zone F. Mentre vengono escluse da detti ambiti le zone C2 e D2 senza piano attuativo e tutte le altre sottozone agricole. I lotti liberi vengono, poi, ivi identificati con le aree libere ricadenti nelle zone B e C1. E nessun dubbio sembra essere in tale schema sollevato con riguardo all'inclusione delle zone F all'interno degli AUC, indipendentemente dalla presenza di un piano attuativo o di un progetto approvato, anche se nulla si dice, poi, del destino di tali aree, una volta decaduto il vincolo espropriativo che le accompagna.

Il criterio suggerito nel presente commento sembra, dunque, da preferire, perché prescinde da una classificazione in z.t.o., che i nuovi piani degli interventi dovrebbero avere superato, e risulta ancorato ad un più solido criterio interpretativo, fondato sulla *ratio* comune sottesa alle varie ipotesi descritte direttamente nel testo di legge.

4. Chiariti, così, i presupposti in base ai quali deve avvenire la distinzione tra aree di urbanizzazione consolidata e non, restano ancora da affrontare alcuni punti controversi, sui quali non esiste unanimità di vedute.

La prima questione riguarda la delibera prevista dall'art. 13, comma 9, della legge, che poteva essere indifferentemente assunta, come detto, dal consiglio o dalla giunta comunale. Chi ritiene, invero, che quella delibera fosse già una variante allo strumento urbanistico e, segnatamente, una variante del piano di assetto del territorio, non può che sostenere che la competenza ad assumerla spettasse al consiglio comunale, in virtù della competenza a tale organo riservata dal T.U.E.L. in materia di pianificazione e programmazione e dalla stessa legge urbanistica regionale.

Ma è lecito dubitare che tale delibera potesse avere i caratteri della variante, per il suo carattere necessariamente provvisorio e non definitivo e per la sua esclusiva finalità di costituire il presupposto per l'applicazione differenziata del divieto di consumo di suolo in attesa del recepimento della delibera regionale prevista dall'art. 4 della l.r. n. 14 del 2017.

Le istruzioni regionali hanno parlato, in proposito, di un atto meramente ricognitivo a competenza non riservata. E così esso è stato inteso dai molti Comuni che hanno provveduto a individuare gli AUC con delibera di giunta.

Un altro elemento significativo (ma non decisivo, se non si vuole cadere in una petizione di principio), da portare a sostegno della tesi regionale, risiede nel confronto tra l'art. 13, comma 9, prima parte della legge e il successivo comma 10 dello stesso articolo, in una colla seconda parte del comma 9 e con il successivo art. 14. Mentre, infatti, la delibera prevista al comma 9 (prima parte) dell'art. 13 non è espressamente qualificata come variante, il comma e l'articolo successivi, così come il secondo periodo dello stesso comma 9, descrivono la conferma o la rettifica degli AUC già individuati in via provvisoria come "adeguamento dello strumento urbanistico comunale".

Ben si comprende, allora, perché solo in relazione a tale adeguamento, che costituisce (esso sì) variante al piano di assetto del territorio, il legislatore si sia preoccupato di articolare un procedimento che prevede, comunque, le due fasi, dell'adozione e dell'approvazione, intervallate dalla fase partecipativa e dalla presentazione delle osservazioni, così come avviene per ogni variante urbanistica.

5. La qualificazione della prima delibera comunale come atto ricognitivo non deve trarre in inganno e indurre a ritenere che esso, in quanto atto puramente ricognitivo ed endoprocedimentale, non potesse essere impugnato. La sua impugnabilità, infatti, si ricollega agli effetti lesivi che potevano discendere da un'erronea qualificazione delle aree, ai fini della loro inclusione nell'ambito di urbanizzazione consolidata. Ed invero, da tale inclusione dipendeva e dipende (tuttora), in attesa dell'adeguamento previsto dall'art. 13, comma 10, della l.r. n. 14 del 2017, l'applicazione a ciascuna area comunale del divieto di consumo di suolo ovvero l'esclusione di essa da un simile divieto. Con la conseguente possibilità o impossibilità di presentare, dopo l'entrata in vigore della legge, la richiesta di approvazione di un piano attuativo o la richiesta di rilascio del permesso di costruire.

È questa la prova che, se anche la delibera in questione non rappresenta già la variante definitiva al P.A.T. e non potesse essere pertanto dedotto nei suoi confronti il vizio d'incompetenza, ove il Comune l'avesse assunta con delibera di giunta, essa è comunque in grado di produrre interinalmente degli effetti lesivi nella sfera giuridica dei proprietari

interessati, e di far sorgere, quindi, in capo ad essi l'interesse a ricorrere, alla stessa stregua di quanto accadrebbe in caso di semplice adozione di una variante comportante l'obbligatoria applicazione delle misure di salvaguardia.

Quanto ai possibili vizi da cui potrebbero essere affette sia la preliminare delibera ricognitiva, sia la variante definitiva al P.A.T., fermo restando quanto appena detto in merito alla difficile configurabilità del vizio d'incompetenza in caso di assunzione della prima delibera ad opera della giunta, restano configurabili per entrambi gli atti deliberativi tutti i vizi di legittimità, a cominciare dalla possibile violazione dell'art. 2, comma 1, lett. e) della legge, in caso di accoglimento, da parte del Comune, di una definizione di AUC difforme dal paradigma normativo, per finire con l'eccesso di potere, sotto la specie del travisamento della situazione di fatto, in caso di erronea valutazione dei presupposti idonei a qualificare un'area come di completamento o di espansione.

6. A questo riguardo, merita di essere evidenziato che la delibera di giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018, assunta in attuazione dell'art. 4 della legge, introduce un elemento di ulteriore complessità ed incertezza nella definizione del concetto di "ambito di urbanizzazione consolidata" e di "area di completamento", dal momento che, parlando della variante di conferma o di rettifica degli AUC, prevista dal comma 9, ultimo periodo, dell'art. 13 della legge, essa afferma che "i Comuni dovranno far riferimento alla classificazione delle aree di completamento effettuate dagli strumenti conformativi (PRG e PI), comprendendo tra queste anche le aree, destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, oggetto di un piano urbanistico attuativo in fase di realizzazione".

Ad una prima lettura, si potrebbe essere indotti a ritenere che la giunta regionale abbia inteso restringere gli ambiti di urbanizzazione consolidata, facendoli coincidere con le aree munite di un piano attuativo non solo approvato (come dice l'art. 2 della legge), ma anche convenzionato o, addirittura, in fase di esecuzione (come dice la delibera). Ma questo non può evidentemente essere, perché la delibera della giunta regionale, che è un atto amministrativo, non può certamente modificare la definizione di AUC data dalla legge. È pertanto pacifico che, sulla base della delibera in questione, un Comune non potrebbe legittimamente escludere dall'ambito di urbanizzazione consolidata un'area munita di piano attuativo approvato, solo perché detto piano non è stato ancora convenzionato o non è ancora in fase di attuazione. Una simile esclusione, invero, contrasterebbe palesemente con il tenore dell'art. 2, comma 1, lett. e) della legge.

Si può invece pensare, privilegiando l'interpretazione letterale del testo della delibera, che la giunta regionale abbia effettivamente inteso parlare delle sole aree di completamento, e non anche degli ambiti di urbanizzazione consolidata, precisando che devono considerarsi parificate alle aree di completamento anche le aree di espansione con strumento urbanistico in fase di realizzazione. La qual cosa sarebbe, però, del tutto irrilevante ai fini che ci interessano, vale a dire ai fini della individuazione degli AUC, bastando a questo fine che l'area di espansione da includere nell'AUC sia munita di un piano attuativo approvato e non occorrendo che essa sia anche qualificabile come area di completamento.

Del resto, l'art. 2 più volte citato, enumera le aree di completamento e quelle munite di piano attuativo approvato come altrettante distinte ipotesi di aree da includere, parimenti, all'interno dell'ambito di urbanizzazione consolidata, con ciò fornendo la prova che non

occorre possedere i requisiti dell'area di completamento per essere ritenute parte del tessuto edilizio consolidato.

7. Un ultimo punto merita ancora di essere chiarito. Ed è quello relativo alla differenza che intercorre tra il concetto di AUC e quelli di superficie naturale e seminaturale e di superficie agricola.

Tutti questi concetti sono, invero, definiti dall'art. 2 della legge. Sennonché, deve prestarsi attenzione al fatto che le superfici naturali, seminaturali e agricole non stanno sempre necessariamente all'esterno degli ambiti di urbanizzazione consolidata. Anche se questa dovrebbe essere la regola, infatti, nulla esclude che brani di territorio non ancora edificati, adibiti a verde o destinati alla coltivazione, ricadano all'interno dell'AUC e siano classificati come tessuto urbano consolidato.

Questo, anzi, è espressamente previsto dall'art. 2, comma 1, lett. a) e b), laddove ammette che aree libere, non impermeabilizzate, ancora idonee all'utilizzazione agricola, possano far parte degli ambiti di urbanizzazione consolidata anche quando siano effettivamente adibite all'uso agricolo o destinate a parco, verde pubblico, uso pubblico, corridoio ecologico ecc..

Va però chiarito che, in questi casi, l'eventuale trasformazione futura di quegli ambiti non sarà indifferente ai fini del bilancio del consumo di suolo, dal momento che, pur essendo tali aree incluse nell'ambito di urbanizzazione consolidata, il loro utilizzo a fini edificatori dovrà essere compensato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), da un corrispondente ripristino della permeabilità di analoghe superfici, situate dentro o fuori dell'AUC.

L'essere inclusi, infatti, nell'AUC non conferisce automaticamente il diritto alla trasformazione, dal momento che, in tali ambiti, l'art. 12, comma 1, lett. a) della legge fa espressamente salvi rispetto all'introduzione del divieto di consumo di suolo soltanto gli interventi già previsti dallo strumento urbanistico, non anche le future previsioni edificatorie riguardanti i terreni inediti che, all'entrata in vigore della legge, non avevano ancora una destinazione edificatoria. Questi ultimi, invero, dovranno eventualmente concorrere con le aree esterne all'AUC per conquistarsi l'edificabilità concessa nei limiti stabiliti dagli atti di programmazione regionale, entrando a pieno titolo nel bilancio complessivo del consumo di suolo ancora inurbanizzato.

La questione peraltro è molto delicata ed è soltanto accennata nella legge, per cui meriterebbe un ulteriore intervento chiarificatore, anche solo a livello di circolare, se il legislatore non volesse tornare sull'argomento, onde uniformare l'interpretazione e l'applicazione da parte dei Comuni.

Un dato, infatti, emerge chiaramente dalla delibera di giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018: che i Comuni sono andati in ordine sparso e ognuno ha dato la sua interpretazione al concetto di ambito di urbanizzazione consolidata, evidenziando così l'insufficienza e l'ambiguità della definizione data dall'art. 2 della legge, alla quale, senza pretesa di esservi riusciti, si è comunque cercato in questa sede di restituire un senso compiuto.

## *La riqualificazione edilizia ed ambientale* di Emiliano Troi e Flavia Degli Agostini

*Sommario:* 1. Premessa - 2. Riqualificazione edilizia ed ambientale - 3. Interventi di ripristino.- 4. Interventi di recupero - 5. Modalità di attuazione della riqualificazione edilizia ed ambientale - 6. Conclusioni

### **1. Premessa**

La nuova legge 14/2017 (“*contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*”) persegue il fine “*della programmazione dell’uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale... la rinaturalizzazione di suolo impropriamente occupato, la riqualificazione e la rigenerazione*” dell’edificato, delineando due percorsi diversi e complementari per il suo raggiungimento. La prima linea operativa è rappresentata dalla introduzione di un limite al consumo di nuovo suolo e rappresenta la parte negativa (*destruens*) della nuova legge. La seconda è rappresentata invece dalla previsione di strumenti di recupero dell’esistente, incentivati anche attraverso meccanismi premiali in deroga alla disciplina ordinaria, che rappresenta la *pars costruens*.

Gli strumenti positivi offerti dalla nuova legge sono previsti dagli articoli 5, 6, 7 (ed articolo 8), i quali “*rivestono un ruolo fondamentale nell’apparato della legge, segnando il passaggio dall’urbanistica dell’espansione all’urbanistica della riqualificazione e della rigenerazione del tessuto insediativo esistente*”<sup>43</sup>. Tali misure si presentano con una struttura a cerchi concentrici che hanno al loro centro il fine del recupero dell’esistente, a favore del contenimento del consumo di suolo, ed i cui perimetri si ampliano in ragione dell’ambito di intervento e della rilevanza pubblica specificamente perseguita.

La scelta delle tipologie di intervento offerte dal legislatore è articolata, quindi, nella sequenza: i) “*riqualificazione edilizia ed ambientale*”, riferita ad interventi puntuali o comunque limitati che sembrano avere pertanto una connotazione prevalentemente edilizia, prevista dall’art. 5<sup>44</sup>; ii) “*riqualificazione urbana*” interventi che hanno una connotazione urbanistica, anche in ragione del maggiore ambito cui si riferiscono già solo in forza della disciplina astratta fornita dal legislatore (assimilabili ai Piani di Recupero), prevista dall’art. 6; iii) “*rigenerazione sostenibile*” interventi che hanno una natura necessariamente urbanistica ma anche di programmazione socio-economica (assimilabili forse ai P.I.R.U.E.A. di cui alla l.r 23/1999), prevista dall’art. 7.

Prima di procedere all’illustrazione dell’istituto rappresentato dalla “*riqualificazione edilizia ed ambientale*”, oggetto specifico del presente contributo si ritiene utile svolgere una breve premessa analitica sul contesto normativo esistente al momento dell’introduzione della novella in commento.

La promozione dello strumento del recupero edilizio/urbanistico dell’esistente quale linea preferenziale di azione delle scelte della pubblica amministrazione (peraltro non solo in

---

<sup>43</sup> Cfr. DGRV n. 1807/2017.

<sup>44</sup> Per chiarezza espositiva si anticipa, come di seguito meglio precisato, che anche l’intervento sub i (“*riqualificazione edilizia ed ambientale*”) sembra poter avere comunque degli effetti di trasformazione non solo edilizia, ma anche urbanistica e quindi sembra che possa avere un oggetto più ampio dell’intervento sul singolo manufatto.

ambito strettamente urbanistico/pianificatorio) risulta essere presente nella legislazione nazionale e quella regionale già prima della legge in commento.

In particolare a livello nazionale si ricorda in primo luogo la stessa Carta costituzionale che al proprio art. 44 riconosce come principio rilevante “*il razionale sfruttamento del Suolo*”, il quale necessariamente si estrinseca anche attraverso il contenimento del suo consumo, quale strumento di razionalizzazione dell’uso che del suolo viene fatto.

Sembra esprimere una immediata applicazione del predetto principio l’art. 6, co. 2, della l. 10/2013, che richiama espressamente il concetto del “*risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate*”, quale criterio informatore anche della pianificazione del territorio. Tale fonte risulta interessante perché evidenzia un superamento della divisione fra il settore della tutela dell’ambiente e il settore dell’urbanistica, introducendo la possibilità di poter perseguire scopi di tutela ambientale anche attraverso nuove modalità di esercizio del potere pianificatorio del territorio.

Sempre nell’ambito del governo del territorio deve ancora essere ricordato l’art. 5, co. 9 del D.L. 70/2011 il quale ha introdotto delle specifiche misure premiali proprio volte al “*risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate*”.

In ambito più specificamente edilizio il principio è stato applicato, fra l’altro, attraverso le modifiche al TUE introdotte dal d.l. 133/2014 (Sblocca Italia), fra le quali vi è la possibilità di recuperare edifici dismessi anche industriali, attraverso la ristrutturazione edilizia consentita in deroga alla destinazione di zona (norma dichiaratamente volta al contenimento del consumo del suolo), introdotta con il comma 1 bis all’art. 14<sup>45</sup>.

Come anticipato il principio del contenimento del consumo del suolo è diventato un criterio informatore anche in materie diverse rispetto alla più stretta disciplina del governo del Territorio. Si ricorda ad esempio il D.M. 11.10.2017 del Ministero dell’Ambiente, che definisce i criteri minimi ambientali (C.A.M.) ai quali si devono attenere le stazioni appaltanti ai sensi dell’art. 34 del D.lgs. 50/2016 in sede di progettazione ed affidamento dei lavori pubblici. Tale fonte espressamente richiama il principio del contenimento del consumo del suolo quale criterio preferenziale in sede progettuale ed esecutiva dell’opera pubblica e della scelta dell’appaltatore<sup>46</sup>.

A livello della nostra regione si possono scorgere degli spunti rilevanti volti al perseguimento del fine della limitazione del consumo del suolo già con la disciplina sulle zone agricole (introdotta con la l.r. 24/1985); successivamente merita un richiamo la disciplina sui P.I.R.U.E.A. già ricordati<sup>47</sup>, i quali avevano quale fine positivamente dichiarato “*la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale di parti del territorio*

---

<sup>45</sup> Sull’applicazione dell’art. 14, co. 1 TUE si richiama la sent. n. 2761/2015 del Consiglio di Stato, perché particolarmente analitica, avente ad oggetto il cambio di destinazione d’uso del “Fondaco dei Tedeschi” al fine del suo recupero.

<sup>46</sup> c.f.r. DM 11.10.2017

- 1.3 Tutela del suolo e degli habitat naturali

*Prima di procedere ad un appalto di lavori pubblici, ossia nella fase dello Studio di fattibilità al fine di contenere il consumo di suolo, l'impermeabilizzazione del suolo, la perdita di habitat, la distruzione di paesaggio agrario, la perdita di suoli agricoli produttivi, tutelando al contempo la salute, è necessario verificare attraverso una relazione redatta da un professionista abilitato e iscritto agli albi o registri professionali, se non sia possibile recuperare edifici esistenti, riutilizzare aree dismesse o localizzare l'opera pubblica in aree già urbanizzate/degradate/impermeabilizzate, anche procedendo a varianti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.*

<sup>47</sup> *Lo strumento delineato dal PIRUEA è oggi rinvenibile nell’art. 19, co. 1 lettera f della l.r. 11/2004 (il quale però esclude oggi dalla propria applicazione le zone agricole, diversamente rispetto a quanto previsto dalla l.r. 23/1999).*

*comunale*”, anche al fine di evitare la nuova espansione su aree oggi definite naturali o seminaturali.

Come noto la nostra legge urbanistica regionale (l.r. 11/2004) al proprio art. 2, co. 1 lettera d espressamente individua tra i propri fini il contenimento del consumo del suolo<sup>48</sup>, con una definizione alla quale riecheggia quasi testualmente l’art. 1, co. 2 della l.r. 14/2017<sup>49</sup>. Inoltre l’istituto del ripristino dell’esistente (che rappresenta una delle forme di attuazione del principio del contenimento del consumo del suolo) risultava già previsto dall’articolo 36 della predetta legge urbanistica regionale (con necessità oggi di verificare il coordinamento con la sopravvenuta previsione di cui all’art. 5 della l.r. 14/2017). Infine, pur nella consapevolezza che alcuni ulteriori precedenti normativi sono senz’altro sfuggiti, si ricorda la disciplina del così detto “Piano Casa regionale”, la quale fornisce anch’essa degli strumenti di perseguimento del contenimento del consumo del suolo e della tutela ambientale, soprattutto nella formulazione integrata dalla l.r. 32/2013 che ha accentuato specificamente tali fini, ulteriori al mero rilancio dell’economia che connotava il primo “Piano Casa”. Così come nella stessa direzione si pone l’art. 7 della l.r. 4/2015.

Il presente *excursus* – seppur parziale – rivela che il contenimento del consumo del suolo, perseguito anche quale forma di tutela dell’Ambiente, rappresenta un fine che era stato individuato come meritevole dal legislatore già prima della l.r. 14/2017.

La novità della l.r. 14/2017 è rappresentata dalla volontà del legislatore di porre il recupero dell’esistente ed il contenimento del consumo di nuovo suolo “al centro” della materia del governo del territorio<sup>50</sup>. Utilizzando un’immagine che richiama una metafora da geologo, più che appartenere al mondo del diritto, si potrebbe dire che negli ultimi anni ci sono stati vari movimenti che preannunciavano il cambiamento ma che non hanno saputo imporre un rinnovamento strutturale rispetto all’utilizzo degli schemi del passato da parte degli operatori; oggi con la l.r. 14/2017 siamo collocati sopra una faglia che sta definitivamente separando il crinale della pianificazione che aveva nell’espansione il proprio connotato e che rappresenta il passato, dal crinale della nuova pianificazione che pone al centro il contenimento del consumo del suolo che rappresenta il nuovo. Pertanto, a prescindere da qualsivoglia valutazione di merito, oggi – superato lo *shock* applicativo della par *destruens* della l.r. 14/2017 (limitazione dell’espansione) – gli operatori dell’urbanistica devono prendere atto dei nuovi strumenti volti al recupero dell’esistente, offerti anche (ma non solo e non per la prima volta) dalla l.r. 14/2017 “abbandonando” i vecchi schemi elaborati nell’ambito dell’urbanistica dell’espansione.

Tanto premesso di seguito verrà affrontata una possibile analisi dello strumento indicato dal legislatore regionale per l’attuazione della “*riqualificazione edilizia ed ambientale*” di cui all’art. 5 al fine di fornire degli spunti operativi.

## **2. Riqualificazione edilizia ed ambientale**

---

<sup>48</sup> Cfr. art. 2, co. 1 lett. f l.r. 11/2004 “*f. utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente*”.

<sup>49</sup> Cfr. art. 1, co. 2 l.r. 14/2017 “*...contemplando l’utilizzo di nuove risorse territoriali esclusivamente quando non esistano alternative...*”.

<sup>50</sup> Al riguardo basti ricordare che in applicazione di quanto previsto all’art. 4, co. 2 l.r. 14/2017 lo schema di atto di deliberazione della giunta regionale ha fissato in 12.793 ettari il suolo complessivamente trasformabile in prima applicazione nei prossimi anni nell’intera Regione Veneto.

La disciplina rubricata “*riqualificazione edilizia ed ambientale*” si articola in due diverse tipologie di interventi, fra loro opposte nelle modalità esecutive, la prima delle quali – disciplinata alla lettera a del primo comma dell’art. 5 in commento – è volta al ripristino del suolo consumato mediante la demolizione dell’esistente, mentre la seconda tipologia – disciplinata alla lettera b – è più volta al mantenimento dell’esistente previa sua riqualificazione.

Tanto premesso le predette due categorie di intervento verranno analizzate separatamente.

### **3. Interventi di ripristino**

All’interno della categoria degli interventi di ripristino la norma di legge pone un’ulteriore differenziazione tipologica in relazione al fine perseguito dal ripristino attuato. Viene previsto i) il ripristino funzionale al miglioramento della qualità del contesto edilizio in cui è inserita l’opera oggetto di demolizione; ii) il ripristino funzionale alla prevenzione del rischio idrogeologico; iii) il ripristino funzionale alla liberazione delle fasce di rispetto stradali.

*i) il ripristino funzionale al miglioramento della qualità del contesto edilizio in cui è inserita l’opera oggetto di demolizione*

Come già anticipato in premesse il ripristino tramite demolizione di opere incongrue o di elementi di degrado non rappresenta una novità originale della l.r. 14/2017. Infatti l’art. 36 della l.r. 11/2004 già riconosceva l’interesse al ripristino dell’esistente tramite l’eliminazione di opere incongrue.

La novella ha integrato la previsione specificando la definizione di incongruità e degrado. In particolare il concetto di incongruità conosceva già una propria definizione giuridica legata alla mancanza di conformità della destinazione d’uso dell’esistente alla destinazione urbanistica di zona (che rimane comunque ricompreso nella definizione fornita dalla l.r. 14/2017). La novella - pur ricomprendendo anche l’incongruità urbanistica nel concetto di incongruità e degrado, in conseguenza del disordine del tessuto edilizio che comunque genera – ha esteso la definizione anche ad ulteriori aspetti. Oggi in particolare ed ai fini della legge oggetto di commento l’incongruità ed il degrado sono puntualmente definiti all’art. 2, co1, lett. f della medesima legge. Richiamando sul punto il commento a quello specifico articolo contenuto nella presente opera, ci si limita ad osservare che il degrado e l’incongruenza devono essere valutati oltre all’aspetto strettamente urbanistico, anche rispetto all’ordinato sviluppo edilizio, architettonico, strutturale, igienico e di sicurezza dell’esistente. Laddove viene richiamato l’interesse della sicurezza, si ritiene che essa deve essere intesa come sicurezza strutturale dell’edificio<sup>51</sup>. In questo senso depone l’interpretazione sistematica della norma in commento, laddove la lettera b del primo comma dell’art. 5, dopo avere fornito i parametri per l’individuazione degli interventi di recupero secondo un’elencazione che sembra sovrapporsi con quella di cui all’art. 2, co. 1, lett. f, specifica che la il concetto di sicurezza deve essere inteso sotto il profilo “statico e antisismico”, con la conseguenza

---

<sup>51</sup> Sul punto, tuttavia, non si esclude che gli interventi di ripristino previsti dalla norma in commento possano essere giustificati, in applicazione della previsione prevista dall’art. 1, co. 2 bis del D.L. 14/2017 (singolare la coincidenza dei riferimenti numerici!), anche da ragioni volte alla tutela della sicurezza urbana, ancorché a tale scopo risultano forse più funzionali gli interventi di cui all’art. 6 della l.r. 14/2017 che in effetti fra i propri presupposti richiama anche il degrado socio-economico (con una definizione sovrapponibile a quella contenuta nell’art. 4 della fonte statale citata) che invece non sembra richiamato per l’art. 5 in commento.

che tale precisazione, proprio in forza della predetta sovrapposizione definitoria, sembra utile ai fini interpretativi di entrambe le disposizioni.

Evidentemente si tratta comunque di una definizione molto ampia che richiede in sede applicativa un ulteriore approfondimento da parte comunale.

*ii) il ripristino funzionale alla prevenzione del rischio idraulico e geologico*

Anche tale tipologia di ripristino non risulta originale, perché già prevista a livello regionale dall'articolo 3 *quater* della l.r. 14/2009, a propria volta introdotto dalla l.r. 32/2013 proprio per perseguire i medesimi dichiarati fini ambientali che sembrano perseguiti dalla l.r. 14/2017<sup>52</sup>. Ed invero diversamente che per altre tipologie edilizie previste dal Piano casa, l'art. 3 *quater* richiede espressamente che la demolizione sia *integrale*, così come oggi richiesto dall'art. 5 della l.r. 14/2017, proprio perché il fine primario era il completo ripristino e quindi la totale liberazione dell'area soggetta a rischio idrogeologico. Del pari anche a livello nazionale esisteva già una norma che sembra riecheggiare il contenuto dell'articolo in commento, ci si riferisce all'art. 67, co. 6 del D.Lgs. 152/2006<sup>53</sup>.

Con la novella il legislatore regionale estende, in via ordinaria, una previsione prima considerata eccezionale rispetto alla disciplina del governo del territorio. Rispetto alle citate declinazioni normative preesistenti, inoltre, la nuova previsione indica quale propria condizione applicativa l'esistenza di un pericolo idraulico o geologico, non prescrive che tale pericolo sia anche elevato (come invece è previsto per l'applicazione della disciplina prevista dal Piano casa); né che al pericolo si accompagni anche una situazione di "rischio", come indicato nel codice dell'ambiente<sup>54</sup>.

Tale scelta operativa sembra estendere gli effetti applicativi della legge non solo alla funzione di messa in sicurezza, ma anche alla più generale funzione di prevenzione rispetto a situazione di pericolo potenziale, ancorché non incompatibile con la possibilità di trasformazioni edilizie, con la conseguenza che la fattispecie concreta considerata dal legislatore estende i margini applicativi dell'intervento possibile. Ed invero basti ricordare che il P.A.I. non impedisce l'edificazione in maniera assoluta in area classificate a rischio non elevato (ad es. P1 per le quali non dovrebbe trovare applicazione invece l'art. 3 *quater* della l.r. 14/2009). Proprio tale osservazione rivela come la norma in commento sia complementare rispetto alla materia dell'Ambiente al fine di perseguire attraverso lo strumento del governo del territorio interventi di ripristino in aree soggette a pericolo, ma per le quali la disciplina ambientale non esclude di per sé la possibilità di interventi edilizi. Anzi si ritiene che proprio con riferimento alla possibilità di ripristinare aree astrattamente edificabili, ma comunque soggette ad un potenziale pericolo idrogeologico la norma in commento potrà avere la propria più ampia espressione.

Infine proprio in considerazione dei fini di tutela predetti l'applicazione della norma in commento può essere esteso anche per fronteggiare il pericolo valanghivo, ancorché la dicitura testuale sembra limitata al pericolo idraulico e geologico. Ed invero il predetto

---

<sup>52</sup> Cfr. circolare Regione Veneto n. 1/2014.

<sup>53</sup> "Nei piani stralcio di cui al comma 1 sono individuati le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico. Sulla base di tali individuazioni, le regioni stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dall'area a rischio le attività produttive e le abitazioni private..."

<sup>54</sup> Sul punto si ricorda che la categoria di rischio, ancorché complementare, è distinta da quella di pericolo. In particolare il PAI distingue la pericolosità che identifica il regime dei vincoli alle attività di trasformazione urbanistica ed edilizia, dal rischio, che indica elementi di riferimento prioritari per la programmazione degli interventi di mitigazione e le misure di protezione civile.

rischio valanghivo viene espressamente previsto ed associato al rischio idraulico ed a quello geologico dal P.A.I. e non vi è ragione per non estendere l'interpretazione della norma anche a tale ulteriore tipologia di tutela del territorio (soprattutto in considerazione degli eventi di cronaca degli ultimi anni).

*iii) il ripristino funzionale alla tutela di fasce di rispetto stradale*

Per le fasce di rispetto stradale la disciplina prevista dagli articoli 16-18 del Dlgs. 285/1992 (Codice della Strada) e dal suo regolamento sostanzialmente impedisce ogni intervento edilizio di costruzione, ricostruzione, ampliamento al loro interno. Tuttavia tale normativa ad oggi non trova applicazione, in forza del regime transitorio di cui all'art. 234 del medesimo codice. Per l'effetto oggi il regime vincolistico trova ancora la propria fonte a seconda che la strada sia all'esterno o all'interno del "centro abitato" nel D.M. 1404/68 o nelle norme tecniche comunali. Tali fonti offrono una disciplina limitativa meno rigorosa rispetto a quella prevista a regime dal codice della strada. A mero titolo esemplificativo basti ricordare come nella pratica comune risulti spesso consentito poter ampliare l'edificazione esistente all'interno della fascia di rispetto, con il solo limite di non sopravanzare il fronte esistente (come prescritto in vari strumenti urbanistici comunali)<sup>55</sup>. Tanto premesso – come sopra osservato per le aree soggette a pericolo idrogeologico – la norma in commento sembra trovare applicazione anche in quei casi in cui l'edificazione non sia vietata, ma il suo contenimento rappresenta comunque una misura di prevenzione in relazione all'interesse tutelato dalla previsione della fascia di rispetto stradale.

Inoltre proprio il regime ordinario – sia quello vigente in via transitoria sia quello previsto dal codice della strada che non consente nemmeno il ripristino dell'esistente – rivela che le fasce di rispetto stradale devono essere tendenzialmente libere. Pertanto la presenza di edificazione al loro interno rappresenta una manifestazione di incongruenza pianificatoria, con la conseguenza che il ripristino delle fasce di rispetto stradali, al quale è stata attribuita una specifica rilevanza dalla previsione espressa, potrebbe comunque essere ricompresa nel concetto più generale di incongruità e degrado di cui alla definizione di cui all'art. 2, co. 1 lett. f della medesima legge. Tale osservazione permette di poter ritenere che la liberazione delle fasce di rispetto è anche una forma attraverso la quale attuare la riqualificazione dell'esistente quale interesse ulteriore, rispetto al mero interesse tutelato dalle del Codice della strada.

*iv) attività conseguenti alla demolizione dell'esistente*

Gli interventi di ripristino nelle diverse tipologie in cui si articolano devono essere completati riportando le aree "liberate" a superficie naturale o seminaturale. Ciò implica che l'intervento di demolizione sia accompagnato anche ad un intervento ulteriore avente ad oggetto la specifica area sulla quale sorgeva l'edificio demolito (una sorta di "bonifica" dall'impermeabilizzazione artificiale provocata dall'attività umana). Pertanto non sembra che basti la mera demolizione del manufatto che si eleva dal sedime del terreno, dovendo invece essere demoliti anche eventuali piani interrati fondazioni, e comunque rimossi gli elementi che determinano l'impermeabilizzazione del terreno. L'intervento di ripristino non deve risolversi nella creazione di un "vuoto", ma deve

---

<sup>55</sup> Con specifico riferimento alle fasce di rispetto stradale deve essere ricordato il comma 4 *ter* dell'art. 41 l.r. 11/2004 il quale seppur consentendo ancora l'ampliamento all'interno delle fasce di rispetto stradale pone dei limiti più rigorosi, quale ad es. la limitazione al 20% per il possibile ampliamento.

rappresentare uno strumento generatore di miglioramento percepibile del contesto territoriale nel quale è effettuato<sup>56</sup>.

La richiesta di ripristino a suolo naturale o seminaturale contenuta nella norma è la conseguenza applicativa di quanto previsto all'ultimo periodo della lettera c, co. 1 dell'art. 2 l.r. 14/2017. In particolare la previsione citata chiarisce che ai fini del calcolo del consumo di suolo debba essere tenuto conto anche del suolo ripristinato ad usi naturali e seminaturali, che rappresentano quindi la compensazione della perdita di suolo conseguente ad interventi di nuova edificazione<sup>57</sup>. Proprio questo sembra giustificare la specificazione che all'esito della demolizione deve risultare una superficie naturale o seminaturale.

Il suolo ripristinato a suolo naturale e seminaturale può anche essere oggetto di successiva trasformazione edilizia o urbanistica (nuova "impermeabilizzazione") qualora siano rispettati i presupposti previsti dalla norma, primo fra tutti il rispetto del limite massimo di suolo trasformabile assegnato<sup>58</sup>. Fra i limiti posti dalla norma si ritiene di ricordare quello previsto per l'ipotesi in cui il ripristino sia stato stimolato attraverso l'accesso ai meccanismi premiali previsti dalla norma in commento. In questo caso infatti l'area ripristinata è soggetta ad un vincolo decennale di non edificazione, che deve essere trascritto ai fini dell'opponibilità a terzi (ed anche a tutela della loro eventuale buona fede). Tale precisazione rivela quanto sopra anticipato in merito alla circostanza che gli interventi di ripristino – ancorché della tipologia volta alla prevenzione del rischio idrogeologico – possono riguardare aree di per sé non inedificabili in via assoluta, per le quali il ripristino è una forma di espressione della discrezionalità pianificatoria.

#### **4. Interventi di recupero**

Gli interventi volti al mantenimento del patrimonio edilizio esistente sono distinti in interventi di recupero, riqualificazione e destinazione ad ogni tipo di uso.

Facendo riferimento alle definizioni fornite dal legislatore nazionale per recupero dovrebbero intendersi quegli interventi "rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione" dell'esistente<sup>59</sup>.

La riqualificazione, pur in mancanza di una definizione positiva univoca<sup>60</sup>, sembra poter essere ricondotta ad interventi di riordino, di completamento e di miglioramento della funzionalità (anche tecnologica) dell'esistente.

La destinazione ad ogni tipo di uso compatibile con il contesto urbanistico ed ambientale esistente, sembra fare riferimento ad interventi di modifica della destinazione d'uso. Il richiamo alla "compatibilità con il contesto urbanistico" sembra portare ad escludere che tale intervento possa avvenire tramite un cambio di destinazione d'uso in deroga alla disciplina urbanistica di zona. In effetti proprio l'esigenza del legislatore di introdurre tale specificazione si oppone ad un'interpretazione estensiva che consenta la deroga alla destinazione di zona. A sostegno di tale conclusione depone anche l'argomentazione sistematica per la quale l'interpretazione costante della giurisprudenza ha ritenuto che la

---

<sup>56</sup> Cfr. DGR Lombardia n. X/5832 del 18.11.2016.

<sup>57</sup> Diversamente rispetto a quanto previsto in tema di "varianti verdi", le quali non modificavano la quantità di SAU, in conseguenza della loro approvazione.

<sup>58</sup> Il limite massimo di suolo trasformabile è stato stabilito con Deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 668 del 15 maggio 2018 pubblicata sul B.U.R. n. 51 del 25 maggio 2018 alla cui lettura si rinvia.

<sup>59</sup> Cfr. art. 27 l. 457/1978.

<sup>60</sup> Cfr. Art. 16 l. 179/1992 e art. 1 l.r. 23/1999; art. 5 co. 9 d.l. 70/2011; .

disciplina di zona esprime la scelta strutturale e strategica più importante della pianificazione, con la conseguenza che la sua modifica deve passare attraverso una vera e propria variante<sup>61</sup>, salvo che non vi sia in senso contrario una previsione normativa che deve però risultare espressa a favore della deroga<sup>62</sup>, che nel caso di specie, al contrario, sembra negata proprio dal riferimento alla compatibilità urbanistica. Peraltro, proprio con riferimento alla disciplina nazionale di cui all'art. 5, co. 9 del D.L. 70/2011, il quale per l'appunto prevedeva il cambio di destinazione ai fini della riqualificazione e razionalizzazione, la giurisprudenza ha costantemente chiarito che la previsione della norma imponesse il rispetto della destinazione di zona prevista dallo strumento comunale. Sotto il profilo sistematico interno al testo della legge in commento le valutazioni appena svolte sembrano trovare conferma nel confronto con la previsione dell'art. 8 della medesima l.r. 14/2017, la quale ai medesimi dichiarati fini di "recupero" e "riqualificazione" dell'esistente consente il "riuso" dell'edificato esistente anche in deroga alla destinazione di zona impressa dallo strumento urbanistico<sup>63</sup>, ma in questo caso la possibilità della deroga alla destinazione di zona viene per l'appunto esplicitata, proprio perché altrimenti non sarebbe consentita, e viene comunque limitata alla temporaneità del riuso, così fornendo un ulteriore indice dell'eccezionalità dell'ipotesi prevista e della necessità di temperare la portata eccezionale con limiti applicativi stringenti.

Meno chiaro sembra il riferimento ad una compatibilità ambientale con il patrimonio edilizio esistente. Verosimilmente tale riferimento potrebbe essere ricondotto alle caratteristiche del contesto territoriale complessivamente considerato (anche in termini paesaggistici), da intendersi come il complesso di tutte le previsioni esistenti (ulteriori a quelle solamente urbanistiche) che concorrono alla generale disciplina del territorio all'interno del quale avviene l'intervento e quindi come conferma dell'obbligatorietà del rispetto di eventuali limiti ulteriori rispetto a quelli urbanistici<sup>64</sup>.

Le concrete modalità attraverso le quali declinare le tipologie di interventi volti al recupero dell'esistente non sono però esplicitate nella legge in commento, la quale – come di seguito meglio precisato – rinvia ad una regolamentazione attuativa da parte del Comune. Il legislatore regionale si limita a richiedere che i predetti interventi debbano comunque comportare il miglioramento di uno o più dei parametri di valutazione della qualità edilizia indicati nella stessa norma. Tali parametri possono essere distinti in cinque categorie: i) estetica (qualità architettonica o paesaggistica); ii) strutturale (qualità costruttive, impiantistiche o tecnologiche); iii) energetica (efficientamento energetico); iv) superamento barriere architettoniche; v) sicurezza dell'edificato (staticità, anti sismicità, idrogeologico).

---

<sup>61</sup> Ciò in particolare è stato osservato con riferimento all'interpretazione della disciplina di cui all'art. 14 del TUE.

<sup>62</sup> Sul punto si può ricordare la previsione di cui all'art. 14, co. 1 bis del T.U.E. la quale è volta dichiaratamente ai medesimi fini di riqualificazione ed a tale scopo consente anche il cambio di destinazione d'uso in deroga rispetto alla disciplina urbanistica. Tuttavia la possibilità del cambio di destinazione è stato esplicitato e specificamente contenuto entro limiti rigorosi (solo interventi di ristrutturazione edilizia, rispetto millimetrico delle dimensioni), ciò a conferma che si tratta di un'ipotesi eccezionale, che difficilmente può essere sostenuta in mancanza di una previsione positiva inequivoca.

<sup>63</sup> Cfr. art. 8, co. 3.

<sup>64</sup> Al riguardo si ricorda ad es. che ai sensi dell'art. 20, co. 4 secondo periodo del D.lgs. 42/2004 il cambio della destinazione d'uso è espressamente soggetto ad autorizzazione del soprintendente.

L'esplicitazione di un obbligo specifico di miglioramento della qualità edilizia rispetto ad uno o più dei predetti parametri implica che il risultato dell'intervento accresca la qualità edilizia in maniera ulteriore rispetto al minimo "di legge" comunque imposto dalle varie discipline di settore. Ad esempio il D.lgs. 28/2011, al proprio art. 11, già impone dei requisiti minimi di efficientamento energetico, rispetto ai quali deve esserci un ulteriore miglioramento in applicazione della norma in commento. Analogo ragionamento vale per il superamento delle barriere architettoniche, rispetto alle quali gli articoli 77 e seguenti del D.P.R. 380/2001 già prevedono dei requisiti minimi. Le stesse conclusioni sono già state raggiunte in sede di applicazione della disciplina del Piano Casa, riconoscendo il *bonus* volumetrico ivi previsto agli interventi che comportavano un miglioramento ulteriore rispetto al "minimo di legge" dei parametri relativi al superamento delle barriere architettoniche.

Come ricordato più sopra l'elencazione dei parametri rispetto ai quali misurare il miglioramento della qualità edilizia in sede di interventi di recupero sembra sovrapponibile con l'elencazione contenuta all'art. 2, co. 1 lett. f degli indici attraverso i quali valutare il degrado. La rilevata specularità potrebbe trovare la propria spiegazione nella circostanza che il fine degli interventi è lo stesso ma visto da prospettive opposte, delle quali la prima persegue la riqualificazione attraverso la demolizione (verosimilmente perché l'edificio non è più recuperabile), la seconda invece attua la riqualificazione attraverso il mantenimento laddove l'intervento migliorativo sull'esistente è ancora attuabile nel rispetto dei predetti parametri.

Partendo da quanto appena osservato in merito alla necessità prevista dal legislatore che l'intervento di recupero comporti anche un miglioramento della qualità edilizia si potrebbe arrivare anche ad un'ulteriore considerazione. Ci si riferisce alla circostanza che al proprietario sembra imposto un onere di mantenimento dell'efficienza dell'edificazione esistente, al fine di evitare che l'eventuale incuria possa portare a qualificare l'edificio trascurato quale opera incongrua o di degrado con conseguente possibile soggezione ad una previsione di demolizione. Tale conclusione è funzionale proprio all'attuazione del fine voluto dalla norma. Ed infatti si richiama specificamente l'attenzione del lettore sulla circostanza che in mancanza di un miglioramento della qualità edilizia l'esistente non potrebbe competere con la migliore qualità che dovrebbe offrire di norma il nuovo (che però richiede consumo di suolo). Pertanto lo stimolo del mercato a preferire la nuova edificazione rispetto all'esistente può essere inibito solo qualora l'edificazione esistente abbia una qualità edilizia in termini di funzionalità, efficienza tecnologica, ecc... almeno comparabile alla qualità che offre il tessuto edilizio nuovo ed è proprio la necessità di garantire tale risultato che sembra giustificare la previsione del miglioramento della qualità edilizia imposto dalla novella per gli interventi di recupero.

Infine una considerazione di chiusura viene suggerita dal dato testuale della norma in commento. Ci si riferisce al riferimento contenuto nel periodo finale del paragrafo ad una clausola di garanzia dell'invarianza idraulica (o addirittura di miglioramento della gestione delle acque) in caso di trasformazione delle aree. Tale dicitura offre il seguente spunto. La disciplina regionale<sup>65</sup> in materia di tutela delle acque e di prevenzione dei dissesti idraulici ed idrogeologici richiede una "Valutazione di compatibilità idraulica" per gli interventi che possano recare trasformazioni del territorio e che quindi abbiano natura urbanistica. La stessa definizione di invarianza idraulica contenuta all'art. 2 della

---

<sup>65</sup> D.G.R. Veneto 3637/2002, n. 1322/2006, n. 1841/2007 e n. 2948/2009

legge in commento collega tale principio alla trasformazione di un'area. Lo stesso periodo in commento fa riferimento al concetto di trasformazione delle aree che peraltro è necessario se alla riqualificazione si vuole attribuire una funzione ambientale, oltre che meramente edilizia, così come riportato nella rubrica dell'articolo. Componendo il quadro fornito dagli elementi appena riferiti sembra emergere che gli interventi di recupero previsti dall'articolo in commento non siano limitati al solo intervento edilizio sul singolo edificio, ma possano essere attuati anche attraverso una trasformazione che esoriti i confini del mero intervento edilizio fino ad arrivare ad una forma riconducibile alla ristrutturazione urbanistica, intesa quale intervento sull'edificio che porti anche ad una riorganizzazione del lotto o quale riorganizzazione di più edifici presenti sulla medesima area oggetto di intervento. Una tale interpretazione non sembra nemmeno in contraddizione logica con la previsione negli articoli successivi della legge di una disciplina apposita per la riqualificazione e rigenerazione urbana, ovviamente avente natura spiccatamente urbanistica. In realtà il rapporto tra le diverse previsioni normative sembra potersi risolvere in ragione della dimensione dell'intervento sul tessuto urbanistico, non ritenendo logico escludere dall'applicazione dell'art. 5 interventi di recupero del tessuto edilizio che comportino anche un intervento sull'area circostante e che siano strettamente funzionali all'intervento edilizio rispetto al quale si pongono in rapporto di stretta complementarietà ed accessorietà (quindi necessariamente più limitati rispetto alle trasformazioni previste dal successivo articolo 6 e 7).

### **5. Modalità di attuazione della riqualificazione edilizia ed ambientale**

La norma in commento fornisce i principi che devono guidare la riqualificazione edilizia, nei termini sopra esposti. Tuttavia la concreta attuazione è demandata alla regolamentazione comunale, alla quale la legge delega due compiti: i) la definizione delle modalità operative (*“individuazione delle misure e degli interventi finalizzati al ripristino, recupero e riqualificazione”*); ii) la determinazione delle agevolazioni necessarie per avviare la riqualificazione.

La prima riflessione che sorge è rappresentata dal rilevare che il legislatore restituisce alla competenza comunale la gestione del proprio territorio. Diversamente rispetto a quanto accaduto con la l.r. 14/2009, infatti, la norma regionale non “buca” più la pianificazione comunale, poiché le previsioni ivi contenute non risultano applicabili in via diretta, ma richiedono il previo recepimento attraverso il dettaglio operativo della regolamentazione comunale che deve individuare la tipologia degli interventi consentiti, la loro gradazione e il riconoscimento di eventuali meccanismi premiali anche derogatori rispetto alla disciplina ordinaria<sup>66</sup>. Pertanto le misure attraverso le quali la novella ripropone alcune soluzioni già previste dal Piano casa (quali ad esempio quelle volte alla tutela idrogeologica) non avranno applicazione diretta.

Si rileva ancora che gli interventi previsti dall'art. 5 sono rinvenibili in alcune regolamentazioni comunali<sup>67</sup> che hanno già previsto ipotesi di ripristino o

---

<sup>66</sup> La DGRV 1807/2017 prevede peraltro che in sede di prima applicazione la stessa Regione fornirà indicazioni tecniche e giuridiche *“anche con riferimento all'individuazione di edifici e/o altri manufatti assoggettabili, in sede di prima applicazione, agli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale di cui all'art. 5...”*. Pertanto sembra che la Regione potrebbe fornire una sorta di “linea guida” operativa. Ciò tuttavia non fa venire meno la competenza regolamentare comunale riconosciuta dal legislatore regionale nei termini predetti.

<sup>67</sup> Cfr. ad es. articoli 15 e seguenti P.I. Comune di Padova.

riqualificazione, in forza delle possibilità già riconosciute dalla l.r. 11/2004, la quale ai sensi dell'art. 46 della l.r. 11/2004 ha formulato uno specifico atto di indirizzo (ancorché rimasto solo in bozza). Ciò a conferma di quanto scritto più sopra con riferimento alla portata non originale del contenuto dell'articolo rispetto alla disciplina preesistente.

Il legislatore precisa che lo strumento attraverso il quale il comune darà concreta attuazione alla legge viene identificato dal legislatore nello strumento operativo (Piano degli Interventi), mentre lo strumento strategico (P.A.T.) rileva quale fonte nella quale rinvenire il dimensionamento complessivo che rappresenta il limite delle possibili trasformazioni. Si tratta tuttavia di una precisazione che non modifica la disciplina esistente, poiché già l'art. 36 della l.r. 11/2004 attribuisce al Piano degli Interventi il compito di disciplinare gli interventi di riqualificazione ambientale al fine di raggiungere gli obiettivi di riqualificazione dati dal P.A.T. Peraltro non sembra che l.r. 14/2017 modifichi la distribuzione delle competenze fra i due livelli di pianificazione che compongono il P.R.C. rispetto a quanto contenuto nella l.r. 11/2004. A conferma di ciò si rileva come l'art. 3, co. 3 della l.r. 14/2017 laddove individua negli strumenti di pianificazione i veicoli attraverso i quali attuare i propri fini non distingue fra i due livelli di pianificazione comunale, distribuendo le eventuali competenze, né introduce nuove norme derogatorie rispetto a quanto previsto sull'argomento dalla l.r. 11/2004.

Sotto il profilo operativo si rileva che la concreta attuazione degli interventi di riqualificazione nei termini sopra ricordati (già contenuti almeno in parte nella l.u.r.) avverrà attraverso accordi tra il privato ed il comune, secondo lo schema dell'accordo di programma o del permesso di costruire convenzionato (eventualmente previa schedatura), che regoli i vari aspetti dell'intervento (ivi compreso le modalità di previa demolizione rispetto alla rilocalizzazione delle volumetrie demolite), come emerge dall'analisi dell'esperienza degli strumenti di pianificazione esistenti che hanno questi stessi strumenti anticipati dalla l.r. 11/2004.

Ciò potrà avvenire sulla base di interventi di riqualificazione o recupero già predeterminati dallo strumento comunale che il privato dovrà attuare, previa negoziazione dei contenuti anche premiali, o tramite una proposta proveniente e ad iniziativa del privato che dovrà essere recepita nello strumento comunale e che dovrà comunque essere rispettosa ed in linea con gli indirizzi previsti dallo strumento anche strategico.

Rimane di competenza del Piano degli Interventi anche la determinazione delle misure di agevolazione; anche in questo caso si ritiene che la previsione sia in linea con l'attuale assetto della distribuzione di competenze impresso dalla l.r. 11/2004.

Nella determinazione delle misure astrattamente utilizzabili il legislatore regionale formula un'elencazione che non sembra essere tassativa, ma solo esemplificativa, come emerge dall'espressione testuale utilizzata dalle norme e secondo quanto ritenuto dalle prime interpretazioni espresse.

Il legislatore individua in particolare tre misure: i) credito edilizio; ii) premialità volumetrica/superficiaria; iii) riduzione del contributo di costruzione. Come anticipato nessuna di tali misure risulta innovativa rispetto a quanto già offerto dalla disciplina esistente. Tuttavia, trattandosi di strumenti non ancora pienamente recepiti nella prassi applicativa si ritiene opportuno fornire alcuni spunti operativi, che possono tornare comunque utili in fase applicativa degli stessi anche se applicati in forza della disciplina preesistente.

Tale necessità risulta particolarmente sentita per il credito edilizio, la cui disciplina è stata ritenuta “*ancora debolmente definita*”<sup>68</sup>. In particolare il credito edilizio può trovare applicazione attraverso una delle seguenti forme a seconda delle modalità di individuazione dell’area di atterraggio: i) individuazione precisa dell’area di atterraggio (che dovrà quindi essere puntualmente indicata nell’accordo convenzionale tra il privato ed il comune e di norma viene procurata direttamente dal privato interessato all’intervento, ma che può anche essere di un terzo); ii) individuazione di più aree di atterraggio potenziali, spesso identificate come aree destinate genericamente a raccogliere i crediti edilizi generati dal piano (spesso si tratta delle aree che risultato della perequazione); iii) creazione del credito edilizio, senza previa individuazione dell’area di atterraggio.

Ciascuna di tali opzioni fornisce degli elementi di pregio e degli elementi di svantaggio. In linea generale si può osservare che all’aumentare della flessibilità, lo strumento dei crediti sconta una crescente incertezza nelle forme di effettivo impiego e valorizzazione, oltre che con riferimento all’incertezza giuridica relativa al loro statuto, che potrebbe rendere altamente complesso o anche precario l’utilizzo. Si consideri ad esempio che la disciplina urbanistica delle aree di atterraggio può cambiare con l’approvazione di un nuovo Piano degli Interventi. Ciò porta a consigliare di rivolgersi a tale strumento qualora sia possibile attuarlo nell’ambito di vigenza temporale del Piano degli Interventi nel cui contesto pianificatorio è stato previsto l’uso del credito edilizio e comunque si consiglia che in sede convenzionale venga puntualmente identificata l’area di atterraggio, per costituire un affidamento qualificato rispetto al suo concreto utilizzo. Fra gli altri aspetti rilevanti si ricorda la necessità di tenere conto del rapporto di pregio fra le aree di partenza e quelle di atterraggio, così come di tenere conto degli indici fondiari delle aree di atterraggio ai fini della ricollocazione del credito. In ogni caso per un maggior approfondimento dell’istituto in sé si consiglia l’esame dell’atto di indirizzo regionale che, seppur in bozza, offre un’analisi molto approfondita<sup>69</sup>.

Per quanto riguarda specificamente la norma in commento, viene esplicitato che il credito edilizio deve trovare il proprio utilizzo all’interno dell’urbanizzazione consolidata, da individuarsi secondo la definizione fornita dalla medesima l.r. 14/2017.

Il credito edilizio sembra una misura ontologicamente destinata ad incentivare gli interventi di riqualificazione tramite ripristino e quindi a compensare quegli interventi che mirano alla demolizione delle opere di cui alla lettera a, co. 1 dell’art. in commento.

La premialità volumetrica o di superficie rappresenta uno strumento incentivante che ha avuto – diversamente dal credito edilizio – una pratica molto intensa grazie alla disciplina del Piano casa, alla quale quindi può riferirsi anche per avere concreti spunti operativi sia in fase di applicazione da parte del comune, sia da parte degli operatori privati. I temi principali che dovranno essere affrontati in sede di recepimento comunale riguardano il rispetto della destinazione d’uso<sup>70</sup>, l’adeguamento degli standard, l’individuazione dei

---

<sup>68</sup> Cfr. schema linea di indirizzo regionale (in bozza).

<sup>69</sup> <http://repository.regione.veneto.it/public/f173998276b274af3bd3f0690bfc1188.php?lang=it&dl=true>.

<sup>70</sup> Sul punto si può ricordare la previsione di cui all’art. 14, co. 1 bis del T.U.E. la quale è volta dichiaratamente ai medesimi fini di riqualificazione ed a tale scopo consente anche il cambio di destinazione d’uso in deroga rispetto alla disciplina urbanistica. La disciplina nazionale, tuttavia, limita il cambio di destinazione d’uso al mantenimento della stessa volumetria e superficie. Tale misura sembra quindi alternativa rispetto al riconoscimento anche di incrementi volumetrici o di superficie..

parametri edilizi derogabili e non derogabili (altezze massime del d.m. 1444/68, distacchi dai confini, ecc...) in un'ottica incentivante l'intervento di riqualificazione.

La riduzione del contributo di costruzione rappresenta anch'essa una misura premiale già conosciuta. Tuttavia oggi la previsione assume una particolare giustificazione che porterebbe quasi a qualificarla come una compensazione piuttosto che un incentivo premiale. Ci si riferisce alla circostanza che a seguito della novella di cui all'art. 1, co. 460 della l. 232/2016 è positivamente imposto che “*i proventi dei titoli edilizi siano destinati esclusivamente e senza vincoli temporali*” fra l'altro “*al risanamento dei complessi edilizi...ad interventi di riuso e di rigenerazione...*”. In altre parole tali proventi sarebbero comunque destinati a sostenere gli interventi di riqualificazione, con la conseguenza che la riduzione degli stessi in occasione di quegli stessi interventi a favore dei soggetti attuatori risulta quasi una sorta di scomputo per esecuzione in forma specifica da parte del privato della funzione alla quale il comune avrebbe dovuto destinare i proventi derivanti da tale contributo (quasi una sorta di scomputo come avviene per la realizzazione delle opere di urbanizzazione in sede di pianificazione attuativa).

La conclusione da ultimo riferita offre lo spunto per un'ultima considerazione.

Secondo l'interpretazione costante l'attribuzione di premi volumetrici ed incentivi per la realizzazione di interventi edilizi privati che siano destinati a soddisfare valori primari quali la tutela dell'ambiente (all'interno del quale rientra sicuramente il contenimento del consumo del suolo) è considerata una forma di concessione di vantaggi patrimonialmente rilevanti, la quale è sottoposta al regime di cui all'art. 12 della l. 241/1990 che impone la predeterminazione dei criteri per l'attribuzione dei vantaggi economici quale attuazione concreta dei principi costituzionali di buona amministrazione (imparzialità, trasparenza, ecc...) e la pubblicità degli stessi ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs. 33/2013. Tuttavia l'art. 12 della l. 241/1990 non è esteso in via diretta dal successivo art. 29 alle amministrazioni locali ed in particolari comunali, ancorché - secondo l'interpretazione giurisprudenziale - troverebbe comunque applicazione in via sostitutiva in mancanza di una specifica disciplina di recepimento, la quale in ogni caso potrebbe essere solo ampliativa ma non limitativa della norma statale. Tanto premesso si ritiene corretto ritenere che la specificazione contenuta al comma secondo dell'art. 5 in commento, laddove precisa che anche le misure di agevolazione devono essere definite da parte del comune, rappresenti il richiamo (non superfluo) al regime previsto dell'art. 12 della l. 241/1990 e per l'effetto di quanto appena esposto l'attuazione del comma secondo dell'art. 5 in commento dovrà avvenire tramite criteri di attribuzione delle misure premiali e modalità procedurali che dovranno essere predeterminate, con un regolamento o un atto di indirizzo generale (verosimilmente tramite integrazione della norme tecniche operative del Piano degli interventi).

## **6. Conclusioni**

La l.r. 14/2017, lungi dall'essere una nuova legge urbanistica, si inserisce sull'impianto della l.r. 11/2004 che rimane la legge urbanistica regionale, per introdurre una disciplina volta a stimolare l'attuazione del principio del contenimento del consumo di suolo (pur previsto già nella l.r. 11/2004) in sede di concreto esercizio del governo del territorio così come oggi conosciuto. Ciò è stato fatto dal legislatore attraverso l'introduzione di limitazioni più rigorose e cogenti rispetto al passato (ad es. la previsione di una limitazione massima di suolo trasformabile fino al 2050 attraverso la delibera regionale,

*cf*r D.G.R. n. 668/2018); ma anche attraverso il rafforzamento normativo di forme derogatorie rispetto alla pianificazione ordinaria, volte al recupero dell'esistente che seppur già elaborate ad oggi non hanno avuto adeguato sviluppo. Lo scopo della norma pertanto – con riferimento alla disciplina in commento dell'art. 5 – non sembra essere quello di innovare, ma di stimolare l'utilizzo di strumenti che non hanno avuto in passato uno sviluppo adeguato, munendoli per un verso di maggiore dettaglio normativo e per altro verso di maggiore appetibilità in conseguenza del maggior interesse che quegli strumenti possono offrire oggi in conseguenza della limitazione alla pianificazione tradizionale che è stata introdotta dalla l.r. 14/2017.

In questo modo strumenti elaborati quali eccezionali deroghe rispetto al normale esercizio del governo del territorio diventano strumenti che dovranno essere considerati espressione di una modalità normale di intervento (necessari anche al fine di poter recuperare – tramite la compensazione successiva al ripristino delle superfici naturali o seminaturali - aree sulle quali operare secondo i più tradizionali schemi pianificatori).

**La riqualificazione urbana**  
di Paolo Brambilla e Pier Marco Rosa Salva

*Sommario:* 1. La nozione di «riqualificazione urbana» - 2. La «riqualificazione urbana» nell'ambito della l.r. 14/2017 - 3. Le finalità dell'istituto e la nozione di «ambiti urbani degradati» - 4. Le misure di premialità e gli interventi di attuazione della riqualificazione urbana - 5. Riflessioni conclusive

**1. La nozione di «riqualificazione urbana»**

L'art. 6 della l.r. 14/2017 disciplina gli interventi di «riqualificazione urbana».

Come già evidenziato nei precedenti commenti della legge, i termini «riqualificazione», «rigenerazione», «riutilizzo», «recupero», «riuso» etc., sono spesso utilizzati in modo alternativo<sup>71</sup>, senza rigore metodologico. A ciò si aggiunga che tali concetti appaiono, oltretutto, ancor più difficilmente distinguibili ove affiancati dai termini «edilizia», «urbanistica» ed «ambiente», tant'è che sovente le espressioni «riqualificazione edilizia», «rigenerazione urbana», «riutilizzo degli edifici» etc. sono pressoché sovrapponibili, il che rende a maggior ragione disagevole la perimetrazione di tali nozioni. Ulteriore problema, poi, consiste nel chiarire in quale rapporto siano tra loro i concetti di cui trattasi, nonché quale sia la relativa sfera di operatività: cosicché, se nella l.r. 14/2017 «rigenerazione» e «riqualificazione» sono concetti autonomi, che identificano strumenti di pari livello, in altri casi, quale quello rappresentato dalla l.r. Toscana 65/2014, la riqualificazione urbana rappresenta solo uno degli strumenti che «concorrono» alla «rigenerazione urbana».

La nozione di riqualificazione urbana non è naturalmente sconosciuta all'ordinamento<sup>72</sup>. Come noto, già nella l. 179/1992, recante “Norme per l'edilizia residenziale pubblica” e tuttora vigente, era stato previsto che i singoli Comuni promuovessero appositi programmi integrati di intervento, «relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale», consentendo, nel contempo, anche ai soggetti pubblici e privati la possibilità di presentare tali programmi<sup>73</sup>.

La successiva normativa, che era stata specificata in un primo tempo nel decreto 1169/1998, disciplinante i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile nel

---

\* Il presente contributo è frutto del lavoro congiunto di entrambi gli autori. Tuttavia a Paolo Brambilla sono da attribuirsi i § 1, 3, 5, e a Pier Marco Rosa Salva i § 2, 4.

<sup>71</sup> Cfr., in particolare, P. MANTINI, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, in *Atti del XXVIII Congresso nazionale dell'INU*, reperibile su: <http://www.inu.it/11644/newsletter/rigenerazioneurbana-resilienza-re/evolution-profil-giuridici-di-pierluigi-mantini/>; nonché R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc. 5, 2014, 237 e M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc. 5, 2016, 541; P. OTRANTO, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in *Diritto e processo amm.*, 4, 2017, 1869.

<sup>72</sup> Per una ricostruzione normativa della normativa in tema di recupero e riqualificazione urbana, v., in particolare, R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., nonché F. F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22/2016, del 16 novembre 2016.

<sup>73</sup> Sul quale si veda R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile nel territorio (PRUSST)*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc. 1, 2001, 33.

territorio (PRUSST)<sup>74</sup>, si è però poi sviluppata, in particolare, verso il tema del recupero e della riabilitazione urbana, superando, in realtà, la prospettiva che era stata assunta dal legislatore nella legge del 1992.

Più recentemente, il d.l. 70/2011 (conv. in l. 106/2011), all'art. 5, comma 1, lett. h), aveva prospettato l'introduzione di una «legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane. Termine fisso per eventuali normative regionali», specificando, al comma 9 che «al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti».

Da una rapida lettura della suddetta disposizione emerge, dunque, come anche nella prospettiva assunta dal legislatore nazionale non vi sia una chiara delimitazione della nozione di riqualificazione urbana, poiché essa in realtà si articola, in linea di principio, in misure aventi natura, finalità ed oggetto diversi.

Quanto alla normativa regionale, essa, da tempo, disciplina il tema della riqualificazione urbana: basti pensare che la l. 61/1985 poneva «il recupero del patrimonio edilizio e infrastrutturale esistente e la riqualificazione dei tessuti edilizi e urbanistici degradati» tra le principali finalità che i piani regolatori dovevano perseguire, mentre, successivamente, la l.r. 23/1999 specificava, in attuazione del già menzionato art. 16 della l. 179/1992, le modalità di adozione dei «programmi di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale».

Anche la l.r. 11/2004 menziona in più casi la «riqualificazione», che viene però declinata in «urbana», «territoriale» «del tessuto insediativo esistente», «urbanistica, edilizia ed ambientale», senza tuttavia che ne sia elaborata una chiara definizione.

## **2. La «riqualificazione urbana» nell'ambito della l.r. 14/2017**

E' in questo contesto che viene introdotta nella legge in commento la disciplina della «riqualificazione urbana».

---

<sup>74</sup> L'art. 16, comma 1 della l. 179/92, dispone, in particolare, che «al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati»; mentre il comma 2, che «soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale».

Si deve premettere che il legislatore regionale ha ritenuto di non introdurre una specifica definizione di «riqualificazione urbana», mentre ha definito, all'art. 2, il contesto nel quale essa deve operare, coincidente con gli «ambiti territoriali degradati».

Ad ogni modo, la l. 14/2017, nel distinguere la «riqualificazione urbana» (art. 6), la «riqualificazione edilizia ed ambientale» (art. 5), la «rigenerazione urbana sostenibile» (art. 7) ed il «riuso» (art. 8), ha cercato di fare chiarezza su tali tematiche, attribuendo a ciascuna di esse un ambito preciso, benché non manchino nella legge disposizioni nelle quali le suddette tematiche sono nuovamente sovrapposte, evidenziando così un approccio metodologico non del tutto lineare<sup>75</sup>.

In tale prospettiva, la riqualificazione urbana si distingue, in via generale, dalla «riqualificazione edilizia ed ambientale», disciplinata all'art. 5 della legge, in quanto, mentre la prima persegue una vera e propria finalità di pianificazione del territorio, pur limitata agli «ambiti territoriali degradati», la seconda si configura come uno strumento relativo a singole opere già esistenti.

La riqualificazione urbana si distingue, invece, dalla «rigenerazione urbana sostenibile», sotto diversi profili.

Innanzitutto, perché la prima è ancorata al contesto delle preesistenze, perimetrata negli «ambiti territoriali degradati» mentre la seconda opera in ambiti diversi (definiti all'art. 2 della legge, per l'appunto, «ambiti urbani di rigenerazione»).

In secondo luogo, per le finalità perseguite, più specifiche nella ipotesi della rigenerazione («sviluppo di tipologie edilizie urbane a basso impatto energetico e ambientale» e «qualità architettonica degli edifici e degli spazi pubblici»).

Infine, per le modalità con le quali esse devono essere attuate, poiché la rigenerazione presuppone la predisposizione di appositi programmi, che invece la riqualificazione urbana non prevede.

### **3. Le finalità dell'istituto e la nozione di «ambiti urbani degradati»**

Il comma 1 dell'art. 6 prevede che gli interventi di riqualificazione urbana «rispondono alla finalità del presente Capo e sono realizzati negli ambiti urbani degradati».

Va detto che il riferimento alle «finalità del presente Capo» non convince: da un lato, esso pare superfluo, posto che dal Capo I – ossia, il Capo menzionato, che regola gli artt. 1-17 della legge – sono escluse solo le norme transitorie e modificative della l. r. 11/2004, introdotte al fine di armonizzarla con la l.r. 14; dall'altro lato, può risultare invece problematico, in quanto rischia di ingenerare confusione tra gli istituti della riqualificazione e della rigenerazione urbana, facendo sovrapporre i rispettivi ambiti di operatività.

Il medesimo comma dell'art. 6 individua il perimetro di applicazione degli interventi di riqualificazione urbana, che viene fatto coincidere con gli «ambiti urbani degradati».

Questi, ai sensi dell'art. 2, lett. g) della legge, sono identificati nelle «aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, assoggettabili agli interventi di riqualificazione urbana di cui all'articolo 6, contraddistinti da una o più delle seguenti caratteristiche: 1) degrado edilizio, riferito alla presenza di un patrimonio architettonico di scarsa qualità,

---

<sup>75</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 3, comma 3, lett. f), ove si prevede tra gli obiettivi delle politiche territoriali di «incentivare il recupero, il riuso, la riqualificazione e la valorizzazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, favorendo usi appropriati e flessibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati, nonché promuovendo la qualità urbana ed architettonica ed, in particolare, la rigenerazione urbana sostenibile e la riqualificazione edilizia ed ambientale degli edifici».

obsoleto, inutilizzato, sottoutilizzato o impropriamente utilizzato, inadeguato sotto il profilo energetico, ambientale o statico-strutturale; 2) degrado urbanistico, riferito alla presenza di un impianto urbano eterogeneo, disorganico o incompiuto, alla scarsità di attrezzature e servizi, al degrado o assenza degli spazi pubblici e alla carenza di aree libere, alla presenza di attrezzature ed infrastrutture non utilizzate o non compatibili, sotto il profilo morfologico, paesaggistico o funzionale, con il contesto urbano in cui ricadono; 3) degrado socio-economico, riferito alla presenza di condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili, di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, di fenomeni di impoverimento economico e sociale o di emarginazione; 4) degrado ambientale: riferito a condizioni di naturalità compromesse da inquinanti, antropizzazioni, squilibri degli habitat e altre incidenze anche dovute a mancata manutenzione del territorio ovvero da situazioni di rischio individuabili con la pianificazione generale e di settore».

Si tratta, in realtà, di caratteristiche che, oltre a poter essere tra loro alternative, sono oltretutto alquanto generiche, il che evidenzia come sia stata lasciata ampia discrezionalità nella individuazione degli «ambiti urbani degradati».

Il primo vero *limite* posto dalla norma per la determinazione di tali ambiti risulta coincidere con il fatto che essi devono essere realizzati nelle «aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata», ossia in quelle aree, individuate ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. e), già edificate o oggetto di un P.U.A. approvato, possibilmente ma non necessariamente coincidenti con i medesimi ambiti identificati ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. o) l. r. 11/2004, «*in cui sono sempre possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti ...*». Il secondo *limite* consiste nel fatto che il *perimetro* degli ambiti in questione è individuato nel piano degli interventi (P.I.), nel rispetto del dimensionamento del piano di assetto del territorio (P.A.T.), di cui all'art. 31, l. r. 11.

Quanto alla *disciplina* degli ambiti urbani degradati, la norma prevede che essa debba essere contenuta in un'apposita scheda del P.I., riportante: (i) i fattori di degrado; (ii) gli obiettivi generali e quelli specifici della riqualificazione; (iii) i limiti di flessibilità rispetto ai parametri urbanistico-edilizi della zona; (iv) le eventuali destinazioni d'uso incompatibili e (v) le eventuali ulteriori misure di tutela e compensative, anche al fine di garantire l'invarianza idraulica e valutando, ove necessario, il potenziamento idraulico nella trasformazione del territorio.

In tale contesto, il problema che si potrebbe figurare è, da un lato, quale sia il grado di dettaglio minimo degli interventi che il P.I. impone e, dall'altro lato, se i Comuni nei rispettivi P.I. possano individuare, eventualmente anche in modo rigido, le modalità di attuazione degli interventi di riqualificazione urbana,

#### **4. Le misure di premialità e gli interventi di attuazione della riqualificazione urbana**

Il comma 3 dell'art. 6 della legge prevede che i P.I., nel recepire gli interventi di riqualificazione urbana, possano prevedere specifici incentivi, così individuati: (a) riconoscimento di crediti edilizi per il recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata; (b) premialità in termini volumetrici o di superficie; (c) la riduzione del contributo di costruzione.

La laconica formulazione della norma lascia peraltro, anche in questo caso, aperto qualche dubbio.

Innanzitutto, tali misure sono configurate come meramente facoltative, sicché spetta ai singoli Comuni decidere se e quali di esse inserire nel PI, incidendo così in modo determinante sull'effettiva operatività dell'intervento di riqualificazione ipotizzato.

Ci si deve chiedere, inoltre, se le misure premiali individuate dalla norma siano tassative o se sia possibile per i comuni introdurre misure alternative, ipotesi peraltro improbabile. In questo senso la norma sembra più restrittiva rispetto a quanto previsto dall'art. 5, comma 2, per la riqualificazione edilizia e ambientale, ove ai comuni sembra data la possibilità di prevedere misure di agevolazione anche ulteriori rispetto a quelle citate.

Ulteriore dubbio attiene alla corretta individuazione di tali misure nel P.I.: ossia, se esse debbano essere previste in via generale quali misure applicabili a tutti gli interventi, oppure singolarmente per ogni singolo intervento individuato nella apposita scheda.

Resta, poi, qualche perplessità la scelta di lasciare integralmente ai comuni, senza alcuna indicazione di riferimento, la determinazione dei crediti edilizi, delle volumetrie e delle superfici attribuibili al privato interessato, quale misura premiale per l'intervento di riqualificazione prospettato, potendo una tale situazione creare una profonda difformità in sede di applicazione della disposizione.

Il comma 4 dell'art. 6 dispone che gli interventi di riqualificazione urbana possono essere attuati mediante: (i) piani urbanistici attuativi, ai sensi degli artt 19-20, l.r. 11/2004; (ii) comparti, ai sensi dell'art. 21, l.r. 11/2004; (iii) permessi di costruire convenzionati, ai sensi dell'articolo 28bis d.p.r. 380/2001.

Tali previsioni evidenziano che l'iniziativa per la presentazione degli interventi in oggetto può essere sia privata, che pubblica e non sembra esservi alcuna novità da segnalare.

E' invece da tenere in considerazione quanto previsto dall'art. 9 della legge, ove stabilisce che la Giunta regionale «definisce parametri di eco-sostenibilità degli interventi di riqualificazione urbana [...]» (comma 2, lett. d)): in forza di tale previsione, infatti, gli operatori che intendano porre in essere interventi di riqualificazione urbana dovranno fare riferimento, oltre alla specifica disciplina contenuta nel P.I. del comune interessato, anche alle disposizioni che verranno introdotte dalla Giunta regionale. Pur rimandando sul punto al relativo commento della norma in questione, non si può peraltro non evidenziare come essa, benché diretta indistintamente sia agli interventi di riqualificazione urbana che a quelli di rigenerazione, sembri essere più attinente a quest'ultimo istituto, di cui riprende le specifiche finalità.

## **5. Riflessioni conclusive**

La disciplina della riqualificazione urbana prevista dalla l. 14/2017, pur mirando ad un apprezzabile disegno di sistematicità, in realtà non appare di per sé particolarmente innovativa, ponendosi nel solco degli analoghi strumenti già esistenti.

Al di là delle dichiarazioni programmatiche poste nella legge, infatti, l'istituto riprende essenzialmente le caratteristiche che contraddistinguono i programmi di riqualificazione urbana, le quali consistono nel recupero di ambiti urbani degradati con un insieme di interventi pubblici e privati, la cui presentazione è incentivata dalla previsione di specifiche misure di premialità.

Pur essendo poi evidente la volontà di distinguere l'ambito della riqualificazione urbana rispetto a quelli degli istituti ad esso affini, della riqualificazione edilizia ed ambientale e della rigenerazione urbana, allo stato, non sembra che tale obiettivo sia stato completamente raggiunto, essendo comunque rinvenibili nella legge punti nei quali gli istituti in esame risultano sovrapponibili.

Tale circostanza evidenzia la difficoltà nel distinguere nitidamente i suddetti istituti, tant'è che altre Regioni, nell'introdurre le rispettive normative in tema di riduzione del consumo di suolo, hanno optato per una soluzione meno radicale, nella quale riqualificazione e rigenerazione sono essenzialmente sovrapponibili.

Per quanto riguarda più nello specifico la disciplina dell'istituto, rappresenta certamente un aspetto positivo la decisione del legislatore regionale di prevedere già nel P.I. gli interventi di riqualificazione urbana, dando così evidenza di voler ricondurre tali interventi in un'ottica di pianificazione più del territorio che si concilia con la finalità più generale della riduzione del consumo di suolo che naturalmente rappresenta lo scopo principale della legge.

Va detto che sarebbe stato preferibile individuare misure ulteriori di premialità rispetto a quelle previste dalla norma, che di fatto si traducono nella attribuzione di crediti edificatori e volumetrie, spingendosi al più a prospettare l'eventuale riduzione – ma non l'eliminazione – del contributo di costruzione.

Non convince poi la scelta del legislatore regionale, che sembra emergere dalla lettura del testo normativo, di rimettere integralmente ai singoli comuni l'effettiva quantificazione delle misure premiali, senza fornire alcuna indicazione al riguardo, attribuendo così agli stessi un ampio e forse eccessivo margine di discrezionalità ai comuni, che non appare peraltro privo di rischi.

Quanto alle modalità attuative della riqualificazione urbana, il legislatore regionale si è invece limitato a rimandare agli strumenti già previsti dalla l.r. 11/2004 ed al più recente istituto del permesso di costruire convenzionato, che è stato introdotto nel 2014 con l'art. 28bis del d.p.r. 380/01, senza però apparentemente introdurre sul punto alcuna novità di rilievo.

**Lavori e opere pubbliche e di interesse pubblico**  
di Antonio Cimino, Alessandro Pizzato e Giorgio Trovato

*Sommario:* 1. Considerazioni introduttive - 2. Opere e lavori “pubblici” e di “pubblica utilità” - 2.1. Le opere pubbliche in senso stretto - 2.2. Le opere private di pubblica utilità – 3. Le altre opere di pubblico interesse

### **1. Considerazioni introduttive**

Nel dibattito in Consiglio Regionale la disposizione in commento è stata motivata con la necessità di non condizionare o pregiudicare la programmazione e l’attuazione delle opere di interesse generale, siano esse di interesse strategico ovvero funzionali agli interessi immediati dei cittadini (viabilità, parcheggi, marciapiedi, scuole, palestre e via dicendo).

La locuzione impiegata è però piuttosto vaga e si presta ad includere (non è dato sapere se con piena consapevolezza da parte del legislatore regionale) non solo opere strettamente ancorate ad esigenze pubbliche ma anche interventi di iniziativa privata più blandamente connotati dall’ “interesse pubblico” nell’accezione atipica e tendenzialmente estesa che ne ha dato la giurisprudenza, con l’effetto di dilatare non poco il perimetro della deroga.

Il riferimento a “lavori” e “opere” denota l’intento del legislatore di riferirsi a qualsiasi intervento suscettibile di comportare una trasformazione del territorio, a prescindere dalla realizzazione di un bene oggettivamente determinato: ciò in coerenza con l’art. 2 della L.R. n. 14/2017, che considera rilevante ai fini del consumo di suolo ogni alterazione fisica che ne possa compromettere le funzioni eco-sistemiche e/o ne comporti l’impermeabilizzazione.

Stando alla norma in esame, sono esonerati dall’osservanza dei limiti al consumo del suolo i lavori e le opere “*pubbliche o di interesse pubblico*”. L’equiparazione delle due fattispecie (“pubbliche”/“di interesse pubblico”) rende superfluo individuare quale sia il preciso confine definitorio tra l’una e l’altra, essendo chiaro che le opere “pubbliche” in senso stretto rappresentano una *species* del più ampio *genus* costituito dalle opere “di interesse pubblico”. Ai fini dell’applicazione della legge si tratta allora, semmai, di capire fin dove possa spingersi il concetto di “interesse pubblico” suscettibile di giustificare la deroga in esame.

In tale alveo rientrano senz’altro, *in primis*, tutte le opere e i lavori qualificati di pubblica utilità ai sensi del D.P.R. n. 327/2001: il fatto che l’ordinamento ne ammetta l’attuazione anche in via coattiva mediante esproprio – sostanziano la previsione dell’art. 42 della Costituzione – costituisce indice incontrovertibile della loro rilevanza per l’interesse generale.

Più incerta e indefinita è la residuale categoria delle opere che, pur prive della qualifica di pubblica utilità, siano connotate da un “interesse pubblico”. In mancanza di una loro definizione/tipizzazione normativa occorrerà verificare se tale nozione sia ancorabile a criteri obiettivi.

### **2. Opere e lavori “pubblici” e di “pubblica utilità”**

Nella previsione in commento rientrano in primo luogo le opere pubbliche in senso stretto, espressamente menzionate dalla norma.

Oltre ad esse debbono ritenersi comprese altresì, più in generale, le opere di pubblica utilità, vale a dire le opere che, pur senza essere “pubbliche”, sono comunque volte a soddisfare interessi generali per la realizzazione dei quali la legge ammette il ricorso all’esproprio.

Come noto l’art. 42, terzo comma, della Costituzione consente, nei casi previsti dalla legge, che la proprietà privata possa essere espropriata per “*motivi d’interesse generale*”, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell’esecutore e/o del beneficiario dell’intervento.

Il D.P.R. n. 327/2001 (“*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*”, che costituisce oggi la principale fonte normativa di riferimento), sul solco dell’abrogata legge fondamentale n. 2359/1865, non attribuisce significativo valore alla distinzione tra opere pubbliche e opere di pubblica utilità, con ciò confermandone la sostanziale equiparabilità dal punto di vista degli scopi e dei procedimenti. L’elemento qualificativo è costituito insomma dalla “pubblica utilità” e non dalla natura dei soggetti coinvolti.

Se ne può trarre, quale prima conclusione, che tutte le opere e i lavori suscettibili per legge di essere attuati mediante esproprio risultano ammessi a beneficiare della deroga di cui all’art. 12 della L.R. n. 14/2017 in quanto, essendo connotati dalla “pubblica utilità”, risultano certamente volti a perseguire finalità “di interesse pubblico”.

Ai presenti fini la distinzione tra opere pubbliche propriamente dette ed opere private di pubblica utilità viene pertanto ad assumere un ruolo meramente descrittivo, e solo per comodità espositiva se ne tratterà in modo distinto.

## **2.1. Le opere pubbliche in senso stretto**

Per opera pubblica si intende, ordinariamente ed in via approssimativa, quell’opera di carattere immobiliare (elemento oggettivo) realizzata da un ente pubblico (elemento soggettivo) destinata al conseguimento di un interesse generale della collettività rimesso alla cura di quell’ente (elemento finalistico).

Quanto all’aspetto soggettivo, sono “enti pubblici” non solo quelli riconducibili alle categorie menzionate nell’art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 ma più in generale tutti gli organismi giuridici ai quali la legge attribuisca tale qualifica, cosicché occorrerà di volta in volta avere riguardo alla natura del soggetto agente come definita dall’ordinamento.

L’elemento soggettivo tuttavia non risulta sempre dirimente poiché si danno ipotesi di opere “pubbliche” realizzate e/o gestite (quantomeno temporaneamente) da privati. Tali sono, ad esempio, i lavori eseguiti dai concessionari in forza di affidamenti pubblici; le opere realizzate in regime di project financing o mediante sponsorizzazione; le opere eseguite nell’ambito di contratti di partenariato pubblico-privato destinate ad essere cedute all’Amministrazione allo scadere di un certo termine; le opere attuate a totale cura e spese dei privati su base convenzionale ai sensi dell’art. 20 del D.Lgs. n. 50/2016.

Gli interventi in questione, pur eseguibili direttamente dagli enti pubblici, per ragioni organizzative e/o di convenienza e/o di praticità possono essere realizzati mediante l’utilizzo di moduli strumentali alternativi che prevedono il coinvolgimento (materiale, finanziario, operativo) dei privati: nondimeno, stante la loro riferibilità all’assolvimento di compiti istituzionali della pubblica amministrazione, le relative opere assumono la qualifica di “pubbliche”.

Occorre peraltro ricordare che non costituisce requisito specifico delle opere pubbliche la “*fruizione collettiva indifferenziata*”. Risolvendo il contrasto che era insorto sul punto, l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha affermato che anche gli interventi di edilizia residenziale pubblica eseguiti dagli I.A.C.P. in regime di sovvenzionamento rientrano nella categoria delle opere pubbliche, pur essendo l’utilizzo degli alloggi necessariamente individuale; ciò in quanto le opere pubbliche non risultano indefettibilmente caratterizzate dall’uso generalizzato della collettività, essendo normale “*che la fruizione avvenga in base a criteri selettivi quando l’interesse pubblico che l’opera è destinata a realizzare consista nella soddisfazione di interessi individuali e la domanda dei privati risulti eccedente rispetto alla disponibilità del bene*” (decisione n. 9 del 25/01/2000).

Rientrano inoltre nella categoria in esame le opere di urbanizzazione eseguite dai privati a scomputo totale o parziale del contributo di costruzione o in regime di convenzione, che vengono testualmente qualificate come “lavori pubblici” dall’art. 1, comma 2, lett. e), del D. Lgs. n. 50/2016.

Tale rilievo è di grande importanza ai fini “contabili” in quanto, proprio in virtù della indicata qualifica, si deve ritenere che le opere di urbanizzazione rientrino a pieno titolo nell’ambito della deroga in commento, restando esonerate dal computo della superficie interessata dal consumo di suolo ai sensi dell’art. 4, comma 2, lett. a), della L.R. n. 14/2017. Ciò significa che, nell’ambito dei piani urbanistici attuativi, solo le costruzioni ricadenti sulla superficie fondiaria (cioè sulla superficie “residua” rispetto alle opere di urbanizzazione) sono conteggiabili ai fini del consumo del suolo, mentre restano esonerate le opere a *standards* e quelle comunque destinate all’utilizzo collettivo, in quanto appunto qualificate come “pubbliche”.

Tale effetto pare per vero poco coerente con l’art. 2, primo comma, lett. d), della L.R. n. 14/2017, che considera quale principale fattore di impermeabilizzazione del suolo (e dunque di “consumo”) proprio gli interventi di urbanizzazione (che, grazie alla deroga, vengono invece esonerati dal computo). Nondimeno la disposizione in commento non sembra lasciar spazio a conclusioni differenti.

## **2.2. Le opere private di pubblica utilità**

Se tutte le opere pubbliche sono intrinsecamente caratterizzate dalla “pubblica utilità”, va rilevato che in alcuni casi tale qualifica spetta anche alle opere private (come confermato dall’art. 36 del D.P.R. n. 327/2001, che se ne occupa a fini indennitari).

Ai sensi dell’art. 12 del D.P.R. n. 327/2001 la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta: (a) quando l’autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell’opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona; (b) in ogni caso, quando in base alla normativa vigente equivale a dichiarazione di pubblica utilità l’approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti.

Le opere considerate dalla norma citata, in quanto qualificate di “pubblica utilità”, rientrano certamente nel novero degli interventi “di pubblico interesse” e come tali sono esonerate dal computo della superficie rilevate ai fini del consumo di suolo.

Per quanto riguarda i piani urbanistici attuativi di iniziativa privata la pubblica utilità deve intendersi riferita essenzialmente alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria previste in progetto, le quali già per altro verso sono definite “lavori pubblici” dal citato art. 1, comma 2, lett. e), del D.Lgs. n. 50/2016.

Si pone peraltro, al riguardo, un problema di coordinamento con la disciplina transitoria posta dall’art. 13 della legge in commento, che fino all’adeguamento dei piani urbanistici generali vieta l’approvazione di nuovi piani attuativi di iniziativa privata facendo salvi (solo) i procedimenti *in itinere*. Ed invero, se le opere di urbanizzazione previste dai PUA sono qualificate di pubblica utilità (ed anzi “lavori pubblici”), esse dovrebbero considerarsi “sempre consentite” ai sensi dell’art. 12, laddove invece l’art. 13 ne impedisce di fatto l’approvazione, con un palese corto-circuito tra le due norme.

La soluzione di tale antinomia va forse trovata dando prevalenza all’art. 13 sul rilievo che, nei piani attuativi di iniziativa privata, le opere di urbanizzazione sono strumentali all’edificazione privata e pertanto la loro pubblica utilità si giustifica solo se ed in quanto sia possibile l’attuazione delle previsioni edificatorie: se però lo sfruttamento edilizio privato è inibito (e nella fattispecie lo è appunto in forza dell’art. 13) le opere di urbanizzazione restano prive di giustificazione e non possono assumere ex se alcuna funzione di “pubblica utilità”.

Una considerazione diversa va forse fatta per i piani urbanistici di iniziativa pubblica relativi ai piani di zona per l’edilizia residenziale pubblica (E.R.P., già P.E.E.P.) e ai piani per gli insediamenti produttivi (P.I.P.). L’interesse pubblico perseguito con tali piani, infatti, si concretizza specificamente nella costruzione di alloggi da assegnare ai soggetti più bisognosi o nella costruzione a prezzi calmierati di fabbricati produttivi al fine di favorire la crescita e lo sviluppo dell’economia locale, cosicché la realizzazione degli edifici rappresenta l’elemento di interesse pubblico che ne giustifica l’attuazione ad iniziativa pubblica. In tale prospettiva risulta connotata da “pubblica utilità” non solo l’urbanizzazione in sé ma anche l’effettiva realizzazione dei manufatti edilizi, i quali dunque a loro volta godrebbero della deroga ai limiti di cui all’art. 4 della L.R. in commento.

Questa conclusione appare confermata dall’art. 36 del D.Lgs. n. 327/2001, il quale, nel considerare le “opere private di pubblica utilità”, vi annovera anche gli interventi di “*edilizia residenziale pubblica, convenzionata, agevolata o comunque denominata nonché nell’ambito dei piani di insediamenti produttivi di iniziativa pubblica*”, sia pure per farli oggetto di un’eccezione (onde assimilarsi, ai fini indennitari, alle opere pubbliche in senso stretto). Detti interventi risulterebbero insomma connotati da un particolare interesse pubblico: e se, come pare corretto ritenere, tale “interesse” si sostanzia non solo nell’urbanizzazione in sé ma anche nella realizzazione dei fabbricati necessari a realizzare la finalità perseguita (cioè fornire abitazioni o edifici produttivi a condizioni “politiche”), l’intera superficie del piano attuativo dovrebbe considerarsi rientrante nella deroga in esame.

Sono inoltre di “pubblica utilità” ai sensi dell’art. 12, lett. b), del D.P.R. n. 327/2001 le opere alle quali la legge attribuisce tale qualifica per effetto dell’approvazione del relativo progetto, in ragione di specifiche esigenze generali che esse sono destinate a soddisfare. A titolo meramente esemplificativo, e senza alcuna pretesa di completezza, si ricordano qui:

- le opere per la realizzazione, da parte di privati, degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi (art. 12 D.Lgs. n. 327/2003);
- le infrastrutture per impianti radioelettrici, l'installazione di torri, di tralicci, di impianti radio-trasmittenti, di ripetitori di servizi di comunicazione elettronica, di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche mobili GSM/UMTS, per reti di diffusione, distribuzione e contribuzione dedicate alla televisione digitale terrestre (art. 87 D.P.R. n. 259/2003);
- gli impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti (art. 208 D.Lgs. n. 152/2006);
- gli alloggi da realizzarsi nell'ambito di piani di zona per l'edilizia residenziale pubblica (L. n. 167/1962).

Occorrerà allora avere riguardo alle singole previsioni di legge per stabilire, di volta in volta, se l'approvazione di un progetto o il rilascio di un titolo abilitativo comporti anche l'attribuzione della qualifica di "pubblica utilità", idonea ad esonerare l'intervento dall'osservanza dei limiti al consumo di suolo.

### **3. Le altre opere di pubblico interesse.**

Non è agevole individuare quali opere (oltre a quelle pubbliche e di pubblica utilità) presentino i caratteri dell' "interesse pubblico" a cui fa riferimento la disposizione in esame. Il nostro ordinamento non definisce in via generale le opere "di pubblico interesse" né la legge in commento fornisce criteri di orientamento per l'interprete.

Una locuzione molto simile a quella in esame ricorre all'art. 17, comma 2, lett. h), della L.R. n. 11/2004, che assegna al P.I. il compito di "*definire e localizzare le opere e i servizi pubblici e di interesse pubblico*", senza ulteriori parametri definitori. Per altro verso, l'art. 6 della medesima legge regionale dispone che Comuni, Province e Regione possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione "*proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico*", dove la rilevanza dell'interesse pubblico resta però essenzialmente rimessa alla valutazione discrezionale dell'ente locale a prescindere da criteri predeterminati.

In materia edilizia l'interesse pubblico assume rilievo nell'art. 14 del D.P.R. n. 380/2001, il quale consente il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per "*edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico*".

C'è allora da chiedersi se, stante l'utilizzo di una formula testuale molto simile, le citate disposizioni facciano tutte riferimento ad uno stesso nucleo concettuale di "pubblico interesse" e se conseguentemente, anche per la fattispecie in esame, si possa attingere agli approdi ai quali è giunta l'elaborazione giurisprudenziale nell'applicazione dell'art. 14 del D.P.R. n. 380/2001, sul quale la giurisprudenza è stata maggiormente chiamata ad esprimersi.

Un tale approccio ermeneutico pare in realtà discutibile in ragione dei diversi ambiti interessati dalle norme citate e del fatto che in materia edilizia la nozione di "pubblico interesse" è venuta ad ampliarsi oltremodo, risultando poco compatibile con le esigenze di tutela perseguite dalla L.R. n. 14/2017.

Nel fare applicazione dell'art. 14 del D.P.R. n. 380/2001 il giudice amministrativo ha affermato che "*la categoria dell'interesse pubblico, quale connotazione di un'opera, di una attività o di una funzione, ha carattere aperto e/o indeterminato, non essendo vincolata ad alcuna espressa qualificazione legislativa né alla pertinenza soggettiva (che non deve essere, quindi, necessariamente pubblica) dell'iniziativa: essa si presta quindi*

*ad abbracciare qualunque intervento che, a prescindere dalla sua appartenenza tipologica, risulti rispondere, nel concreto contesto sociale ed economico in cui deve essere realizzato, ad una finalità rilevante ed utile per la collettività (e non solo per il soggetto che se ne faccia promotore)”* (TAR Campania-Sezione Salerno, n. 183 del 31/01/2017).

Nello stesso senso, pronunciandosi sulla legittimità della deroga edilizia per la ristrutturazione del c.d. “Fontego dei Tedeschi” a Venezia (vale a dire di un insediamento commerciale), il Consiglio di Stato ha ritenuto che *“non è necessario che l’interesse pubblico attenga al carattere pubblico dell’edificio o del suo utilizzo, ma è sufficiente che coincida con gli effetti benefici per la collettività che dalla deroga potenzialmente derivano, in una logica di ponderazione e contemperamento calibrata sulle specificità del caso, ed esulante da considerazioni meramente finanziarie”* (Cons. St, Sez. IV, n. 2761 del 05/06/2015).

In conformità con tale impostazione, è stata considerata di “pubblico interesse” anche la realizzazione di un albergo nel territorio di un comune a vocazione turistica, sul rilievo che *“per ‘edificio di interesse pubblico, proprio ai fini del rilascio del titolo edilizio in deroga, deve intendersi ogni manufatto edilizio idoneo, per caratteristiche intrinseche o per destinazione funzionale, a soddisfare interessi di rilevanza pubblica (Cons. St., sez. V, 20 dicembre 2013, n. 6136), potendo in tale categoria ricomprendersi anche una struttura alberghiera ed il suo ampliamento (Cons. St., sez. IV, 29 ottobre 2002, n. 5913; 28 ottobre 1999, n. 1641; 15 luglio 1998, n. 1044)”* (Cons. St., Sez. V, n. 4518 del 05/09/2014).

Siffatto approccio conduce a qualificare di “pubblico interesse” non solo interventi privati direttamente volti a soddisfare interessi comuni alla generalità dei cittadini, bensì anche interventi promossi nell’ambito di attività imprenditoriali “libere” purché suscettibili di far crescere l’economia e/o di creare opportunità di lavoro e dunque di produrre riflessi positivi in campo sociale ed economico. Applicato all’art. 12 della L.R. n. 14/2017 tale criterio finirebbe per dilatare enormemente (ed in modo indeterminato) l’ambito delle opere ammesse a deroga con il rischio di depotenziare e compromettere gli obiettivi di tutela perseguiti dal legislatore regionale.

Chi scrive dubita però che il concetto di “pubblico interesse” elaborato dal giudice amministrativo nella materia edilizia (ai fini del rilascio del permesso di costruire in deroga) sia trasponibile *tout court* in campo urbanistico e nei confronti di una legge volta alla tutela del territorio poiché differenti sono l’oggetto e le esigenze sottese alla deroga edilizia di cui all’art. 14 del D.P.R. n. 380/2001 rispetto alla deroga di cui all’art. 12 della L.R. n. 14/2017.

Basti ricordare, ad esempio, che l’art. 14 del D.P.R. n. 380/2001 consente di derogare unicamente a determinati parametri edilizi ma non alla destinazione urbanistica dell’area, la quale dunque costituisce un presidio insuperabile. Inoltre, il citato art. 14 subordina l’approvazione del progetto ad una verifica del Consiglio comunale, che dunque può sindacare la meritevolezza del progetto stesso e la sua effettiva idoneità a soddisfare interessi generali.

Il “pubblico interesse” che giustifica la deroga edilizia, insomma, ha potuto essere inteso in modo ampio per il fatto che esso non incide sul regime urbanistico del territorio.

La L.R. n. 12/2017 si colloca però su un piano diverso in quanto essa è diretta proprio a salvaguardare il territorio e a ridurre il consumo: la deroga può ammettersi dunque non per un interesse pubblico “generico” ma solo in presenza di un pubblico interesse

“qualificato”, che si concretizzarsi non in un mero vantaggio indiretto per la collettività bensì in una specifica utilità corrispondente alla soddisfazione di interessi puntualmente disciplinati e ritenuti meritevoli di tutela da parte dall’ordinamento.

In tale prospettiva possono considerarsi di “pubblico interesse”, innanzitutto, le opere e i lavori previsti dalla strumentazione comunale nelle zone F o nelle zone per strutture o servizi di interesse generale la cui attuazione sia ammessa (anche) ad iniziativa dei privati, poiché in questo caso è la stessa pianificazione locale ad attestare che gli interventi ammessi rispondono a specifici interessi collettivi. La rilevanza dell’interesse da soddisfare deriva, in questo caso, direttamente dalle scelte pianificatorie compiute dall’Amministrazione, che ne consente l’attuazione anche ai privati pur sempre nell’ottica del perseguimento di finalità di carattere generale.

L’indicato criterio si salda con la previsione dell’art. 17, comma 2, lett. h), della L.R. n. 11/2004, che assegna al P.I. il compito di “*definire e localizzare le opere e i servizi pubblici e di interesse pubblico*”: sarebbero pertanto da considerarsi esentati dal rispetto dei limiti al consumo del suolo gli interventi che siano qualificati di pubblico interesse in base alle previsioni del P.I., ancorché attuabili dai privati.

Possono inoltre considerarsi di pubblico interesse altri interventi complementari e/o sostitutivi dell’attività amministrativa nell’ambito di materie sottoposte a forme di controllo e/o di programmazione pubblica in vista della soddisfazione di esigenze collettive, come ad esempio nel campo della salute, dell’istruzione, dell’assistenza, e via dicendo. Risultano tali, ad esempio, le strutture sanitarie di cui alla L.R. n. 22/2002, poiché l’autorizzazione rilasciata per la loro realizzazione implica una valutazione sulla loro coerenza con il piano sanitario regionale e attesta la loro rilevanza ai fini dell’erogazione di servizi attinenti ad un diritto fondamentale.

Non pare invece giustificabile l’estensione della deroga di cui all’art. 12 della legge in commento ad opere che solo indirettamente apportino un beneficio alla collettività sotto forma di sviluppo economico, di opportunità di lavoro o di valorizzazione delle risorse locali, poiché un tale criterio diventerebbe a tal punto ampio e generico da perdere la funzione selettiva che la norma regionale ha inteso assegnargli.

Al fine di ancorare il requisito in esame a presupposti (almeno sufficientemente) determinati, si ritiene insomma preferibile l’opzione ermeneutica secondo cui sarebbero da considerarsi di pubblico interesse solo le opere e i lavori che ricevano tale riconoscimento dalla pianificazione pubblica (di carattere urbanistico, ambientale, sanitario, ecc.) ovvero in forza di previsioni normative che ne garantiscano la destinazione al soddisfacimento di interessi generali rientranti per legge nella cura dell’Amministrazione.

Pare opportuno infine un cenno al rapporto tra l’art. 6 della L.R. n. 11/2004 – che consente la conclusione di accordi di pianificazione volti all’attuazione di “*proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico*” – e la deroga in esame.

A tale riguardo chi scrive ritiene che l’interesse pubblico sotteso alle due disposizioni abbia un diverso oggetto ed una diversa consistenza e che dunque gli interventi previsti negli accordi di pianificazione (ex art. 6 della L.R. n. 11/2004) non siano ex se suscettibili di godere del regime derogatorio dell’art. 12 L.R. n. 14/2017.

L’interesse pubblico che giustifica un accordo di pianificazione si riferisce ordinariamente al progetto (anzi, all’iniziativa) nel suo complesso, laddove invece la deroga in esame è ammessa solo e specificamente per singole opere e/o lavori quando gli stessi siano in sé idonei a soddisfare un determinato interesse della collettività.

L'interesse pubblico sotteso all'accordo di pianificazione ha insomma una portata generale e riguarda la proposta del privato nella sua globalità, mentre quello richiesto per la deroga ha una connotazione specifica. Ciò non esclude che nell'ambito di un accordo di pianificazione possano essere previste singole opere caratterizzate da un particolare interesse pubblico, ma in tal caso solo esse (e non l'intero progetto) potranno godere della deroga qui presa in considerazione. Va escluso insomma che gli accordi ex art. 6 della L.R. n. 11/2004 rientrino automaticamente e *in toto* nella deroga in esame, pur se connotati nel loro complesso da un rilevante interesse pubblico.

Diversamente, l'assoggettamento o meno al computo del suolo consumabile verrebbe a dipendere dal tramite procedimentale (vale a dire il ricorso all'accordo di pianificazione) e non dalla specifica natura delle opere in esso previste (le quali, presumibilmente, non sarebbero tutte singolarmente connotate dal pubblico interesse), con evidente compromissione degli scopi perseguiti dalla legge.

## SUAP

di Antonio Cimino, Alessandro Pizzato e Giorgio Trovato

1. L'articolo 12, comma 1, lettera d) della nuova legge regionale per il contenimento del consumo di suolo così dispone:

*"1. Sono sempre consentiti sin dall'entrata in vigore della presente legge ed anche successivamente, in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, comma 2, lett. a) [...]*

*d) gli interventi di cui al Capo I della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 55 "Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggino con conducente e di commercio itinerante".*

Questa previsione, contenuta nell'articolo denominato "disposizioni finali", ha avuto una gestazione travagliata avendo subito diverse modifiche durante i lavori preparatori. Per una sua migliore comprensione appare utile ripercorrerne brevemente lo sviluppo.

Il progetto di legge presentato alla prima e alla seconda Commissione consiliare nel settembre 2015 contemplava all'articolo 10 le disposizioni "finali e transitorie"<sup>76</sup>; quest'articolo conteneva una previsione più circoscritta rispetto a quella oggi vigente, escludendo dalla disciplina per il contenimento del consumo di suolo i soli interventi del "Piano casa" e quelli regolati dalla legge regionale n. 50 del 2012 sullo sviluppo del sistema commerciale.

L'inserimento degli interventi di cui al Capo I della L.R. 55/2012 tra quelli esclusi dalla disciplina per il contenimento del consumo di suolo avveniva in sede di esame della proposta di legge da parte della Commissione consiliare. Infatti l'articolo 11, intitolato "disposizioni finali", della proposta di legge licenziata dalla Commissione prevedeva che:

*"1. Sono sempre consentiti sin dall'entrata in vigore della presente legge: [...] d) gli interventi di cui agli articoli 2 e 3 e agli articoli 4 e 4bis, limitatamente agli ampliamenti delle attività esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, della legge*

---

<sup>76</sup> L'articolo 10 "Disposizioni finali e transitorie" del progetto di legge così recitava:

"1. I procedimenti in corso, relativi all'approvazione di piani degli interventi e di piani urbanistici attuativi, e loro varianti, si concludono secondo le disposizioni della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11. Per procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge si intendono rispettivamente:

a) nel caso di piani degli interventi, i procedimenti per i quali risulti già formalmente avviata la procedura di formazione, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 11 del 2004;

b) per i piani urbanistici attuativi, i procedimenti già avviati a seguito della presentazione al comune degli elaborati nelle forme previste dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11;

2. E' esclusa dall'ambito applicativo della presente legge la disciplina di cui alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, i cui interventi e premialità sono da considerarsi alternativi a quelli previsti alla presente legge.

3. Sono altresì fatti salvi gli interventi ammessi in attuazione delle disposizioni di cui alla legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50 "Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto" e i successivi provvedimenti attuativi".

regionale 31 dicembre 2012, n. 55, "Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive".<sup>77</sup>

La modifica normativa era data dall'inserimento di una nutrita serie di interventi non assoggettati ai limiti edificatori della nuova legge, tra i quali venivano compresi quelli regolati dalla L.R. 55/2012. Con riferimento a questa fattispecie, l'esclusione veniva circoscritta ai soli casi di ampliamento di attività esistenti alla data di entrata in vigore della nuova legge regionale. Va sottolineato che questa modifica era stata sollecitata dagli *stakeholder* interessati dalla nuova disciplina urbanistica.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> L'articolo 11 "Disposizioni finali" del progetto di legge licenziato dalla Commissione consiliare così recitava:

"Sono sempre consentiti sin dall'entrata in vigore della presente legge:

- a) gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata;
  - b) gli interventi di cui agli articoli 5 e 6, con le modalità e secondo le procedure ivi previste;
  - c) i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico;
  - d) gli interventi di cui agli articoli 2 e 3 e agli articoli 4 e 4bis, limitatamente agli ampliamenti delle attività esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 55 "Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive";
  - e) gli interventi di cui all'art. 44 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, e, comunque, tutti gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo;
  - f) l'attività di cava ai sensi della vigente normativa;
  - g) gli interventi di cui alla legge regionale 8 luglio 2014, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche", le cui premialità sono da considerarsi alternative e non cumulabili con quelle previste dal presente Capo;
  - h) gli interventi di cui alla legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50 "Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto" e ai relativi provvedimenti attuativi;
  - i) gli interventi attuativi delle previsioni contenute nel piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), nei piani di area e nei progetti strategici di cui alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.
2. Ai fini della realizzazione degli interventi di cui al comma 1, lett. b), sono consentite eventuali varianti allo strumento urbanistico comunale".

<sup>78</sup> UrbanMeta presentava una relazione contenente le sue proposte di modifica al testo in approvazione; in questa relazione essa rilevava che "Gli ultimi due commi dell'art. 10 (nella proposta UrbanMeta si tratta dei commi 7 e 8) si occupano di individuare gli interventi, oggetto di normative "speciali", che sono sottratti all'applicazione della disciplina sul contenimento del suolo. Oltre agli interventi previsti dalla L.r. 14/2009 e s.m.i., di cui si occupa il comma 7 dell'articolo in rubrica ribadendo quanto già previsto dall'originario art. 10, comma 2, del P. di L. 14, il successivo comma 8 esclude sia gli interventi ammessi in applicazione della L.R. 50/2012 sul commercio (già considerati dall'originario art. 10, comma 3, del P. di L. 14), sia quelli disciplinati dalla L.r. 55/2012 sul S.U.A.P. in deroga/variante alla strumentazione urbanistica generale. Quest'ultima previsione, assente nella versione originaria del P. di L. 14, mira a consentire interventi relativi ad attività produttive, bisognose di ampliamento e/o adeguamento insediativo, anche qualora per la relativa ubicazione, esterna al tessuto urbano consolidato, siano tali da costituire consumo di suolo ai sensi della legge in esame. La sottrazione alla disciplina di quest'ultima dalle procedure di S.U.A.P. in deroga o variante alla strumentazione urbanistica generale, si giustifica sia per l'interesse collettivo da riconoscere alle attività economiche, la cui salvaguardia sta a fondamento dei provvedimenti statali (D.L. 112/2008, convertito con modificazioni in legge 133/2008 e D.P.R. 160/2010) e dei provvedimenti regionali (L.R. 55/2012 e DGR 2045/2013) in materia di S.U.A.P. (sportello unico per le attività produttive), sia per la peculiarità delle situazioni per le quali l'adeguamento e/o l'ampliamento degli insediamenti di attività produttive può dar luogo a consumo di suolo (sostanzialmente i soli casi di aziende "fuori zona" secondo le previsioni del P.R.G. o del P.I.); UrbanMeta di Padova, Contributo alla proposta di legge regionale sul contenimento del consumo del suolo; P.diL. 14; Regione Veneto; (cfr. [http://www.architettinovaravco.it/site/04%20Relazione\\_esplicativa%20e%20%20proposta\\_UrbanMeta.pdf](http://www.architettinovaravco.it/site/04%20Relazione_esplicativa%20e%20%20proposta_UrbanMeta.pdf) ).

In ultimo, in sede di esame e approvazione del Consiglio regionale il testo della disposizione veniva ulteriormente modificato. Da un lato veniva chiarita la portata della deroga puntualizzando che la stessa produceva effetti anche dopo l'approvazione del provvedimento della Giunta regionale, di cui all'art. 4, comma 2, lett. a) della L.R. 14/2017, di fissazione della "*quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, e la sua ripartizioni per ambiti comunali o sovra comunali omogenei*"<sup>79</sup>. Dall'altro lato, la deroga veniva estesa indistintamente a tutti gli interventi autorizzabili ai sensi del Capo I della L.R. 55/2012, eliminando quindi il limite della sua applicabilità ai soli ampliamenti delle attività esistenti.

Pertanto dai lavori preparatori emerge che mentre nell'originaria proposta gli interventi di cui alla L.R. 55/2012 rientravano a pieno titolo nella disciplina per il contenimento del consumo di suolo, l'elaborazione successiva ne ha determinato la completa esclusione<sup>80</sup>.

2. Come ricordato più sopra, l'*incipit* della disposizione in esame è il seguente: "*sono sempre consentiti sin dall'entrata in vigore della presente legge ed anche successivamente, in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, comma 2, lett. a)*". Segue una elencazione di otto diverse fattispecie di interventi consentiti.

Evidentemente questa norma non rappresenta una disposizione transitoria con efficacia temporale limitata, diretta a regolare il periodo di passaggio dal vecchio al nuovo regime; essa costituisce piuttosto una previsione "stabile" che delimita l'ambito di applicazione della normativa regionale per il contenimento del consumo di suolo. In pratica, secondo il Legislatore regionale gli interventi elencati nell'art. 12, tra cui quelli ammessi dalla L.R. 55/2012, sono esclusi *tout court* dai limiti quantitativi del consumo di suolo imposti dalla nuova legge. Pertanto questi interventi potranno essere autorizzati anche se difformi rispetto alla disciplina di piano regolatore ed anche in deroga alla normativa sul contenimento del consumo di suolo.

Ciò non significa, però, che secondo il Legislatore regionale questi interventi non comportino "consumo di suolo" ma solo che tale consumo sarà autorizzabile nonostante i limiti imposti dalla nuova legge. Per espressa definizione di legge, dunque, si tratterà di

---

<sup>79</sup> Deliberazione della Giunta Regionale n. 668 del 15 maggio 2018 "Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14. Deliberazione n. 125/CR del 19 dicembre 2017". Bur n. 51 del 25 maggio 2018.

<sup>80</sup> Nella seduta n. 122 del 29 maggio 2017 del Consiglio regionale del Veneto, nel corso della discussione consiliare della proposta di legge è stato presentato il subemendamento n.A0267, che prevedeva: "L'alinnea del comma 1 dell'art. 11 è sostituita dalla seguente: "1. Sono sempre consentiti sin dall'entrata in vigore della presente legge ed anche successivamente, in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a)" Come si legge nel resoconto della seduta, ad illustrazione dell'emendamento presentato veniva evidenziato che: "La volontà in questo caso è quella di chiarire in maniera inequivocabile che a queste leggi che facciamo salve, perché l'articolo 11, "Disposizioni finali" dice: "sono sempre consentiti, sin dall'entrata in vigore della presente legge", e tutta una serie di interventi previsti noi intendiamo che non siano applicati né ora, né dopo l'approvazione della delibera di Giunta entro i 180 giorni, i dettami di questa legge per il contenimento del consumo del suolo".

interventi in "deroga", i quali, come noto, a causa del loro carattere derogatorio dovrebbero essere soggetti a una interpretazione restrittiva<sup>81</sup>.

A tale proposito non si può non rilevare una certa incoerenza in questa nuova disciplina regionale. E' innegabile infatti che gli ampliamenti di attività produttive e/o la realizzazione di un nuovo impianto ai sensi del Capo I della L.R. 55/2012 comportino, nella maggioranza dei casi, un "incremento della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione" di suolo o una "copertura artificiale" di suolo. Non v'è dubbio quindi che essi implicino un "consumo di suolo" secondo la definizione contenuta nell'art. 2 della L.R. 14/2017.

D'altro canto il programma d'azione dell'Unione Europea in materia di ambiente, che comprende l'obiettivo del "consumo netto di suolo pari a zero" entro il 2050<sup>82</sup>, nel proporre le linee guida di condotta finalizzate a scongiurare l'impermeabilizzazione del suolo definisce quest'ultima come "*la copertura di una superficie e del relativo suolo con materiale impermeabile artificiale, come fondamenta di case, edifici industriali e commerciali, infrastrutture per il trasporto e altro*".<sup>83</sup> Pertanto è evidente che ai fini del contenimento del consumo di suolo la funzione produttiva non costituisce una discriminante.

Viene da pensare quindi che, se da un lato il legislatore regionale ha espresso la volontà di perseguire l'obiettivo del consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050, dall'altro lato non ha portato questo suo intendimento a pieno compimento: dal che emerge una certa incoerenza tra gli obiettivi perseguiti e gli strumenti normativi approntati.

Per quanto si tratti di una legge nuova e ancora da sperimentare, è facilmente prevedibile che questa contraddizione, se non risolta adeguatamente, sarà di ostacolo all'implementazione di una programmazione effettiva e di un controllo efficace del consumo di suolo in Veneto, mettendo a rischio il raggiungimento dell'obiettivo del consumo di suolo netto pari a zero entro il 2050.

3. L'esclusione prevista dalla disposizione in esame interessa gli interventi di cui al Capo I della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 55, ovvero gli interventi disciplinati dagli articoli 2, 3, 4 e 4bis di detta legge.

Come noto, questa legge regionale regola le "procedure semplificate per il procedimento di sportello unico per le attività produttive (S.U.A.P.) di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160"<sup>84</sup>. Essa si fonda sul presupposto che il S.U.A.P. costituisce, ai sensi dell'articolo 2 del D.P.R. 160/2010, l'"*unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività*".

---

<sup>81</sup> Cfr. tra le tante, T.A.R. Campania, sez. VIII, 3.10.2016 n. 4527; T.A.R. Calabria, sez. II, 14.1.2015 n. 8; Cons. Stato, sez. IV, 16.4.2014 n. 1902; Cons. Stato, sez. IV, 13.7. 2011 n. 4234; Cons. Stato, sez. IV, 28.10.1999 n. 1641;

<sup>82</sup> Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20.11.2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"; GUCE 28.12.2013 L 354/171; pf. 23;

<sup>83</sup> "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo", ([http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing\\_guidelines.htm](http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing_guidelines.htm)).

<sup>84</sup> Articolo 1 della L.R. 31 dicembre 2012, n. 55; si tratta della normativa regionale adottata in base a quella statale costituita dal D.P.R. 447/1998; D.P.R. 440/2000; art. 38 L. 138/2008; D.P.R. 160/2010.

La tipologia dei procedimenti gestiti dal S.U.A.P. può essere la più diversa (rilascio di autorizzazioni; nulla osta; pareri; atti di assenso comunque denominati), e può coinvolgere anche attività urbanistico-edilizie; proprio di queste ultime si occupa la L.R. 55/2012 regolando precisamente i procedimenti S.U.A.P. finalizzati all'autorizzazione di interventi per attività produttive in vario modo difformi dalla disciplina urbanistica locale.

Innanzitutto essa regola gli ampliamenti di edifici esistenti: infatti ai sensi dell'articolo 2 della L.R. 55/2012 sono autorizzabili gli ampliamenti di ridotte dimensioni che per espressa previsione di legge non costituiscono variante allo strumento urbanistico generale (ad es. interventi indispensabili per adeguare le attività ad obblighi derivanti da normative regionali, statali o comunitarie, sino a un massimo del 50 per cento della superficie esistente e comunque non oltre 100 mq. di superficie coperta). Parimenti, ai sensi dell'articolo 3 sono ammessi quegli ampliamenti che, per espressa previsione di legge, comportano una deroga e non una variante allo strumento urbanistico generale. Tali sono, ad esempio, gli ampliamenti di attività produttive in difformità dallo strumento urbanistico, purché non eccedenti il limite massimo dell'80 per cento del volume e/o della superficie lorda esistente e, comunque, entro i 1.500 mq.. Infine, ai sensi dell'articolo 4bis, per le cd. "eccellenze produttive", in presenza di una serie di presupposti tra cui la "certificazione di eccellenza" sono ammessi ampliamenti *"anche in deroga ai limiti stabiliti dai PTCP, dai PAT e PATI, nel rispetto delle specificità territoriali e ambientali"*.

La legge regionale si occupa anche degli interventi diversi dagli ampliamenti come ad esempio la realizzazione di nuovi impianti produttivi. L'articolo 4 disciplina infatti quegli interventi che non rientrano nelle fattispecie più sopra elencate e che, in quanto funzionali all'insediamento e/o sviluppo di attività produttive, si avvantaggiano di un procedimento semplificato di "variante" dello strumento urbanistico generale.

Dal combinato disposto dell'articolo 4 della L.R. 55/2012 e dell'articolo 8 del D.P.R. 160/2010<sup>85</sup> si evince che i presupposti di questa variante urbanistica semplificata<sup>86</sup> sono

---

<sup>85</sup> D.P.R. 7 settembre 2010 n. 160 recante "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'art. 38, comma 3, del D.L. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008", (G.U. n. 229 del 30.9.2010).

<sup>86</sup> Circolare regionale n. 1 del 20 gennaio 2015, approvata con D.G.R. n. 20 del 2015: "Il responsabile del SUAP, antecedentemente alla convocazione della conferenza di servizi, deve verificare tra l'altro, la sussistenza delle seguenti condizioni: mancanza o insufficienza di aree a destinazione produttiva; individuazione del tipo di contrasto con la vigente disciplina urbanistica comunale e impraticabilità di soluzioni progettuali alternative, tali da escludere o ridurre il contrasto con gli strumenti urbanistici comunali; legittimità degli edifici esistenti oggetto di intervento; commisurazione dell'estensione dell'area interessata dalla variante alle specifiche esigenze produttive prospettate nel progetto; conformità della documentazione tecnica presentata". T.A.R. Campania, sez. Salerno, sez. I, 15.12.2016 n. 2655: considerato che "la procedura semplificata di variante urbanistica si fonda su esigenze sostanziali, che giustificano l'applicazione di tale fattispecie dal "carattere eccezionale e derogatorio della disciplina generale" (cfr. Cons. Stato Sez. IV, 20-10-2016, n. 4380) il ruolo del responsabile del RUP può esplicarsi nel senso di assicurare una sorta di filtro rispetto a quelle istanze che si palesino del tutto estranee alla piattaforma applicativa dell'istituto, ma è da escludere, in base alla norma stessa, che l'attivazione del modulo semplificatorio sia demandata a valutazioni discrezionali del responsabile del SUAP afferenti alla compatibilità urbanistica del progettato intervento"; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 19.9.2014 n. 2378; "la nuova disciplina introdotta con l'art. 8 d.P.R. 160/2010, nulla dice in ordine alla necessità della conformità del progetto alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza sul lavoro. Di conseguenza, la conformità del progetto alle norme ambientali, sanitarie e di sicurezza del lavoro costituisce, in base al

costituiti dalla difformità del progetto presentato rispetto allo strumento urbanistico generale e dall'assenza o insufficienza nelle previsioni di piano di aree destinate all'insediamento di impianti produttivi. Stante il suo carattere derogatorio questa procedura richiede l'accertamento rigoroso della sussistenza dei presupposti previsti per la sua applicazione<sup>87</sup>.

Volendo descrivere sinteticamente il procedimento di questa variante semplificata possiamo dire che esso si compone di un passaggio in conferenza di servizi alla quale sono invitate tutte le amministrazioni coinvolte e dove deve essere acquisito il consenso dell'ente competente all'approvazione della variante dello strumento urbanistico generale ai sensi della legge regionale 23 aprile 2004 n. 11. In caso di esito positivo, la determinazione della conferenza di servizi e la documentazione della variante sono depositate in Comune e dell'avvenuto deposito viene data notizia al pubblico per la presentazione di osservazioni. Il Consiglio comunale delibera sulla variante decidendo anche sulle eventuali osservazioni; la delibera consiliare viene infine trasmessa al responsabile del S.U.A.P. per la conclusione del procedimento col rilascio del titolo edilizio.

In buona sostanza, la norma che si commenta consente di realizzare gli interventi previsti dal Capo I della L.R. 55/2012 anche dopo -e nonostante- l'entrata in vigore dei limiti urbanistici per il contenimento del consumo di suolo. Ciò significa che, ad esempio per quel che riguarda gli interventi di cui all'articolo 4 della L.R. 55/2012, l'assenza di previsioni nello strumento urbanistico di aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, o l'insufficienza delle stesse, quando anche conseguente all'applicazione dei limiti quantitativi della legge sul contenimento del consumo di suolo, continuerà ad essere il presupposto legittimante la variante semplificata tramite S.U.A.P..

4. Alla luce di questa sintesi del Capo I della L.R. 55/2012 si possono fare alcune considerazioni sull'impatto della nuova L.R. 14/2017.

Non v'è dubbio che la finalità principale dei procedimenti previsti dalla L.R. 55/2012 sia quella di facilitare l'insediamento e/o lo sviluppo delle attività produttive<sup>88</sup>; per questo motivo si è sempre ritenuto che l'istanza di ampliamento e/o di nuovo insediamento debba essere accompagnata da una puntuale e documentata allegazione dei legami esistenti tra l'intervento proposto, la specifica iniziativa produttiva e le esigenze che lo giustificano<sup>89</sup>.

---

citato art. 8, non è un presupposto della convocazione della conferenza di servizi ma oggetto della conferenza stessa".

<sup>87</sup> Cons. Stato, sez. IV, 26.9.2017 n. 4473: relativamente alla procedura di variante urbanistica tramite SUAP ha ribadito che "a) la procedura in argomento ha carattere eccezionale e derogatorio e non può essere surrettiziamente trasformata in una modalità "ordinaria" di variazione dello strumento urbanistico; b) affinché a tale procedura possa legittimamente farsi luogo, occorre che siano preventivamente accertati in modo oggettivo e rigoroso i presupposti di fatto richiesti dalla norma, e quindi l'assenza nello strumento urbanistico di aree destinate ad insediamenti produttivi, ovvero l'insufficienza di queste, laddove per "insufficienza" deve intendersi, in costanza degli standard previsti, una superficie non congrua (e, quindi, insufficiente) in ordine all'insediamento da realizzare (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, n. 27 del 2016; n. 4308 del 2011)".

<sup>88</sup> Tra le tante: Cons. Stato, sez. IV, 21.6.2005 n. 3243; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 11.11.2010 n. 7244.

<sup>89</sup> Ad esempio, particolare importanza ha la relazione tecnica da presentare insieme agli elaborati progettuali "dalla quale devono emergere dettagliatamente le motivazioni aziendali che inducono la ditta alla realizzazione dell'intervento richiesto con riferimento particolare alla descrizione del tipo di attività e il

Questa finalità appare particolarmente evidente nel procedimento di variante dell'art. 4 della L.R. 55/2012; gli interpreti infatti sono concordi nell'affermare che questa variante semplificata è alternativa ed eccezionale rispetto al procedimento ordinario di variante, e che la sua previsione si giustifica solo in quanto risponde all'interesse pubblico di assecondare con prontezza l'esigenza degli insediamenti produttivi. Per questa ragione gli interpreti sottolineano che: **a)** questa variante non può essere utilizzata come strumento ordinario di modifica dell'assetto urbanistico<sup>90</sup>; **b)** la sua natura e i suoi effetti "*sono identici a quelli della variante urbanistica ordinaria*"<sup>91</sup>. A tale proposito ricordiamo quanto sintetizzato nella Circolare della Regione Veneto n. 16 del 2001, la quale sottolinea che la disciplina del S.U.A.P. prevede esclusivamente una procedura abbreviata diretta a ridurre i tempi del procedimento, che però nulla toglie al fatto che nell'esame di siffatte varianti urbanistiche l'Amministrazione svolge comunque valutazioni analoghe a quelle che effettua normalmente in sede di esame delle varianti ordinarie.

---

ciclo produttivo svolto dalla Ditta e alla modifica o incremento o variazione dei processi produttivi in atto o previsti, all'incremento del personale dipendente"; cfr. Circolare Regione Veneto n. 1 del 2015, pg. 9; vd. anche D.G.R. n. 2045 del 19 novembre 2013 "Linee guida e criteri per l'omogenea redazione della convenzione e indicazioni per la compilazione della scheda per il monitoraggio, artt. 5 e 6 L.R. 31.12.2012 n. 55"; pgg. 3-5: "Infine, non è superfluo rammentare che la deroga viene concessa in relazione ad una specifica attività imprenditoriale, con riferimento alla quale vengono svolte in sede di SUAP le relative considerazioni ai fini dell'istruttoria; conseguentemente la deroga è vincolata in modo inscindibile al progetto di attività produttiva da cui deriva"; [...] "Si ricorda, a tal proposito, il carattere straordinario sia della procedura di deroga sia di variante, le quali, per loro natura, non ammettono applicazioni estensive o analogiche, richiedendo altresì una adeguata motivazione; poiché la pianificazione urbanistica ha il suo fondamento nel perseguimento degli interessi generali della collettività, l'istruttoria finalizzata all'avviamento del procedimento dovrà anche argomentare in merito alla convergenza tra l'interesse privato e gli interessi pubblici coinvolti, tra cui l'interesse pubblico sia ad un corretto utilizzo del suolo, sia allo sviluppo dell'imprenditorialità, quale fattore di sviluppo di tutta la collettività. In particolare, al fine di evitare episodi di speculazione nonché per assicurare l'integrale rispetto degli impegni assunti in relazione allo sviluppo dell'attività produttiva (nuove assunzioni, mantenimento dell'attività, ecc...) e delle motivazioni ed i presupposti adottati nella richiesta di sportello unico, si ritiene opportuno che il comune nella convenzione preveda che qualora i soggetti attuatori o i propri aventi causa non rispettino i suddetti impegni, gli stessi siano tenuti al versamento di una somma, a titolo di penale, fatto salvo l'eventuale maggior danno e ferma restando l'eventuale applicabilità di ulteriori sanzioni amministrative".

<sup>90</sup> TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 7.11.2013, n. 525: "Detta procedura ha infatti carattere eccezionale non solo in quanto derogatoria, con norma secondaria, della procedura ordinaria di formazione dello strumento urbanistico, ma soprattutto perché introduce una procedura accelerata, a iniziativa privata, di eventuale revisione dello strumento di pianificazione, invertendo così i rapporti e i ruoli circa la valutazione degli interessi all'ordinato e generale assetto del territorio (cfr. Consiglio di Stato sentenza 27 luglio 2011 n. 4498). Tale inversione dei rapporti non può divenire una regola generale di rielaborazione dello strumento urbanistico, con tutte le intuibili conseguenze, quantomeno con riferimento all'incidenza sugli standards non predisposti per simili ampliamenti. In giurisprudenza appare infatti pacifico che la disciplina del procedimento di cui trattasi è di stretta interpretazione (cfr. in tal senso Consiglio di Stato, sentenze 4 maggio 2006, n. 2170; 14 dicembre 2006, n. 7425; 19 ottobre 2007, n. 5471)".

<sup>91</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 28.03.2017, n. 730: "la variante ex art. 8 del d.P.R. n. 160/2010 (già art. 5 del d.P.R. n. 447/1998) non costituisce uno strumento tale da dare attuazione a previsioni urbanistiche generali, ma integra una variante vera e propria al P.R.G. - al fine di realizzare una specifica opera o progetto - e, quindi, è essa stessa una previsione di livello generale e non attuativa" (T.A.R. Lazio, Latina, I, 4 agosto 2015, n. 591)". Vd. anche Cons. Stato, sez. VI, 25.6.2007 n. 3593; Circolare della Regione Veneto 31 luglio 2001, n. 16, approvata con DGR n. 2000 del 2001;

In sintesi, i procedimenti disciplinati dal Capo I della L.R. 55/2012 perseguono l'obiettivo di facilitare l'insediamento e/o lo sviluppo delle attività produttive garantendo la "celerità" del procedimento decisionale.

Orbene, l'inserimento della nuova disciplina della L.R. 14/2017 in questo quadro normativo ci sembra muti in maniera rilevante la valenza di questi procedimenti amministrativi (e per quanto diremo più avanti, sembrerebbe opportuno un più coerente coordinamento tra questa novità legislativa e la disciplina regionale del S.U.A.P.).

Come detto, ai sensi della L.R. 55/2012 la variante semplificata tramite S.U.A.P. costituisce un semplice strumento di snellimento, diretto solo ad accorciare i tempi di modifica della disciplina urbanistica in funzione del rilascio di un titolo edilizio per un impianto produttivo. Con questo strumento il Legislatore (nazionale e regionale) contempera gli interessi pubblici e privati coinvolti: a fronte dell'interesse privato allo sviluppo e/o insediamento dell'attività produttiva, avente un indubbio rilievo anche pubblico in termini di interesse allo sviluppo della collettività, il Legislatore ha introdotto uno speciale procedimento di variante. In particolare, ha previsto un procedimento semplificato nelle forme e accorciato nei tempi, assentibile dall'Amministrazione a fronte di una specifica e ben motivata iniziativa produttiva, nei limiti delle esigenze edilizie della stessa, corredata da apposite garanzie di realizzazione<sup>92</sup>. Analogamente, per le medesime ragioni il Legislatore regionale ha previsto l'assentibilità degli ampliamenti disciplinati dagli articoli 2 e 3 della L.R. 55/2012.

Dunque, appare corretto ritenere che in questi casi il "beneficio" per il privato consiste(va) essenzialmente nell'accelerazione della procedura di variante.

Questa specifica connotazione del procedimento viene in parte modificata con l'entrata in vigore della legge regionale sul contenimento del consumo di suolo.

In linea generale, infatti, non v'è dubbio che questa nuova legge regionale determini un mutamento rilevante e profondo dell'intera attività di pianificazione urbanistica. Come riportato nelle premesse della D.G.R. n. 125/CR del 19.12.2017<sup>93</sup>, di attuazione della previsione dell'art. 4, comma 1, lettera a) della L.R. 14/2017, la nuova legge regionale *"promuove un processo di revisione sostanziale della disciplina urbanistica che deve essere ispirata ad una nuova coscienza delle risorse territoriali ed ambientali; in particolare la nuova disciplina mira a ridurre progressivamente il consumo del suolo*

---

<sup>92</sup>Ai sensi dell'articolo 4, comma 7 della L.R. 55/2012: "la variante decade ad ogni effetto ove i lavori non vengano iniziati entro sedici mesi dalla sua pubblicazione", salva proroga regolata dal medesimo comma; ai sensi del successivo articolo 5: "La realizzazione degli interventi di cui agli articoli 3 e 4 è subordinata alla stipula di una convenzione con il comune nella quale sono definiti le modalità ed i criteri di intervento ed, in particolare, le eventuali opere di urbanizzazione e mitigazione necessarie od ulteriori rispetto a quelle esistenti ai fini di un idoneo inserimento dell'intervento nel contesto territoriale. Per gli interventi di cui all'art. 3, la convenzione deve anche prevedere il divieto per due anni, a far data dal rilascio del certificato di agibilità, di mutamento di destinazione d'uso e di frazionamento in più unità immobiliari degli immobili destinati all'attività produttiva; a tali fini è istituito a cura e spese del richiedente un vincolo trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari".

<sup>93</sup> D.G.R. n. 125/CR del 19.12.2017, recante oggetto: "Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio". Individuazione della quantità massima di consumo del suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a). Richiesta di parere alla competente Commissione Consiliare. Articolo 4, commi 2 e 3 della L.R. n. 14/2017"; pg. 3; delibera approvata con D.G.R. n. 668 del 15.05.2018.

*non ancora urbanizzato, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050".*

In particolare, e in estrema sintesi, la nuova disciplina introduce un sistema di programmazione e controllo del consumo di suolo basato sulla predeterminazione, prima a livello regionale e poi comunale, di un quantitativo massimo del consumo di suolo ammesso, fondato sul principio per cui *"le trasformazioni urbanistiche [...] andranno indirizzate prioritariamente verso soluzioni che privilegino interventi di recupero, riqualificazione e rigenerazione, ai sensi degli articoli 5, 6 e 7 della L.R. 14/2017, con utilizzazione delle aree esterne agli ambiti di urbanizzazione consolidata, secondo le quantità indicate nell'Allegato C "Ripartizione quantità massima di consumo di suolo", solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediato disponibile con interventi che garantiscano la massima compatibilità ambientale"*<sup>94</sup>.

In buona sostanza, rinviando sul tema alle più ampie considerazioni svolte in altri capitoli del presente commento, con l'entrata in vigore della nuova legge regionale sul contenimento del consumo di suolo l'edificazione a destinazione produttiva -per rimanere nell'ambito che ci interessa- dovrebbe essere possibile:

- (a) negli ambiti di urbanizzazione consolidata (es. in zona produttiva di completamento);
- (b) durante il periodo transitorio di cui all'articolo 13, commi 2 e 8 della legge<sup>95</sup>, negli ambiti ineditati nei limiti della potenzialità edificatoria fissati da suddetti commi;
- (c) al termine del periodo transitorio, una volta che i Comuni avranno adeguato i rispettivi Piani regolatori ai sensi degli articoli 10, comma 10, e 14 della L.R. 14/2017<sup>96</sup>, nelle zone e nei limiti indicati dagli strumenti urbanistici generali;
- (d) in ogni caso -come recita l'articolo 12 in commento- *"sin dall'entrata in vigore della presente legge ed anche successivamente, in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, comma 2, lett. a)"*, tramite i procedimenti di S.U.A.P. di cui al Capo I della L.R. 55/2012.

Dunque, da questo veloce *excursus* risulta che il "beneficio" per il privato che si avvale della procedura S.U.A.P. consiste oggi -a seguito della entrata in vigore della L.R. 14/2017- non solo, e non tanto, nell'accelerazione della procedura di variante, ma soprattutto nella possibilità di vedersi riconosciuta una capacità edificatoria che altrimenti potrebbe non spettargli in base alla legge sul contenimento del consumo di suolo.

---

<sup>94</sup> Vd. nota 14; pg. 6; l'Allegato C della D.G.R. n. 668 del 15.05.2018 definisce la "ripartizione quantità massima di consumo di suolo", stabilita in base all'Allegato B della medesima delibera che contiene le "Analisi, valutazioni e determinazione della quantità massima di consumo di suolo";

<sup>95</sup> L'articolo 13, contenente disposizioni transitorie, prevede che fino all'emanazione del provvedimento della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera a), non è consentito consumo del suolo né l'introduzione di nuove previsioni urbanistiche che comportino consumo del suolo. Il comma 3 del medesimo articolo 13 prevede che in deroga alla limitazione di cui sopra, negli ambiti ineditati sono consentiti interventi nella misura del 30 per cento della capacità edificatoria complessivamente assegnata dal Piano di assetto del territorio o, per i comuni che non ne sono ancora dotati, dal Piano regolatore generale e, comunque, non oltre la capacità massima assegnata. Il successivo comma 8 del medesimo articolo 13 prevede infine che qualora il provvedimento della Giunta regionale non sia stato emanato nel termine previsto dall'art. 4, comma 1, lettera a) -ovvero nel termine di 180 giorni dal 24 giugno 2017, data di entrata in vigore della L.R. 14/2017-, in tal caso la percentuale di cui al comma 2 è incrementata di un ulteriore 20 per cento.

<sup>96</sup> Entro 18 mesi dalla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, comma 2, lettera a) i Comuni approvano la variante di adeguamento dello strumento urbanistico generale secondo le procedure semplificate di cui all'articolo 14 della medesima legge regionale.

Si è passati, quindi, da una variante semplificata avente una mera funzione acceleratoria e dal contenuto sostanzialmente analogo a una variante ordinaria, a una variante semplificata attributiva di una capacità edificatoria anche maggiore rispetto a quella ottenibile con una variante ordinaria, in quanto assentibile in deroga ai limiti quantitativi stabiliti dalla nuova legge. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alle deroghe di cui agli articoli 2 e 3 della L.R. 55/2017.

E' evidente allora che la portata e la natura di questi interventi, e in particolare della variante ex articolo 4 della L.R. 55/2012, risultano profondamente cambiate e grazie a questa nuova legge questi interventi acquistano un nuovo carattere derogatorio della disciplina urbanistica vigente.

5. Alla luce delle descritte innovazioni normative -senza avere la pretesa di svolgere una disamina esaustiva della fattispecie- si espongono qui di seguito alcune ulteriori annotazioni sull' "impatto" della nuova legge sul contenimento del consumo di suolo rispetto alla disciplina della L.R. 55/2012.

In primo luogo, il carattere straordinario ed eccezionale della variante semplificata, come delle deroghe di cui agli art. 2 e 3, appare oggi, per quanto possibile, rafforzato. Come detto, questi interventi potranno consentire il riconoscimento a favore del soggetto richiedente di una capacità edificatoria che supera i limiti imposti dalle norme sul contenimento del consumo di suolo. Cioè "in deroga" alle disposizioni della nuova legge regionale. Da questa circostanza non potrà che derivare un aggravamento dell'onere di motivazione dell'Amministrazione che, a maggiore ragione rispetto al passato<sup>97</sup>, dovrà esplicitare le esigenze produttive e aziendali che giustificano la realizzazione dell'intervento proposto. Ragioni che dovranno essere tali, secondo la valutazione discrezionale dell'Amministrazione, da legittimare il consumo di suolo anche oltre i limiti quantitativi fissati dalla L.R. 14/2017 e dallo strumento urbanistico generale.

In secondo luogo, nella redazione della "convenzione" prevista dall'articolo 5 della L.R. 55/2012 si dovrà tenere conto delle previsioni della L.R. 14/2017; ci si riferisce in particolare alla necessità di coordinare la disciplina delle "opere di mitigazione" contenuta nella L.R. 55/2012 con quella dettata dalla L.R. 14/2017.

Le opere di "mitigazione" hanno un ruolo importante nella legge regionale 14/2017; non va dimenticato infatti che questa nuova legge s'ispira alla strategia della Commissione Europea per la limitazione del consumo di suolo, secondo la quale, qualora sia impossibile la "limitazione" del consumo di suolo, si deve intervenire con opere di "mitigazione" e, in via di ulteriore subordine, di "compensazione"<sup>98</sup> del consumo di suolo

---

<sup>97</sup> cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3.3.2006, n. 1038; Cons. Stato, sez. IV, 25.6. 2007, n. 3593; Cons. Stato, sez. IV, 15.7.2011, n. 4308; Cons. Stato, sez. IV, 8.1.2016, n. 27; Cons. Stato, sez. IV, 20.10.2016, n. 4380.

<sup>98</sup> La Commissione Europea ha descritto le buone pratiche per combattere l'impermeabilizzazione del suolo in "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" ([http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing\\_guidelines.htm](http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing_guidelines.htm)), dove si legge che "Il presente documento di lavoro dei servizi della Commissione descrive gli approcci tesi a limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo attuati dagli Stati membri. Limitare l'impermeabilizzazione del suolo significa impedire la conversione di aree e la conseguente impermeabilizzazione del loro strato superficiale o di parte di esso. [...] Laddove si è verificata un'impermeabilizzazione, sono state adottate misure di mitigazione tese a mantenere alcune delle funzioni del suolo e ridurre gli effetti negativi diretti e indiretti significativi sull'ambiente e il benessere umano. [...] Qualora le misure di mitigazione adottate in loco siano state ritenute insufficienti, sono state prese in considerazione misure di compensazione .."; Linee guida richiamate al pf. 24 dell'Allegato della Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e

operato. In altri termini, secondo l'indirizzo comunitario, qualora non sia possibile evitare il consumo di suolo, il danno deve essere attenuato mediante l'adozione di misure alternative e complementari.

La nuova legge regionale 14/2017, da un lato riprende la definizione della Commissione europea descrivendo le opere di mitigazione come *“misure volte a mantenere le funzioni eco-sistemiche del suolo e a ridurre gli effetti negativi, diretti e indiretti, degli interventi di edificazione ed urbanizzazione del territorio sull'ambiente e sul benessere umano”*, dall'altro lato ne prevede l'implementazione nel caso di opere di interesse regionale per le quali, mancando alternative alla loro localizzazione negli ambiti di urbanizzazione consolidata, non si applichino le limitazioni previste nel Capo I della L.R. 14/2017 (articoli 4, comma 1, lett. f) e 11 della L.R. 14/2017).

Delle opere di mitigazione sono previste anche dalla legge regionale 55/2012 nel caso di interventi produttivi autorizzati in deroga o in variante alla disciplina urbanistica locale: l'articolo 5 della L.R. 55/2012 prevede infatti che *“la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 3 e 4 è subordinata alla stipula di una convenzione con il comune nella quale sono definiti le modalità ed i criteri di intervento ed, in particolare, le eventuali opere di urbanizzazione e mitigazione necessarie od ulteriori rispetto a quelle esistenti ai fini di un idoneo inserimento dell'intervento nel contesto territoriale”*.

Orbene, visto il nuovo quadro normativo parrebbe corretto l'inserimento nella convenzione ex articolo 5 L.R. 55/2012 di opere di mitigazione specialmente dirette a limitare gli effetti dell'edificazione sul consumo di suolo. Altrimenti detto, appare ragionevole che queste misure di mitigazione vengano oggi concepite tenendo conto della finalità della nuova disciplina e delle innovazioni che la stessa ha apportato agli interventi previsti agli articoli 3 e 4 della L.R. 55/2012. Tanto più che già l'art. 5 della L.R. 55/2012 prescriveva la realizzazione di opere di mitigazione che assicurassero un *“idoneo inserimento dell'intervento nel contesto territoriale”*: tale idoneità dipendeva in passato (e a maggior ragione dipende oggi) anche dall'impatto dell'intervento in termini di maggiore o minore consumo di suolo.

6. Infine possono essere svolte alcune considerazioni *de jure condendo*, innanzitutto con riferimento ai vincoli previsti al comma 2 dell'articolo 5 della L.R. 55/2012.

Questa disposizione prevede che *“per gli interventi di cui all'articolo 3, la convenzione deve anche prevedere il divieto per due anni, a far data dal rilascio del certificato di agibilità, di mutamento di destinazione d'uso e di frazionamento in più unità immobiliari degli immobili destinati all'attività produttiva; a tali fini è istituito a cura e spese del richiedente un vincolo trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari”*.

Considerando quanto più sopra esposto sulle novità introdotte dalla L.R. 14/2017 sembrerebbe corretto un adeguamento di queste previsioni in termini di maggiori garanzie convenzionali sul mantenimento della destinazione d'uso produttiva. Infatti, il disposto del comma 2 sopra riportato appare alquanto limitato sia per quel riguarda la durata del vincolo di destinazione d'uso (due anni), sia per le fattispecie da esso considerate (solo per gli ampliamenti ex articolo 3 della L.R. 55/2012); parrebbe auspicabile una estensione dei vincoli di destinazione anche agli interventi di cui agli articoli 4 e 4bis della L.R. 55/2012 oltre che una loro maggior durata. Senza volersi

---

del Consiglio del 20.11.2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2012 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" (G.U.C.E. 28.12.2013, L 354/171).

addentrare in questa sede nell'ulteriore e più delicato problema della sorte che potrebbe o dovrebbe avere l'edificazione realizzata in deroga ai limiti quantitativi della L.R. 14/2017 una volta venuta meno la destinazione produttiva (che ha giustificato la deroga).

In relazione invece alla previsione di cui all'articolo 6 della L.R. 55/2012<sup>99</sup>, recante disposizioni sul monitoraggio degli interventi autorizzati ai sensi del Capo I della medesima legge, appare auspicabile un coordinamento delle attività di monitoraggio e valutazione ivi previste con quelle disciplinate dall'articolo 4, comma 2, lettera e), comma 6<sup>100</sup> e dall'articolo 15 della L.R. 14/2017<sup>101</sup>. Al di là della volontà del Legislatore regionale di rendere comunque autorizzabili gli interventi di cui al Capo I della L.R. 55/2012, per un evidente *favor* per lo sviluppo delle attività produttive, la tenuta di una completa e chiara contabilità dell'edificazione in ogni caso è uno strumento indispensabile per avere la reale cognizione del territorio effettivamente consumato (per effetto della edificazione regolata dalla L.R. 14/2017 e/o da altre disposizioni di legge; ad esempio della L.R. 55/2012 o per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico).

---

<sup>99</sup> L'articolo 6 "Elenchi e monitoraggio" della L.R. 55/2012 così recita:

"1. A fini conoscitivi i comuni istituiscono ed aggiornano un apposito elenco degli interventi autorizzati ai sensi degli articoli 2, 3 e 4, indicando, per ciascun tipo di intervento, il volume o la superficie autorizzati.

2. L'elenco di cui al comma 1 è trasmesso alla Giunta regionale, ai fini del monitoraggio sull'attuazione della presente normativa".

<sup>100</sup> L'articolo 4 "Misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo di suolo" della L.R. 14/2017 così recita:

"1. Il consumo di suolo è gradualmente ridotto nel corso del tempo ed è soggetto a programmazione regionale e comunale.

2. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, stabilisce entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge: [...];

e) le procedure di verifica e monitoraggio, avvalendosi dell'attività dell'osservatorio della pianificazione territoriale e urbanistica di cui all'articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 [...]

6. La Giunta regionale, sulla base dei dati forniti dall'osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica di cui all'articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, sottopone a revisione almeno quinquennale la quantità massima del consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi del comma 2, lettera a)".

<sup>101</sup> L'articolo 15 "Clausola valutativa" della L.R. 14/2017 così recita:

"1. Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, e successivamente con cadenza triennale, la Giunta regionale invia alla competente commissione consiliare una relazione sullo stato di attuazione del presente Capo, indicando in particolare:

a) i programmi di rigenerazione urbana sostenibile approvati ai sensi dell'articolo 7 e gli eventuali finanziamenti del fondo regionale di cui all'articolo 10;

b) gli accordi di programma per interventi di interesse regionale approvati ai sensi dell'articolo 11;

c) gli interventi di demolizione finanziati dal fondo regionale di cui all'articolo 10;

d) il numero dei comuni che hanno previsto nel PI le misure e gli interventi finalizzati alla riqualificazione edilizia ed ambientale di cui all'articolo 5;

e) gli ambiti urbani degradati e le relative schede individuati ai sensi dell'articolo 6, suddivisi per comuni;

f) i progetti relativi agli interventi di cui agli articoli 5 e 6, suddivisi per comuni;

g) il numero dei comuni che hanno adeguato i propri strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 13, comma 10;

h) una stima della consistenza qualitativa e quantitativa della superficie naturale e seminaturale, con particolare riferimento a quella agricola, recuperata o ripristinata a seguito degli interventi previsti dal presente Capo;

i) i piani e i progetti di cui all'articolo 9, comma 2, lettera f), che si sono fregiati dello stemma e del logo della Regione".

Per concludere, come accennato più sopra, pur introducendo questa nuova legge regionale una importante innovazione in materia urbanistica, ciò che emerge dall'esame dell'articolo 12 nel suo complesso (e nello specifico della lettera d) del comma 1), è un difetto di coordinamento tra gli istituti urbanistici interessati dalla riforma; problema che se non viene risolto rischia, a mio modesto avviso, di pregiudicare nel lungo periodo il raggiungimento dell'obiettivo finale di assicurare un controllo dell'effettivo consumo di suolo nel Veneto.

***Le ulteriori deroghe previste***  
*di Franco Botteon*

**Sommario:** 1. Gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo - 2. L'attività di cava ai sensi della vigente normativa. - 3. Gli interventi del Piano Casa (l.r. 14/09) - 4. Interventi previsti nel PTRC, nei piani di area e nei progetti strategici

**1. Gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo**

La lettera e) dell'art. 12 della l.r. 14/17 esonera dai limiti di “*quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale*” gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo e precisamente gli “*interventi di cui all'articolo 44 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, e, comunque, tutti gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo*”.

Dal comma 1 dell'art. 44 l.r. 11/04 si ricava che gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo possono consistere, secondo la legislazione regionale, sul piano funzionale, in residenze e “*strutture agricolo-produttive*” (i vecchi “*annessi rustici*” delle l.r. 40/80 e 34/85).

In particolare, gli interventi edilizi riguardanti le residenze, o edifici a destinazione (o ad uso: per il momento le due nozioni possono essere considerate sinonime) residenziale, possono tradursi in ampliamenti di edifici esistenti fino ad un massimo di mc. 1200 complessivi per azienda (l'ampliamento può essere volto anche all'esercizio dell'attività agroturistica –v. art. 44, comma 4, lett. a bis, l.r. 11/04) oppure in edifici nuovi, anch'essi fino al massimo di 1200 mc per azienda.

Dal canto loro, le strutture agricolo-produttive, possono essere, secondo l'esemplificazione che si rinviene nella lettera d), n. 3, dell'allegato A) della Dgr. 3178 dell'8 ottobre 2004 “*Atti di indirizzo ai sensi dell'art. 50 della L.R. 23 aprile 2004, n. 11* edifici di rilevante impatto quali allevamenti, ricovero macchine agricole, depositi, locali per la vendita di prodotti e l'accoglienza, spazi per i lavoratori agricoli, impianti per la produzione energetica e per lo smaltimento di rifiuti.

Tutte queste strutture non vengono computate agli effetti del consumo del suolo. Il che suscita qualche perplessità, rispetto alle finalità della legge.

Vero è che l'art. 44 della l.r. 11/04 ha ristretto molto lo spazio dell'edificazione agricola, gli spazi aperti all'edificazione, in particolare produttiva: sono necessari il piano aziendale che evidenzi la redditività dell'intervento (v. l.r. 12 dicembre 2003, n. 40 e il possesso di stringenti requisiti soggettivi (qualifica imprenditore agricolo; la titolarità di azienda con una unità lavorativa; redditività minima –art. 50, comma 1, lettera d), n. 1 e l'allegato A al decreto Direzione Agroambiente n. 6/2017).

Vero è anche che realizzare strutture agricolo-produttive vuol dire “*fare agricoltura*”, che è ciò che porta al presidio del territorio agricolo e alla sua cura in funzione di una attività. Nondimeno, la deroga apre notevoli spazi alla impermeabilizzazione di territorio per definizione agricolo.

D'altro canto, nella direzione assunta dalla Regione del Veneto si pone anche la Regione Emilia con la recente l.r. 21.12.2017 n. 21, la quale, all'art. 6, comma 5, esclude dal computo del consumo del suolo sette ipotesi di interventi tra i quali (oltre alle opere pubbliche), quelli relativi ai “*fabbricati nel territorio rurale funzionali all'esercizio delle imprese agricole*”, laddove l'espressione “*fabbricati*” deve intendersi, stante l'assenza di

specificazioni, riferita sia alla edificazione esistente, sia alla edificazione da realizzare, sia i fabbricati. Più rigorosa sembra essere la Regione Lombardia 28.11.2014, n. 31, che all'art. 2, comma 4, sembra autorizzare la Giunta a prevedere criteri di esclusione dal computo del consumo del suolo solo gli *“interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale”*. Non sembra escludere gli interventi in zona agricola quantomeno in via generale, nemmeno la l.r. Umbria 21.1.2015, n. 1, la quale, all'art. 93, comma 3, fa riferimento alle opere pubbliche e alle aree *“premiali”* previste e disciplinate dal piano regolatore.

Analizzando in dettaglio la normativa di deroga relativa alle zone agricole, va in primo luogo sottolineato il fatto che l'esonero riguarda i *“limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a)”*. In base a tale norma, il provvedimento di Giunta fissa la *“quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei”*.

Il riferimento ai *“limiti”*, al plurale, deve quindi intendersi operato sia a quello regionale che a quello sovracomunale o comunale in cui il limite regionale è ripartito.

La deliberazione n. 125/CR del 19.12.2017, con la quale è stato approvato in via preliminare il provvedimento di cui all'art. 4, comma 2, lett. a), l.r. 14/17, in attesa del parere del Consiglio regionale, non ancora espresso, scioglie l'alternativa tra ambiti comunali o sovracomunali omogenei tra i quali la quantità massima fissata per il territorio regionale poteva essere ripartita (*“...e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei”*) stabilendo entrambi i limiti e cioè sia il limite per ambito sovracomunale omogeneo (ASO), definito con l'allegato B) (v. tabella 11.4), sia il limite comunale, con l'allegato C) (v. tabella, in fondo). Val la pena di ricordare che, a fronte di una capacità residua di edificazione espressa dagli strumenti urbanistici vigenti pari a 21.232 ettari, la delibera fissa in 12.780 ettari (derivante dall'applicazione del correttivo del 40% sulla quantità massima disponibile suddetta), la quantità massima di suolo consumabile fino al 2050, in sede di prima applicazione tenuto conto della velocità di consumo media a livello nazionale (490 ha/anno).

In secondo luogo, l'esonero riguarda *“gli interventi di cui all'articolo 44 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, e, comunque, tutti gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo”*.

Due sembrano, quindi, le ipotesi considerate: a) gli interventi di cui all'art. 44 della l.r. 11; b) tutti gli (altri) interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo.

La formulazione adottata pone la necessità di identificare l'ambito occupato dall'ipotesi b), ossia quello rappresentato dagli interventi non costituenti applicazione dell'art. 44 l.r. 11/04.

In prima battuta, la distinzione può identificarsi con il presupposto di applicazione dell'art. 44: tale norma si applica alle zone classificate come agricole dallo strumento urbanistico. Dispone infatti: *“Nella zona agricola sono ammessi... esclusivamente interventi edilizi in funzione dell'attività agricola”*.

Non vi possono essere seri dubbi sul fatto che il riferimento alla zona agricola di cui all'incipit della norma riportata sopra vada inteso come operato alle zone classificate come agricole o come zone analoghe dallo strumento urbanistico e in particolare dal piano degli interventi, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. a), della l.r. 11/04 e dell'atto di indirizzo, lett. b), previsto dall'art. 50, comma 1, della medesima l.r. 11/04. Non si

riferisce, pertanto, a zone agricole “di fatto”, secondo una nozione speculare rispetto a quella della edificabilità “di fatto” valorizzata normativamente dall’art. 37 dpr 327/01 (e prima art. 5 bis d.l. 333/92) ma a quelle “di diritto”.

Peraltro, nell’atto di indirizzo (v. allegato di cui alla lett. b), dimostra di volersi sganciare dalla rigida classificazione adottata dal dm. 1444/68 e, “*Mutando completamente il quadro normativo di riferimento*” (v. punto 1.6 dell’allegato alla delibera, lett. b), sottolinea che “*la precedente disciplina urbanistica regionale aveva, di fatto, superato le categorie tradizionali contenute nel DM 2.4.1968 n. 1444*” come nel “*caso delle attività produttive fuori zona o dell’uso sempre più diffuso dell’individuazione di aree progetto o di schede normative specifiche del tutto estranee per impostazione e dettaglio propositivo rispetto allo schematismo rigido dello zoning*”.

Dispone, quindi che “*per l’approvazione dei nuovi PI i Comuni potranno provvedere, nel rispetto dei criteri di cui al presente atto di indirizzo, ad una suddivisione del territorio comunale diversa da quella prevista dal DM 2.4.1968 n. 1444*”.

Si sostituisce la nozione di Zone territoriali omogenee (ZTO) dell’art. 2 dm 1444/68 con quella di “*zone a tessuto insediativo omogeneo*”.

Tutto ciò comporta la possibilità che il piano degli interventi non contenga una tradizionale e formale zona E) dell’art. 2 del dm. 1444/68 (“*E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli...*”).

Nondimeno, per l’applicazione dell’art. 44 lr. 11/04, appare tuttora necessario rinvenire una “zona agricola” nello strumento urbanistico (agricola “di diritto) e non è sufficiente fare riferimento ad una zona ad uso agricolo di fatto.

Diverso è l’approccio della legge sul consumo del suolo.

Quest’ultima, pur usando ancora la locuzione “zona agricola” (v. art. 2, comma 1, lett. e), introduce una nozione distinta e autonoma, e cioè quella di “*superficie agricola*”, definita come l’insieme dei “*terreni qualificati come tali dagli strumenti urbanistici, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agro-silvo-pastorali, indipendentemente dalla destinazione urbanistica e quelle, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola anche presenti negli spazi liberi delle aree urbanizzate*”.

La norma, da un lato, riconferma la rilevanza oggettiva del fenomeno della superficie agricola di fatto utilizzata a scopi agricoli (agro-silvo-pastorali è espressione che dettaglia le varie componenti della stessa secondo l’art. 2135 c.c.) e quindi integranti oggettivamente “zone agricole” al di fuori del perimetro delle “zone agricole” di diritto, posto che se non fossero significative, non sarebbero state considerate dalla disciplina di legge; dall’altro, ribadisce la necessità in via proritaria di considerare la destinazione di diritto, desumibile dallo strumento urbanistico (Piano degli interventi ai sensi dell’art. 17, comma 1, lett. a), o P.R.G.); dall’altro ancora, l’effettiva sussistenza di un problema di applicazione di un regime riferito genericamente a “zone agricole” senza specificazione riferita alla classificazione “di diritto”, cioè quella desumibile (con tutte le incertezze, peraltro, derivanti dal superamento almeno in prospettiva, delle consolidate e rassicuranti”.

Peraltro, proprio l’introduzione di una fattispecie normativa tipizzata (“superficie agricola”) nell’ambito di una specifica normativa (lr. 14/17), impone di ritenere che la stessa specifica fattispecie non sia esportabile “automaticamente” in altro ambito normativo qual è quello della lr. 11/04, con la conseguenza che per “zona agricola” agli effetti dell’art. 44, lr. 11/04, disposizione richiamata dall’art. 12, comma 1, lett. e), in

commento, appare appropriato intendere ciò che nell'ambito della l.r. 11/04 medesima si considera zona agricola e cioè la zona classificata come tale ai sensi dell'art. 17, comma 2, lett. a), l.r. 11/04, il quale rinvia all'atto di indirizzo più volte menzionato.

In sintesi, esigenze di certezza consiglierebbero di coordinare meglio le espressioni usate in una determinata norma (art. 44) con quelle che dovrebbero fornire la risposta alla domanda sul significato delle espressioni usate nello stesso corpo normativo (l.r. 11/04 e in particolare).

Deve, in ogni caso concludersi, che l'art. 44 si riferisce alle zone classificate come "agricole" o in analogo modo dallo strumento urbanistico ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. a), l.r. 11/04 e non a tutte le "superfici agricole" di cui parla l'art. 2, comma 1, lett. e) l.r. 14/17.

Ne consegue che "tutti gli (altri, ndr) interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo" dell'art. 12, comma 2, lett. e), deve ritenersi che siano rappresentati dalle opere da realizzare in zone dove si possa costruire per la disciplina specifica di zona e in conformità ai relativi indici di fabbricabilità, e in cui si costruisca a servizio dell'agricoltura.

Potrebbe, ad esempio, trattarsi di "vecchia" zona C (espansione), in relazione alla quale l'imprenditore agricolo intenda realizzare e realizzi fabbricati funzionali all'attività dell'imprenditore medesimo.

Si pone a questo punto il problema della valutazione dell'elemento della "funzionalità" della edificazione rispetto all'attività agricola. Con riguardo alle zone agricole "di diritto", infatti, la "funzionalità" all'attività agricola è minutamente regolata da puntuali e stringenti disposizioni quale quella sull'obbligo del piano aziendale e del possesso di determinati requisiti soggettivi da parte dell'imprenditore agricolo (v. art. 44, comma 2, l.r. 11/04); per le "superfici agricole" di fatto si pone il problema dell'applicazione o meno delle medesime regole, agli effetti dell'applicazione dell'art. 12, comma 2, lett. e) e cioè dell'esonero dal computo del consumo di suolo.

Non appare decisiva la normativa comunitaria, che pure definisce l'imprenditore agricolo e l'attività agricola (v. art. 4 del regolamento n. 1374/13) ma non fornisce indicazioni "misurabili" ed oggettive sulla connessione tra un intervento edificatorio e l'attività agricola.

Su quali elementi potrà basare, il comune, il giudizio di "connessione" tra edificazione di progetto e attività dell'imprenditore agricolo, giudizio che è il presupposto per stabilire se l'edificato di progetto medesimo è soggetto o meno al limite massimo comunale di consumo di suolo?

L'esportazione diretta, in forza di una interpretazione estensiva o analogica, dei parametri posti dall'art. 44, anche con riguardo alla seconda ipotesi di cui alla lett. e) dell'art. 12 ("*... e comunque tutti gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo*") non sembra compatibile con la natura derogatoria e quindi eccezionale di tutto l'art. 12.

Non appare utile ai predetti fini interpretativi nemmeno l'art. 18 della l.r. 40/03 "*Nuove norme per gli interventi in agricoltura*", il quale stabilisce che, per l'accesso a benefici, quale può essere quello dell'esonero dal limite massimo di consumo di suolo, l'imprenditore agricolo (definito dall'art. 2 della medesima l.r. 40/03) deve possedere requisiti di "*redditività, professionalità e collocamento delle produzioni sul mercato*" e deve rispettare "*le norme comunitarie applicabili agli specifici investimenti*". Anche tale norma non fissa parametri certi ma rinvia ad una valutazione tecnico-discrezionale.

Potrebbe semmai -il comune- adottare la mediazione dell'inserimento nello strumento urbanistico di una previsione espressa di assoggettamento del permesso di costruire ai sensi dell'art. 12, comma 1 lett. e), l.r. 14/17, seconda ipotesi, agli stessi parametri dell'art. 44 ai fini della valutazione della connessione.

Appare peraltro senz'altro preferibile un intervento del legislatore regionale.

Si consideri anche che solo relativamente agli interventi di cui all'art. 44 la Regione ha disciplinato e informatizzato in modo estremamente dettagliato e rigido il procedimento volto all'assentimento dell'edificazione in funzione dell'attività da parte dell'imprenditore agricolo. Si veda in tal senso il decreto dirigenziale regionale n. 25 del 18.3.2014

Anche il procedimento andrebbe, dunque, ridisciplinato in via generale e non solo per le zone agricole identificate dallo strumento urbanistico.

## **2. L'attività di cava ai sensi della vigente normativa**

Se, per l'art. 2, comma 1, lett. c), l.r. 14/17, consumo di suolo non è solo impermeabilizzazione ma anche attività di "scavo o rimozione", era giusto e naturale che il legislatore della prevenzione del "consumo del suolo" considerasse il rapporto con l'attività di cava.

Il rapporto è regolato, nel contesto della normativa specifica sul consumo del suolo, dall'art. 12, comma 1, lett. f), l.r. 14/17, nel senso dell'irrilevanza dell' "attività di cava ai sensi della vigente normativa" (non si comprende -se non attribuendovi un ruolo meramente pleonastico- il riferimento alla normativa vigente "riservato" a tale attività: per le altre attività menzionate nell'art. 12 non si fa riferimento alla "vigente normativa") rispetto ai limiti di consumo di suolo fissati ai sensi dell'art. 4 della medesima legge: l'attività di cava e quindi lo scavo di terreno può essere svolta anche con superamento dei limiti predetti.

Sono sotto gli occhi di tutti zone del territorio regionale che evidenziano come anche lo scavo, pur in assenza di fenomeni di impermeabilizzazione, ha determinato il deturpamento del paesaggio e la creazione di rischi nella difesa del suolo. Anche tale esonero, quindi, non risulta chiaramente nel contesto della l.r. 14/17 (ed in effetti non sembra trovare riscontro in altre norme regionali).

Quanto alla "vigente normativa" in materia di attività di cava, richiamata dalla disposizione dell'art. 12 sopra riportata, va segnalato che, dopo 26 anni di tormentata vigenza della l.r. 44/82, la quale aveva previsto l'approvazione di un piano regionale dell'attività di cava e di ben due piani provinciali, nessuno dei quali tre piani, in tutto il predetto periodo, era mai stato elaborato, la Regione, nel giro di una decina di giorni ha approvato e pubblicato:

a) una nuova legge organica sull'attività di cava, la l.r. 13 del 16.3.2018;

b) soprattutto, il primo Piano Regionale dell'Attività di Cava (PRAC), approvato con deliberazione di Consiglio regionale n. 32 del 20 marzo 2018 "Piano regionale delle attività di cava (PRAC)" (in Bur n. 31 del 27 marzo 2018).

Poco prima della legge organica, la Regione aveva adottato (per sabbie e ghiaia) un intervento normativo urgente, operato specificamente con l'art. 96, l.r. 30/16.

Con riguardo alla tematica del consumo del suolo va notato che, nella nuova legge organica, la prima disposizione è proprio dedicata alla predetta tematica, diponendo, l'art. 1, comma 1, che finalità della legge è "a) la riduzione del consumo di suolo in coerenza con l'obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050, mediante il contenimento della

*coltivazione di nuove superfici estrattive, favorendo il massimo sfruttamento del giacimento di cava e l'utilizzo di materiali di scavo provenienti dalla realizzazione di opere pubbliche e private”.*

Peraltro, a tale prioritaria attenzione del legislatore regionale al tema non corrisponde alcuna norma operativa concreta di limitazione della coltivazione in funzione del contenimento del consumo di suolo: la promozione del massimo sfruttamento del singolo giacimento e il riutilizzo dei materiali di scavo (v. art. 1, comma 1, lett. a)) e il “*riutilizzo dei materiali provenienti dallo smaltimento e dal recupero dei rifiuti inerti prodotti dal settore delle costruzioni e di altri materiali alternativi, in sostituzione dei materiali di cava*” (comma 2) costituiscono meri obiettivi generici e non quantitativi e incidente sul singolo impianto.

L’approvazione del PRAC, avvenuta a distanza di poco più di una settimana dalla pubblicazione della nuova legge regionale organica, impedisce anche l’applicazione di norme transitorie che potevano comportare una fase provvisoria di blocco. Ci si riferisce all’art. 31, dove si dispone: “*Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla data di entrata in vigore del PRAC, ai fini del rilascio di autorizzazione ad attività di cava per estrazione di sabbia e ghiaia e della istruttoria delle relative domande, sono recepite ed applicate le disposizioni di cui all’articolo 95 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30*”, il quale art. 95, al comma 4, disponeva: “*Per un periodo di nove (9) anni non può essere autorizzata l’apertura di nuove cave di sabbia e ghiaia*”.

Tale norma ha definitivamente perso efficacia a seguito, come detto, dell’approvazione del PRAC.

Vero è che la nessun riferimento è rinvenibile nella legge sulle cave ai limiti di consumo di suolo fissati ai sensi della l.r. 14/17. Rimane ferma, pertanto, anche dopo la l.r. 13/18, la deroga prevista dall’art. 12, comma 1, lett. f). D’altro canto, la nuova legge non si discosta, secondo quanto si sottolinea nella relazione del PRAC (v. pag. 9) dalla vecchia normativa, del tutto estranea alle tematiche del consumo del suolo, come si legge nella relazione.

### **3. Gli interventi del Piano Casa (l.r. 14/09)**

La l.r. 14/09, come integrata e modificata dalle l.r. 13/11 e 32/13, contiene quel corpo normativo che è identificato ordinariamente come “Piano Casa”, anche se relativo in realtà ad edifici non residenziali, purché esistenti (in Veneto) al 31 ottobre 2013 (esplicita sul punto della applicabilità della l.r. 14/09 sia ad edifici residenziali, sia ad edifici non residenziali l’allegato A) alla Dgr n. 2499 del 4 agosto 2009, terzo capoverso). Si tratta di corpo normativo adottato da quasi tutte le regioni, derivando dall’intesa sancita in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Citta' ed Autonomie Locali del 1 aprile 2009 “*Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, regioni e gli enti locali, sull’atto concernente misure per il rilancio dell’economia attraverso l’attività edilizia*”.

L’intesa nasce dalla situazione di grave crisi del settore dell’edilizia manifestatasi a partire dal 2008 e impegna le regioni ad approvare proprie leggi ispirate, tra l’altro, agli obiettivi del miglioramento della qualità architettonica e/o energetica dell’edilizia perseguiti attraverso la previsione di:

a) incentivi volumetrici, modesti in caso di meri ampliamenti (senza demolizione) ed uso di tecniche tradizionali (20%) e molto più elevati nel caso di demolizione e ricostruzione e utilizzo di tecniche avanzate (si arriva all’incremento dell’80% in caso di demolizione e

ricostruzione “qualora l'intervento comporti l'utilizzo delle tecniche costruttive di cui alla legge regionale 9 marzo 2007, n. 4 “Iniziativa ed interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile” – v. art. 3 comma 3);

b) incentivi economici (risparmi del contributo di costruzione: v. art. 7).

Premesso che l'accordo prevedeva una durata massima di 18 salva diversa decisione regionale, allo stato, nel Veneto, la scadenza è fissata al 31.12.2018 (v. art. 9, comma 7, l.r. 14/09, modificato dalla l.r. 32/13), entro la quale data vanno presentate le “istanze” (invero, le d.i.a., ai sensi dell'art. 6, e la domanda di permesso di costruire nel caso dell'art. 3, comma 3, l.r. 14/09).

L'impatto sul consumo del suolo dalla legislazione speciale in parola (Piano Casa) va valutato considerando che la predetta legislazione: a) ammette solo edificazione “aggiuntiva” rispetto ad edificazione già esistente alla data del 31.10.2013 o quantomeno – se non esistente (cioè munito di muri portanti) alla predetta data- almeno oggetto di domanda di permesso di costruire presentata entro la data stessa (v. art. 9, comma 6) o anche demolito ma graficamente “ricostruibile” (v. Tar 1063/17), non consentendo nuova edificazione in ambiti non edificati o comunque non collegata, ossia “sprigionata” da edificati esistenti; b) localizza tale edificazione aggiuntiva o “presso” l'edificio esistente che “genera” la volumetria o superficie aggiuntiva legittimata dalla l.r. 14/09 (ampliamento dell'edificio preesistente), oppure anche in altro edificio esistente rispetto all'edificio che dà luogo alla volumetria oppure ancora in una superficie separata e priva di edificazione. Tale costruzione “separata”, che è quella che potenzialmente potrebbe produrre consumo di suolo, deve venire a trovarsi o nello stesso lotto o in altro lotto a distanza (evidentemente considerando il confine più vicino) non più di 200 metri dal lotto dell'edificio esistente per il caso di ampliamento (v. art. 2, comma 2), nel medesimo lotto nel caso di demolizione e ricostruzione (v. art. 3, come interpretato dalla circolare n. 1/14) e nel medesimo comune per gli interventi demolizione e ricostruzione di edifici a rischio idraulico (v. art. 3 quater, come interpretato dalla circolare).

In sostanza, il consumo di suolo significativo (e non soggetto al limite massimo di consumo di suolo fissato ai sensi dell'art. 4 l.r. 14/17) indotto dal Piano Casa è quello legato alla edificazione “separata” rispetto all'edificio esistente che “genera” la volumetria o superficie aggiuntiva. Invece, l'edificazione “aggregata” all'edificio esistente è pressoché irrilevante proprio perché o non comporta alcuna impermeabilizzazione aggiuntiva (come nel caso in cui la volumetria sia realizzata in verticale, al di sopra di quella esistente) oppure comporta una impermeabilizzazione aggiuntiva “laterale” di un'area già occupata da edificazione principale e quindi mai superiore a quella preesistente.

Tutti tali interventi di nuova impermeabilizzazione non vanno computato ai fini del calcolo del consumo del suolo.

A compensazione di tale “privilegio”, evidentemente collegato al perdurante stato di crisi (seppure in leggera controtendenza) dell'edilizia, la lett. g) dell'art. 12 l.r. 14/17 vieta la somma dei benefici edificatori previsti dal Piano Casa e dalla l.r. 14/17 sul consumo del suolo.

Posto che il Piano Casa prevede incentivi sia per l'ampliamento di edifici (art. 2), sia per la demolizione e ricostruzione anche in altro sedime, il concorso tra misure premiali previste dalle due normative sembra poter operare solo per la seconda ipotesi considerata dalla normativa del Piano Casa e cioè quella della demolizione dell'edificio esistente, con conseguente eliminazione di una impermeabilizzazione, e del suo trasferimento in altro

sito urbanizzato e già maggiormente impermeabilizzato: diversamente non vi sarebbe alcuna ragione premiale sotto il profilo del consumo del suolo.

Gli incentivi previsti dalla normativa sul consumo del suolo non sono attribuiti direttamente dalla legge ma quest'ultima affida al piano degli interventi il riconoscimento degli stessi. La legge si limita a prevederne la tipologia, stabilendo, all'art. 5, comma 2, e 6, comma 3, che possono consistere nel *“prevede misure di agevolazione che possono comprendere il riconoscimento di crediti edilizi per il recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata, premialità in termini volumetrici o di superficie e la riduzione del contributo di costruzione”*. Agli artt. 7, comma 5 e 8, comma 5, lett. c), si parla poi di incentivazione specificamente finanziaria (riduzione del contributo).

Orbene, il fatto che il riconoscimento degli incentivi passi (a differenza che nel caso del Piano Casa) attraverso la previsione del piano pone il problema per il quale mentre per l'applicazione del Piano Casa bisogna aver esaurito le possibilità ordinarie concesse dal piano medesimo e che l'intervento di progetto sia in deroga al piano stesso (v. Tar Veneto n. 513/2018: *“... la legge regionale sul piano casa consente l'ampliamento, riferito a proporzioni dell'immobile esistente, solo se non è possibile realizzare l'ampliamento utilizzando le ordinarie previsioni di piano regolatore”*), nel caso degli incentivi della legge sul consumo del suolo il piano regolatore ne prevederà l'attribuzione, normalmente, a prescindere dalla necessità di deroghe. Ne consegue che, in concreto, non dovrebbe porsi un problema di cumulo.

Il concorso, invece, potrebbe presentarsi in caso di applicazione del Piano Casa a prescindere dall'esaurimento della capacità e dalla necessità della deroga, ipotesi che invero, nonostante quanto affermato dal Tar Veneto, si ritiene preferibile in assenza di una norma specifica che fissi anche questo presupposto di applicabilità della normativa.

#### **4. Interventi previsti nel PTRC, nei piani di area e nei progetti strategici**

La disposizione appare troppo sbrigativa nel far riferimento ad interventi *“attuativi delle previsioni”* di PTRC e piani di area. Tali atti di pianificazione sono così estesi ed ampi che parlare di *“interventi attuativi”* non fornisce una precisa indicazione di quegli interventi che sono *“beneficiati”* di una deroga di non poco conto quale quella relativa al limite massimo di consumo di suolo: si rischia di includere nella deroga una gamma troppo ampia di attività edificatorie o comunque di trasformazione.

Quanto ai progetti strategici di cui alla l.r. 11/04, si rileva che essi sono, secondo l'art. 26, di due tipi: quelli previsti dal PTRC e quelli previsti dal comma 7 dell'art. 42, l.r. 11/13.

Relativamente ai primi, non si comprende la loro menzione autonoma: era sufficiente il richiamo al PTRC e alla sua attuazione, posto che si tratta di progetti speciali per l'appunto attuativi di previsioni del medesimo PTRC. Il PTRC a cui si riferisce il comma 1 è quello (solo) adottato nel 2009 (come adottato, non ancora vigente), posto che quello in vigore risale al 1992 e ovviamente non prevede alcun progetto strategico.

In effetti, l'art. 5 delle NTA del PTRC del 2009 prevede alcuni progetti strategici, che peraltro appaiono rientrare nell'ipotesi derogatoria prevista dalla lett. c) *“i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico”* dell'art. 12 l.r. 14/17. Peraltro, come detto, il PTRC 2009 non è ancora stato approvato e non è entrato in nessuna parte in vigore, come del resto emerge dall'art. 73 NTA, che richiede l'approvazione perché il nuovo PTRC sostituisca effettivamente quello del 1992.

Con Dgr. n. 1343 del 29 agosto 2016, la Giunta ha riavviato il percorso di approvazione fermatosi nelle precedenti legislature, trasmettendo i piani al Consiglio regionale, ma nessun segnale in tal senso (approvazione) risulta provenire dall'organo predetto.

Quanto ai progetti strategici previsti dal comma 7 dell'art. 42 della l.r. 11/13, si tratta di progetti *“di carattere strutturale ed infrastrutturale finalizzati ad attività di particolare interesse per lo sviluppo delle località turistiche, nel rispetto della vigente normativa”*. In entrambi i casi, è evidente che l'esonero si fonda proprio sull'interesse pubblico che connota i progetti in parola.

### CAPITOLO III ALTRI INTERVENTI AMMESSI

#### *La rigenerazione urbana sostenibile (Art. 7)* *di Domenico Chinello*

*Sommario:* 1. Premessa – 2. Definizioni e finalità – 3. La struttura dei programmi di rigenerazione urbana. Il momento pianificatorio – 4. La fase della proposta dei programmi di rigenerazione – 5. La fase dell’approvazione dei programmi di rigenerazione – 6. Profili di criticità e conclusioni

#### **1. Premessa**

Di fronte ai mutamenti socio-economici e alle trasformazioni anche culturali che stanno caratterizzando il nostro tempo, è innegabile che anche le città sono chiamate a cambiare e a riorganizzare lo spazio abitato secondo nuovi principi e nuovi modelli di sviluppo: in quest’ottica, gli spazi non più utilizzati o quelli male organizzati e privi di uno standard minimo di servizi rappresentano un’opportunità per ripensare completamente le funzioni del territorio, cercando di sviluppare nuove sinergie tra il pubblico ed il privato con uno sguardo particolare rivolto al sociale.

Nel confronto competitivo sempre crescente tra i diversi attori della trasformazione urbana e anche al fine di migliorare la qualità della vita nella città, la cura del rapporto con il territorio e l’ambiente, l’innovazione delle infrastrutture e dei servizi e l’individuazione di nuove logiche di sviluppo risultano, dunque, obiettivi strategici verso cui diviene fondamentale, e addirittura prioritario, orientare ogni intervento.

E ciò soprattutto in una situazione di scarsità di risorse finanziarie – come quella portata dalla crisi dell’ultimo decennio –, laddove l’ottica della sostenibilità induce a puntare sulla relazione positiva e virtuosa che si può instaurare tra iniziative che perseguono interessi privati e obiettivi di carattere generale – e sociale – che riguardano la collettività.

In questa prospettiva, la rigenerazione urbana è divenuto un tema ricorrente e di rilevante importanza nella pratica urbanistica, anche e soprattutto perché può essere vista come una politica tesa allo sviluppo sostenibile delle città, laddove, invece, il consumo di suolo non precedentemente urbanizzato pone la rilevante questione dei costi vivi diretti e indiretti per l’ambiente: costi che non possono essere sottovalutati se la rinnovata prospettiva in cui ci si pone è quella della sostenibilità. Infatti, recuperare gli spazi abbandonati da insediamenti produttivi non più operanti, restituire nuova qualità ambientale ed economico-sociale a quartieri degradati o, comunque, non idoneamente sostenuti da servizi soddisfacenti risponde perfettamente al concetto della c.d. “città sostenibile”, limitando la dispersione urbana e riducendo l’impatto sull’ambiente circostante che caratterizza gli ambiti edificati [<sup>102</sup>].

---

<sup>102</sup> Cfr. F. Musco, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2009, ma anche L. Bertell, A. De Vita, *Una città da abitare: rigenerazione urbana e processi partecipativi*, Carocci editore, Roma, 2013, nonché il più recente L. Tamini, L. Zanderighi, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Edizioni EGEA Spa, Milano, 2017.

Di qui, il legislatore veneto, sulla scia di altre discipline regionali già vigenti da tempo [<sup>103</sup>] e di un disegno di legge statale presentato durante la scorsa legislatura [<sup>104</sup>], ha introdotto nel *corpus* normativo della legge sul contenimento del consumo del suolo una serie di strumenti, di diversa portata, finalizzati alla riqualificazione, in senso lato, del tessuto urbanistico-edilizio delle nostre città, fra i quali – per l'appunto – quello su più vasta scala è il programma di “rigenerazione urbana sostenibile”.

## 2. Definizioni e finalità

I programmi di rigenerazione urbana sostenibile, di cui all'art. 7 della L.R. 14/2017, sono volti a ripensare completamente, riqualificandole *in toto*, vaste zone delle nostre città, individuate come “ambiti urbani di rigenerazione”, la cui definizione normativa si rinviene nell'art. 2 della medesima legge regionale in esame.

Più specificamente, all'art. 2, comma 1, lett. h), il legislatore regionale ha individuato due diverse tipologie di ambiti urbani assoggettabili alla rigenerazione, che presentano peculiarità anche assai differenti:

- la prima categoria comprende le aree ricadenti all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata [<sup>105</sup>], che sono caratterizzati da attività produttive di beni o servizi di notevole consistenza, già dismesse perché non più funzionali o, comunque, da dismettere, e che risultano, in ogni caso, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico della zona stessa;

- la seconda categoria comprende, invece, “parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi”.

Orbene, la prima tipologia di ambiti assoggettabili alla rigenerazione appare financo intuitiva, trattandosi di zone degradate per la presenza di insediamenti, in senso lato, produttivi, che risultano del tutto incongrui rispetto al contesto urbanistico-edilizio in cui sono inseriti.

Al contrario, nell'ambito della seconda categoria, appare più difficile individuare i profili di criticità che rendono la zona meritevole di essere assoggetta ad un programma di rigenerazione. Sembra doversi ritenere che determinate porzioni di quartieri, in quanto interessate/caratterizzate dalla presenza di rilevanti infrastrutture della mobilità (un esempio potrebbe essere la stazione dei treni, oppure uno scalo portuale) siano di per sé considerate “degradate” e, dunque, meritevoli di un ripensamento complessivo mediante un programma di rigenerazione urbana. Lo si può desumere indirettamente da una delle

---

<sup>103</sup> Si pensi alla specifica legge della Regione Puglia 29 luglio 2008, n. 21, recante “*Norme per la rigenerazione urbana*”, o alla legge regionale della Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, intitolata “*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo per la riqualificazione del suolo degradato*”, che contiene norme specifiche sulla rigenerazione urbana. Di poco posteriore alla nostra L.R. 14/2017 vi è, poi, anche la legge della regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7, intitolata “*Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*”.

<sup>104</sup> Si fa riferimento al Disegno di legge denominato “*Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*”, presentato il 3 febbraio 2014, rubricato al n. 2039 avanti alla Camera dei Deputati, ove è stato approvato il 12 maggio 2016, poi trasmesso al Senato, ove è stato incardinato con il n. 2383, per poi decadere con la fine della legislatura.

<sup>105</sup> Secondo la definizione normativa di cui all'art. 2, comma 1, lett. e) della legge in esame, sono considerati ambiti di urbanizzazione consolidata l'insieme delle parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola.

finalità che il legislatore regionale ha individuato per questi programmi di rigenerazione, prevedendo che le infrastrutture della mobilità debbano essere idoneamente integrate con il tessuto urbano e con le politiche della mobilità sostenibile.

In linea generale, comunque, la disciplina in esame individua gli obiettivi dei programmi di rigenerazione urbana, quantomeno in linea astratta, perché poi spetterà alla Giunta regionale, con il provvedimento previsto dall'art. 4, comma 2), lett. b), stabilire i concreti “*criteri di individuazione e gli obiettivi di recupero degli ambiti urbani di rigenerazione*”.

Comunque sia, a livello normativo, è stabilito che i programmi di rigenerazione urbana debbano essere finalizzati a conseguire 1) la sostenibilità ecologica e l'incremento della biodiversità in ambiente urbano; 2) il contenimento del consumo di suolo ai fini edificatori, che è poi la finalità ultima generale della disciplina in commento; 3) la riduzione dei consumi d'acqua e di energia mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio; 4) l'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, ma anche la qualità degli spazi pubblici, la compresenza e l'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione alle esigenze dei soggetti con disabilità; 5) il soddisfacimento della domanda abitativa e la coesione sociale, mediante la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale; 6) l'integrazione delle infrastrutture della mobilità veicolare, pedonale e ciclabile con il tessuto urbano e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi; 7) la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento; 8) l'innovazione e la sperimentazione edilizia e tecnologica, promuovendo la sicurezza e l'efficientamento energetico; 9) lo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione, la sicurezza sociale ed il superamento delle disuguaglianze sociali.

Si tratta – come si può vedere – di obiettivi molto eterogenei e piuttosto ambiziosi, che vanno dalla tutela del suolo e dell'ambiente in senso lato, al risparmio energetico, dalla riqualificazione del patrimonio edilizio e delle aree pubbliche, fino alla promozione sociale sotto i profili più disparati, tanto che viene da chiedersi se siano finalità davvero concretamente perseguibili con programmi che hanno, comunque, natura urbanistico-edilizia.

### **3. La struttura dei programmi di rigenerazione urbana. Il momento pianificatorio**

I programmi di rigenerazione urbana sostenibile rappresentano uno strumento complesso, articolato su più livelli, che non risulta quindi immediatamente operativo *ex lege*.

Si è già visto che l'art. 2 – alla lettera h) del comma 1 – della normativa regionale in esame elenca, in via generale ed astratta, gli specifici obiettivi a cui dovrebbero tendere tali programmi di rigenerazione urbana.

Il successivo art. 4, tuttavia, individua un ulteriore *step*, in quanto il legislatore regionale ha rimesso alla Giunta il compito di elaborare e fornire ai Comuni tutta una serie di criteri, regole, procedure e indicazioni metodologiche per attuare gli obiettivi della legge in commento e perseguire le nuove politiche di contenimento del consumo del suolo.

Fra questi, è previsto che la Giunta regionale, nel rispetto delle specifiche finalità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), debba fissare i criteri pratici per individuare gli ambiti urbani di rigenerazione e stabilire gli obiettivi di recupero, specificando, altresì, quali siano gli strumenti e le procedure ritenuti idonei a garantire l'effettiva partecipazione dei

cittadini alla progettazione e gestione di tali programmi di rigenerazione urbana sostenibile.

Solo dopo l'intervento della Giunta regionale, i Comuni avranno gli strumenti operativi per intervenire e, a tal proposito, l'art. 7 della legge in commento, stabilisce – al comma 1 – che le amministrazioni comunali potranno attivarsi, a loro volta, in due passaggi successivi: prima, a livello di PAT (Piano di assetto del territorio), dovranno essere individuati gli ambiti assoggettabili ad un programma di rigenerazione urbana sostenibile [<sup>106</sup>]; poi, in seconda battuta, con il P.I. (Piano degli interventi) dovrà essere approvata un'apposita scheda che fornirà tutte le indicazioni esecutive.

Con tale scheda – precisa la norma – il Comune deve, innanzitutto, individuare il perimetro dell'ambito assoggettato ad un programma di rigenerazione urbana sostenibile. A tal proposito, si potrebbe pensare ad una mera duplicazione procedimentale, dato che già il PAT ha provveduto ad individuare gli ambiti di rigenerazione urbana.

Per cercare, dunque, di fornire un'interpretazione che faccia salvo il contenuto della norma, senza renderla meramente ridondante, si potrebbe sostenere che è attribuito al PAT il compito di individuare gli “ambiti” ed è rimesso al PI di specificare i “perimetri”, nel senso che l'ambito previsto dal PAT potrebbe essere anche molto vasto, mentre il PI potrebbe ripartirlo in più sotto-ambiti con perimetro ridotto, individuando una scheda operativa per ciascuno di essi, in modo tale da favorirne anche la realizzazione pratica.

La scheda approvata in sede di Piano degli interventi deve, altresì, fornire gli indirizzi per la concreta attuazione dell'ambito assoggettato ad un programma di rigenerazione urbana sostenibile, indicando le misure necessarie a garantire il raggiungimento degli obiettivi di rigenerazione [<sup>107</sup>].

Con la scheda in questione, il Comune deve pure stabilire le modalità di trasferimento di eventuali attività giudicate improprie rispetto alla zona di insediamento e sarà in questa sede che saranno riconosciuti eventuali incentivi – in termini, per esempio, di crediti edilizi – per favorire la dislocazione altrove dell'attività incongrua.

Contestualmente, l'Ente locale deve individuare da subito le destinazioni d'uso ritenute incompatibili con la zona. A tal proposito, è opportuno evidenziare che la norma è formulata in negativo, nel senso che la scheda non deve indicare specificamente le destinazioni d'uso ammesse, ma solo quelle giudicate assolutamente incompatibili, cosicché tutte le altre – *a contrariis* – devono considerarsi ammissibili.

Del resto il secondo comma dello stesso art. 7 stabilisce che i progetti degli interventi per l'attuazione dei programmi di rigenerazione devono prevedere, fra le altre cose, anche lo sviluppo di tipologie edilizie urbane con “pluralità di funzioni”, cosicché deve ritenersi insito nei programmi di rigenerazione non solo la possibilità di prevedere plurime destinazioni d'uso, ma addirittura la finalità di favorirle, dato che la definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. h), individua fra gli scopi di questo strumento proprio quello di promuovere la contestuale presenza e la reciproca interrelazione fra edifici residenziali,

---

<sup>106</sup> Se l'Amministrazione comunale è, invece, dotata di PATI, unitamente ad altri Comuni contermini, pare evidente che dovrà essere il PATI ad individuare gli ambiti assoggettabili al programma di rigenerazione urbana sostenibile, e ciò a prescindere dal fatto che l'ambito in questione interessi il territorio di più comuni coinvolti.

<sup>107</sup> È in questa sede, per esempio, che il Comune deve prevedere l'integrazione delle infrastrutture della mobilità, o la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale ove ritenga di dover mirare al soddisfacimento della domanda abitativa e alla coesione sociale.

attività economiche e commerciali, servizi pubblici e attività lavorative, ma anche spazi ed attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione.

Si tratta – com'è evidente – di un radicale cambio di impostazione e del superamento della rigida suddivisione del territorio fra zone deputate a destinazioni diverse, in via esclusiva o quasi.

Sempre al secondo comma dell'art. 7 in commento, sono fissate due previsioni che i progetti attuativi dei programmi di rigenerazione devono necessariamente contemplare: sviluppare tipologie edilizie a basso impatto energetico e ambientale, e favorire la realizzazione di edifici e spazi pubblici con una particolare attenzione alla qualità architettonica.

Naturalmente si tratta di caratteristiche tipologiche molto diverse fra di esse: mentre l'impatto energetico e la relativa riduzione dipendono da fattori tecnici oggettivi, facilmente controllabili, già la valutazione sull'impatto ambientale di un determinato intervento è più difficile da esprimere, sussistendo margini maggiori di discrezionalità; per non parlare, infine, della c.d. "qualità architettonica": trattandosi di valutazioni prettamente estetiche o, al più, estetico-tecniche, la relativa verifica sarà molto soggettiva e discrezionale e richiederà, quindi, una congrua motivazione.

#### **4. La fase della proposta dei programmi di rigenerazione**

Esaurito il momento pianificatorio, con l'individuazione degli ambiti assoggettabili ai programmi di rigenerazione urbana e la conseguente approvazione delle singole schede attuative, spetta agli aventi titolo darvi eventuale esecuzione, non apparendo ammissibile, dal tenore letterale della norma, un programma di rigenerazione urbana sostenibile di iniziativa pubblica da parte dello stesso Comune [<sup>108</sup>].

A tal proposito, infatti, il terzo comma dell'art. 7 in commento disciplina compiutamente la fase della proposta di siffatti programmi, rimettendola espressamente ai "soggetti pubblici o privati aventi titolo".

L'espressione appare di univoca interpretazione, dato che, nella materia urbanistico-edilizia, allorché si parla di aventi titolo su un determinato immobile, si intendono tutti i soggetti titolari di un diritto reale di godimento – e talora addirittura di un diritto personale [<sup>109</sup>] – che possono vantare una relazione qualificata con il bene, tale da legittimarli ad attuare interventi edificatori sul bene stesso.

È questo il significato attribuito comunemente alla locuzione "aventi titolo" rinvenibile negli artt. 19 e 20 della legge urbanistica regionale n. 11/2004, laddove si parla dei soggetti abilitati a presentare un progetto di piano urbanistico attuativo, ma è lo stesso significato a cui ci si rifà nell'art. 11 del d.P.R. n. 380/2001, allorché si individua il soggetto che sia legittimato a chiedere il rilascio di un permesso di costruire.

Altrettanto pacifica dovrebbe essere la circostanza per cui serve la totalità degli aventi titolo per presentare la proposta di programma di rigenerazione, dato che la norma in

---

<sup>108</sup> È vero che il terzo comma dell'art. 7 parla anche di "soggetti pubblici" aventi titolo, ma appare evidente che si riferisce al caso in cui il soggetto pubblico abbia la titolarità di un'area all'interno dell'ambito assoggettabile al programma di rigenerazione urbana sostenibile.

<sup>109</sup> In alcune pronunce, il Giudice amministrativo ha ritenuto che «Ai sensi dell'art. 11, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo, ossia a chi riveste una posizione soggettiva non coincidente con il solo diritto di proprietà, ma anche con altri diritti reali o addirittura personali di godimento, purché attribuiscano al titolare la facoltà di attuare interventi sull'immobile» (T.A.R. Marche, sez. I, 14.09.2012, n. 605, in *Foro amm. TAR*, 2012, 9, 2722)

commento non prevede alcun meccanismo analogo a quello stabilito dalla disciplina dei P.U.A. – tale da consentire la presentazione del programma da parte di chi detiene una determinata percentuale della superficie dell’ambito e del suo valore catastale – né può ritenersi applicabile in via analogica la previsione di cui al succitato art. 20 della legge urbanistica regionale n. 11/2004.

Ad ogni modo, trovato l’accordo fra i vari soggetti aventi titolo – pubblici e/o privati che siano –, questi possono presentare all’amministrazione comunale una proposta di programma di rigenerazione urbana sostenibile, corredata di tutta la prescritta documentazione, affinché l’Ente possa valutarne la coerenza con gli indirizzi, i criteri e gli obiettivi indicati nella relativa scheda *ad hoc* contenuta nel Piano degli interventi.

I documenti da allegare alla proposta risultano specificamente indicati nel terzo comma dell’art. 7 in commento, suddivisi in quattro diverse categorie.

**1.** Innanzitutto, vi è quello che potremmo definire il progetto tecnico, che contiene l’indicazione delle proposte progettuali di massima, anche eventualmente suddivise in fasi separate di attuazione (il che appare più che ragionevole, considerata la astratta vastità degli ambiti assoggettabili ai programmi di rigenerazione urbana).

Tale documentazione deve evidenziare gli eventuali ambiti di intervento unitario (per il caso che il programma sia previsto da realizzare per fasi separate), le eventuali misure compensative volte a garantire l’invarianza idraulica, valutando, ove necessario, il potenziamento idraulico nella trasformazione del territorio; devono essere indicate anche le deroghe allo strumento urbanistico generale eventualmente necessarie per l’attuazione degli interventi di rigenerazione, fermo restando il rispetto del dimensionamento del PAT. Da ultimo, qualora la scheda contenuta nel PI preveda il trasferimento di un’attività impropria, la proposta progettuale del programma di rigenerazione deve indicare le modalità di impiego degli eventuali crediti edilizi riconosciuti per il trasferimento in altro sito di tale attività incongrua.

**2.** La seconda categoria di documenti contempla il deposito, da parte dei proponenti, di una specifica relazione tecnico-illustrativa, nella quale devono essere descritte le finalità specifiche del programma di rigenerazione e gli interventi preordinati al loro conseguimento (che devono chiaramente essere coerenti con “gli indirizzi, i criteri e gli obiettivi” indicati nella scheda contenuta nel PI), ma devono anche essere indicati i tempi di attuazione dell’intero programma, gli elementi qualitativi e i risultati che i proponenti stessi si attendono.

**3.** In terzo luogo, deve essere prodotta una relazione economica, contenente un piano economico-finanziario di massima, che illustri il rapporto tra costi e benefici attesi, con particolare riferimento alle modalità e ai tempi di realizzazione degli interventi previsti nel programma di rigenerazione. Non solo: i proponenti devono anche indicare le fonti di finanziamento e giustificare la sostenibilità economica dell’intero programma o delle sue singole fasi di attuazione, in quanto la P.A. procedente ha tutto l’interesse a verificare la serietà del programma e, quindi, anche la sua concreta fattibilità economico-finanziaria [<sup>110</sup>].

---

<sup>110</sup> Naturalmente, è chiaro che più lunghi sono i tempi previsti per dare attuazione concreta al programma di rigenerazione urbana presentato, più sarà difficile che il piano economico-finanziario possa essere del tutto puntuale, in quanto il prolungamento dei tempi – con le conseguenti variazioni dei prezzi, modifiche del mercato, mutamento della domanda e dell’offerta, e quant’altro – rischia di far aumentare l’alea di realizzazione dell’intervento complessivo.

Con riguardo a questa relazione economica, è importante sottolineare che la norma non richiede la dimostrazione di alcun beneficio pubblico specifico derivante dal programma di rigenerazione urbana, contrariamente a quanto accadeva, per esempio, nell'ambito dei vecchi Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale di cui alla L.R. n. 23/1999 <sup>[111]</sup>. Ciò significa che, per il legislatore, il "beneficio pubblico" è già insito nell'esecuzione del programma di rigenerazione, con tutti i connessi vantaggi per la collettività in termini di riqualificazione degli ambiti degradati, di dislocazione di eventuali attività incongrue, di creazione di integrazione sociale e culturale e quant'altro, secondo le finalità di cui all'art. 2 della legge in esame.

4. Da ultimo, i proponenti devono produrre uno schema di accordo con l'indicazione degli impegni che sono pronti ad assumere, sia in termini di interventi di rigenerazione da realizzare sia, verosimilmente, con riguardo ai tempi e alle modalità con cui realizzarli.

Si tratta, in buona sostanza, di una sorta di convenzione simile alle convenzioni urbanistiche dei Piani attuativi, anche se non è detto che vi debbano essere necessariamente opere a *standards* pubblici da realizzare e, poi, cedere alla P.A. <sup>[112]</sup>.

La bozza di accordo deve, altresì, contemplare le forme di coordinamento, e le modalità di monitoraggio periodico dello stato di attuazione del programma. A tal proposito, va subito detto che, mentre il monitoraggio periodico appare di intuitiva comprensione, risulta più criptica la locuzione "forme di coordinamento": fra chi? Fra i diversi soggetti aventi titolo che sono proponenti del programma di rigenerazione? O fra i proponenti e la P.A.? Verosimilmente, il legislatore ha ritenuto fondamentale che l'accordo individui, in maniera giuridicamente vincolante anche per i proponenti, le modalità concrete con cui tutti i oggetti coinvolti si rapportano per addivenire al risultato proposto con il progetto di rigenerazione urbana sostenibile.

### **5. La fase dell'approvazione dei programmi di rigenerazione**

Dopo che gli aventi titolo hanno depositato avanti all'Amministrazione comunale la proposta di programma di rigenerazione urbana, l'Ente deve effettuare sostanzialmente la fase istruttoria preliminare, verificando – come chiarito dal comma 3 dell'art. 7 in esame – la coerenza del progetto presentato con gli indirizzi, i criteri e gli obiettivi indicati nella scheda contenuta nel Piano degli interventi.

La disposizione in commento non chiarisce alcunché circa l'*iter* procedimentale da seguire, né in ordine ai tempi e alle modalità concrete, ma ciò che è evidente è che il Comune deve effettuare un vaglio preliminare circa la legittimità/ammissibilità del progetto proposto in relazione alle previsioni urbanistiche in senso lato riguardanti l'area di cui trattasi.

È ragionevole che, nell'ambito di questa fase istruttoria, l'Ente locale possa chiedere integrazioni documentali e/o modifiche/adequamenti del programma presentato nell'ottica di renderlo maggiormente coerente con la scheda prevista dal P.I. <sup>[113]</sup>.

---

<sup>111</sup> In relazione ai vecchi PIRUEA, si ricorderà che la normativa di riferimento, quando disciplinava il contenuto della proposta da parte degli aventi titolo, richiedeva il deposito di una Relazione illustrativa che doveva precisare, fra l'altro, la rappresentazione del programma in termini economici sintetici, con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori.

<sup>112</sup> Se del caso, la convenzione relativa alle opere di urbanizzazione, così come pure le relative garanzie finanziarie, saranno rinviate ad una fase successiva più prettamente esecutiva, dato che il programma di rigenerazione è più un programma temporale che disciplina, nel tempo, l'esecuzione dei vari interventi, e non già un piano urbanistico attuativo. Semmai, il PUA potrebbe rappresentare proprio una delle concrete modalità di attuazione del programma stesso di rigenerazione.

Una volta superata positivamente questa prima fase, la norma in commento – al comma 4 – prevede che il Comune promuova il programma di rigenerazione, avviandolo all’approvazione in sede regionale, mediante la forma dell’accordo di programma disciplinato dall’art. 32 della L.R. n. 35/2001 [114].

Tale disposizione – com’è noto – stabilisce che per l’attuazione organica e coordinata di piani e progetti che richiedono per la loro realizzazione l’esercizio congiunto di competenze regionali e di altre amministrazioni pubbliche, anche statali ed eventualmente di soggetti privati, il Presidente della Giunta regionale può promuovere la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

A tal fine, viene convocata un’apposita conferenza di servizi, e l’accordo si perfeziona col consenso unanime dei soggetti interessati, autorizzati a norma dei rispettivi ordinamenti in ordine alla natura e ai contenuti dell’accordo stesso [115].

Così approvato il programma di rigenerazione urbana sostenibile, il relativo accordo viene reso esecutivo con decreto del Presidente della Giunta regionale e pubblicato sul BUR.

L’accordo di programma, ovviamente, sostituisce ad ogni effetto tutte le intese, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta comunque denominati previsti dalla normativa regionale e comporta, per quanto eventualmente necessario, la dichiarazione di pubblica utilità dell’opera, e l’urgenza e l’indifferibilità dei relativi lavori, nonché, soprattutto, la variazione integrativa agli strumenti urbanistici senza necessità di ulteriori adempimenti.

Naturalmente, la competenza a promuovere l’accordo di programma rimane in capo alla Regione, anche successivamente all’acquisizione delle competenze urbanistiche da parte

---

<sup>113</sup> E ciò sempre in un’ottica di collaborazione nel rapporto pubblico/privato per il miglior perseguimento del fine ultimo previsto.

<sup>114</sup> In proposito, è già stato evidenziato che, in sede di accordo di programma, l’intervento proposto ben potrebbe subire delle varianti, sia con riguardo al perimetro dell’ambito, ma non solo, dato che comunque anche il Comune è parte dell’accordo, il quale può comportare variazione integrativa agli strumenti urbanistici. Se ciò è vero a livello teorico, se è condivisibile, quindi, che la scheda del PI non vincoli *in toto* il programma di rigenerazione, ma si limiti ad indirizzarlo, tuttavia non pare possibile che, in sede di approvazione, possa essere stravolto il programma di rigenerazione presentato dai proponenti, sia perché sarebbe necessario anche il previo consenso dei proponenti stessi, sia perché gli allegati al programma – *in primis*, lo schema di convenzione con l’indicazione degli obblighi assunti dalle parti, ma anche il piano economico-finanziario di massima depositato in sede di presentazione, per dimostrare la fattibilità dell’intervento – sono relativi al progetto così come presentato. Del pari, non è pensabile che gli aventi titolo possano proporre un programma di rigenerazione urbana in aperto contrasto/difformità con la scheda del PI, auspicando una variante in sede di approvazione. Infatti, poiché spetta al Comune verificare la coerenza del programma presentato “con gli indirizzi, i criteri e gli obiettivi indicati nelle schede contenute nel PI” e spetta sempre al Comune promuovere il programma e portarlo all’approvazione della Regione, appare evidente che un programma di rigenerazione proposto in difformità con la scheda del PI verrebbe giudicato non coerente dall’Amministrazione comunale e non verrebbe mai portato all’attenzione regionale per l’approvazione.

<sup>115</sup> Questo – com’è noto – il contenuto dall’art. 32 della L.R. n. 35/2001. Ad onor del vero, però, il d.lgs. n. 127/2016 ha innovato gli articoli 14 e seguenti della L. n. 241/1990 prevedendo un meccanismo procedimentale diverso dall’unanimità per addivenire alla conclusione della conferenza di servizi. Poiché la previsione contenuta nella L. 241/1990 rappresenta la disciplina di riferimento statale del procedimento amministrativo, per la gerarchia delle fonti, in generale, si potrebbe sostenere che la legge statale prevale sulla norma regionale richiamata.

delle Province, stante il richiamo espresso a quanto stabilito dall'art. 6, comma 2, della L.R. n. 11/2010 [<sup>116</sup>].

Per completezza, si evidenzia che la norma in esame – nello stabilire che i programmi di rigenerazione urbana sostenibile sono approvati, mediante accordo di programma promosso dalla Regione, “*in quanto di interesse regionale*” – potrebbe anche essere letta nel senso che solo quelli di effettivo interesse regionale devono essere effettivamente approvati dalla Regione, mentre gli altri potrebbero essere approvati a livello comunale [<sup>117</sup>].

In verità, per quanto il testo letterale della norma possa effettivamente dare adito a questo dubbio, non pare ragionevole sostenere la possibilità di una approvazione comunale, se non altro perché nulla è previsto circa le modalità e l'organo del Comune che dovrebbe procedere all'approvazione.

Da ultimo, è importante evidenziare che, in sede di approvazione mediante l'accordo di programma, le parti pubbliche – nell'ottica di promuovere la realizzazione del progetto di rigenerazione urbana – possono prevedere forme di cofinanziamento ed incentivi, ivi compresa la riduzione del contributo di costruzione. Sempre con la medesima finalità, è stabilito che questi programmi di rigenerazione urbana sostenibile abbiano titolo preferenziale per ottenere dei finanziamenti da parte della Regione e per partecipare a bandi di finanziamento sempre a regia regionale.

## **6. Profili di criticità e conclusioni**

Come si è visto analizzando la norma di riferimento, i programmi di rigenerazione urbana sostenibile si configurano come un nuovo strumento sicuramente interessante e potenzialmente di vastissima portata, ma la sua applicabilità pratica e la concreta utilità saranno tutte da verificare nel corso dei prossimi anni.

Da un lato, la struttura dello strumento – che richiede la previa fissazione dei criteri e degli obiettivi, da parte della Giunta regionale e, poi, l'individuazione degli ambiti in sede di PAT – finirà inevitabilmente per dilazionarne di là nel tempo l'effettiva applicazione.

Dall'altro lato, proprio l'ampiezza degli ambiti da assoggettare alla rigenerazione ed il meccanismo procedimentale che ne impone la presentazione da parte di tutti gli aventi titolo, rappresentano, nel contempo, un possibile profilo di criticità dello strumento così introdotto, considerando le note difficoltà di mettere d'accordo i titolari di diritti dominicali su vasta scala.

Da ultimo, il meccanismo dell'approvazione con accordo di programma in sede regionale, se – da una parte – consente anche delle variazioni urbanistiche quantomeno di assestamento, dall'altra parte rappresenta un peso procedimentale non indifferente, anche considerata la innegabile idiosincrasia di molte Amministrazioni verso l'istituto della conferenza di servizi.

---

<sup>116</sup> Com'è noto, infatti, l'art. 6, comma 2, della L.R. n. 11/2010 stabilisce che, anche successivamente all'acquisizione delle competenze urbanistiche da parte delle Province, ai sensi dell'art. 48 della legge urbanistica veneta n. 11/2004, la Giunta regionale, in deroga alla normativa vigente, continua ad esercitare le competenze urbanistiche in relazione alle varianti agli strumenti urbanistici e territoriali eventualmente conseguenti all'approvazione di accordi di programma ai sensi dell'art. 32 della L.R. n. 35/2001, ai fini dell'attuazione organica e coordinata di piani e progetti di interesse regionale.

<sup>117</sup> Circa la possibilità, ma non verosimiglianza, di una simile lettura si è già espresso uno dei primi commenti: cfr. B. Barel (a cura di), *Contenimento del consumo del suolo e rigenerazione urbana*, 2017, allegato al Corriere della sera.

A fronte di questi dubbi di natura operativa sulla concreta applicabilità della rigenerazione urbana sostenibile, bisognerà anche vedere quale sviluppo avrà, invece, la riqualificazione urbana degli ambiti degradati disciplinata dall'art. 6 della medesima legge in commento: uno strumento di più contenuta portata nell'intenzione del legislatore veneto, ma sicuramente più snello in termini di previsione <sup>[118]</sup> e di più facile applicazione pratica, dato che non richiede la presentazione da parte della totalità degli aventi titolo <sup>[119]</sup> e può essere approvato a livello meramente comunale.

Su queste premesse, e considerato che, almeno a prima vista, la riqualificazione urbana consente di realizzare quasi tutto ciò che è sussumibile nello strumento della rigenerazione ex art. 7 della legge in esame, è facile immaginare che – ove non sia strettamente necessario passare per una variante al Piano di assetto del territorio – l'intervento di riqualificazione urbana possa risultare senz'altro preferito, e non solo dagli operatori privati, con il rischio, per la rigenerazione urbana sostenibile, di rimanere, sia pur contro voglia, lettera morta.

## ***POSSIBILI FAQ***

### ***Cosa deve fare la Regione per rendere applicabile lo strumento della rigenerazione urbana sostenibile?***

Con il provvedimento di cui all'art. 4, comma 2, lett. b), la Regione deve stabilire i criteri di individuazione e gli obiettivi di recupero degli ambiti urbani di rigenerazione, nel rispetto delle specifiche finalità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), nonché gli strumenti e le procedure atti a garantire l'effettiva partecipazione degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile di cui all'articolo 7.

### ***Cosa devono fare i Comuni per dare applicazione allo strumento della rigenerazione urbana sostenibile?***

I Comuni, a livello di PAT, devono individuare gli ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili a programmi di rigenerazione urbana sostenibile. Quindi, nel PI, con apposita scheda, devono individuare il perimetro dell'ambito assoggettato a un programma di rigenerazione urbana sostenibile dando gli indirizzi per la sua attuazione, ivi comprese le modalità di trasferimento di eventuali attività improprie, le destinazioni d'uso incompatibili e le misure necessarie a garantire il raggiungimento degli obiettivi di rigenerazione

### ***Quali sono gli ambiti di rigenerazione urbana sostenibile che i Comuni possono individuare?***

---

<sup>118</sup> La norma di riferimento non richiede alcun previo provvedimento regionale, né alcuna previsione a livello di PAT, essendo rimessa semplicemente al Piano degli interventi sia l'individuazione del perimetro degli ambiti degradati, sia la relativa disciplina concreta, anche con la concessione di eventuali crediti edilizi e la riduzione del contributo di costruzione.

<sup>119</sup> Infatti, l'art. 6 della legge in esame stabilisce che gli interventi di riqualificazione urbana possono essere attuati – oltre che con permessi di costruire convenzionati –, anche mediante piani urbanistici attuativi o a mezzo di comparti urbanistici, i quali possono essere presentati con le sole maggioranze qualificate di cui agli artt. 20 e 21 della legge urbanistica regionale n. 11/2004, così riducendo il problema dei possibili soggetti dissenzienti.

Possono essere di due tipi: I) aree ricadenti all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata, che sono caratterizzati da attività produttive di beni o servizi di notevole consistenza, già dismesse perché non più funzionali o, comunque, da dismettere, e che risultano, in ogni caso, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico della zona stessa; II) parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi, con lo scopo di integrare tali infrastrutture con il tessuto urbano e con le politiche della mobilità sostenibile.

***Dopo la presentazione di una proposta di programma di rigenerazione urbana, come si deve attivare il Comune?***

L'Ente locale deve istruire la pratica, valutare l'ammissibilità della proposta e verificarne la coerenza con gli indirizzi, i criteri e gli obiettivi indicati nella scheda contenute nel PI. In caso di esito positivo, deve promuoverne l'approvazione mediante accordo di programma in sede regionale.

***Il riuso***  
*di Stefano Canal*

*Sommario:* 1. Inquadramento del tema – 2. La normativa statale e le precedenti esperienze comparabili – 3. Le nuove possibilità – 4. L’oggetto del riuso – 5. I limiti del riuso – 6. Gli obiettivi del riuso – 7. Modalità procedurali

**1. Inquadramento del tema**

La legge veneta sul consumo del suolo contiene una disposizione totalmente inedita costituita dall’art. 8.

Già a partire dal titolo “*interventi di riuso temporaneo del patrimonio immobiliare esistente*” si comprende che ci si trova al cospetto di una “categoria” nuova, ossia di una possibilità estranea al catalogo classico dello “strumentario” edilizio da decenni utilizzato, nonostante le revisioni e gli aggiornamenti intervenuti soprattutto sul fronte delle procedure.

In estrema sintesi, viene ora conferita per un determinato arco temporale la possibilità di imprimere destinazioni diverse agli immobili inutilizzati, anche in eventuale contrasto con il PRG, dopodiché il nuovo utilizzo deve necessariamente cessare per lasciar riespandere la destinazione originaria.

Ora, quello delle destinazioni d’uso è un settore che da sempre ha dimostrato segnali di insofferenza verso gli angusti limiti derivanti da un sistema strutturato in maniera sostanzialmente rigida come quello della programmazione urbanistica.

Al riguardo, come annotava P. Stella Richter (*I Principi del Diritto Urbanistico*, Giuffrè 2002, pag. 101) “*se i proprietari cercano di cambiare l’uso dei loro immobili, vuol dire che quello attuale non risponde più alle esigenze loro e del mercato, che è quanto dire della collettività*” ed è questo, credo, il dato dal quale occorre partire per focalizzare esattamente il senso della norma sul riuso.

Del resto, pur senza addentrarci troppo nella disamina di una tematica che potrebbe condurre lontano nel ragionamento, la delicatezza delle questioni legate all’uso degli immobili (e anche di quello temporaneo che viene qui in considerazione) si può meglio comprendere sol che si rifletta sul fatto che la destinazione d’uso non afferisce -in realtà- allo statuto della proprietà privata, previsto dall’art. 42, comma 2, Cost., dal momento che, come osserva l’Autore cit. (*ibidem* p. 102), siffatta norma nel determinare “*i modi di godimento*” dei beni privati “*allo scopo di assicurare la funzione sociale*” appare chiaramente dettata per i soli beni produttivi.

Più correttamente, invece, i mutamenti d’uso degli immobili appaiono iscrivibili nel raggio dell’iniziativa economica, tutelata dall’art. 41 Cost., nel senso che rispondono direttamente alle logiche di mercato, ragion per cui è facile arguire che i noti istituti della materia edilizia mal si attagliano alla relativa regolamentazione, risultando preferibile disporre di sistemi più agili ed in linea con le mutevoli esigenze del mondo imprenditoriale.

Del resto, l’inversione di rotta nell’approccio al territorio segnata dalla L.R. 14/2017 (bene colta nel suo divenire da S. Bigolaro, *L’avvio della normativa veneta sul consumo del suolo*, 11 settembre 2017 in *italiai.us.it*) conduce ineludibilmente alla necessità di ripensare il modello di sviluppo, generando nuovo interesse verso interventi che

coinvolgono le preesistenze edilizie anche con la possibilità di dare a queste, seppur in via momentanea, nuova vita.

In tal senso, è stato in effetti lucidamente osservato (P. Urbani, *Urbanistica Consensuale*, Bollati Boringhieri, 2000, 37) che *“l’esigenza di modernizzare e di rifunzionalizzare gran parte del patrimonio edilizio esistente alle nuove opportunità del mercato non dipende, tuttavia, solo dall’interesse dei proprietari e dei costruttori (...), ma trova sempre più rispondenza nell’opinione pubblica locale e anche nella amministrazioni al governo delle città, che intravedono nelle iniziative di trasformazione urbanistica delle zone e dei quartieri degradati l’occasione per un rilancio della politica urbanistica in funzione di un incremento dell’occupazione, delle attività economiche e terziarie”*.

Dunque, legittimare provvisoriamente possibili diverse modalità di fruizione dei cespiti immobiliari non solo appare utile per creare nuove opportunità economiche, ma fornisce anche una chiave di lettura per introdurre nuove funzioni che siano in grado di opporsi al degrado, pure sociale in talune zone urbane o semiurbane.

Ma non solo. Difatti, la possibilità di intervenire su immobili degradati o abbandonati reca con sé anche la non necessità di creare nuovi spazi ove espandere le fruizioni d’interesse con conseguenti ricadute positive anche sul territorio in termini di mantenimento delle aree inurbanizzate.

In tale ottica, come è stato acutamente preconizzato (A. Calegari, *Pianificazione Urbanistica e attività economiche*, Giuffrè, 2015, 219), *“la disciplina del cambio d’uso non rappresenta solo un argomento di discussione per giuristi e appassionati della materia, ma costituisce uno snodo fondamentale per il futuro sviluppo del diritto urbanistico, nell’ottica di ridurre e contenere il consumo di suolo”*.

In definitiva, la relazione tra la possibilità di variare l’uso degli immobili ed il consumo di suolo appare indubitabile, ragion per cui a buon diritto la disposizione in argomento alberga nell’articolato della legge regionale n. 14/2017.

Non a caso è la stessa legge regionale a predicare al primo comma dell’art. 8 che l’intento perseguito è quello di *“evitare il consumo del suolo e favorire la riqualificazione, il recupero e il riuso dell’edificato esistente”*.

## **2. La normativa statale e le precedenti esperienze comparabili**

Nella legislazione statale, gli usi trovano attualmente disciplina nell’ambito dell’art. 23 *ter* del D.P.R. 380/2001 (introdotto dal Decreto “sblocca Italia”).

Come noto, siffatta disposizione riserva *in primis* alle leggi regionali lo stabilire quando intervenga un mutamento rilevante della destinazione d’uso, ancorché in assenza di opere edilizie.

In difetto di disposizioni regionali sul punto, si applica la norma statale che, per individuare il mutamento d’uso rilevante, fa riferimento al concetto delle “categorie funzionali” distinte in residenziale, turistico – ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale.

Ora, in un certo senso, si può dire che la Regione Veneto abbia impiegato (poco importa se consapevolmente o meno) lo spazio in tal modo riservato dalla legge statale; questo, per disciplinare, innanzitutto, i mutamenti d’uso che, appunto in quanto temporanei, non assumono carattere rilevante sotto il profilo edilizio, nel senso che non necessitano di alcun titolo legittimante.

In proposito, non si rinvengono norme di portata equiparabile né nella precedente legislazione veneta, né nel panorama normativo statale; né tantomeno nella casistica

giurisprudenziale sembrano affiorare esperienze paragonabili a quelle del riuso previsto dal richiamato art. 8, esperienze che, del resto, in assenza di un valido appoggio normativo sembrerebbero di per sé poco praticabili.

Vero è che in generale la temporaneità è un concetto non completamente avulso nella disciplina dell'uso del territorio: ritornano, ad esempio, alla mente le concessioni in precario, da tempo rifiutate dalla giurisprudenza poiché ritenute *extra legem* o, addirittura, *contra legem* in quanto tendenti a generare situazioni di abuso edilizio.

Proprio trattando della concessione precaria e la concessione a termine si è, anzi, icasticamente rilevato (I. Cacciavillani, *Questioni di Urbanistica Veneta*, Piovan Editore, 1985, 75) come “*ambedue le <<figure>> siano inammissibili; la loro solo enunciazione costituisce anzi un paradosso (come se di parlasse di acqua calda-gelata)*”.

Solo in casi del tutto particolari, in effetti, la provvisorietà edilizia viene tollerata in quanto non in grado di incidere stabilmente sull'assetto territoriale tant'è che, nel solco di un consolidato orientamento giurisprudenziale, solo “*per le costruzioni aventi intrinseche caratteristiche di precarietà strutturale e funzionale, cioè destinate fin dall'origine a soddisfare esigenze contingenti e circoscritte nel tempo, non occorre il rilascio della concessione edilizia*” (così, tra le altre, Consiglio di Stato, sez. V, 19 settembre 2006, n. 5469 in *Foro amm. CDS* 2006, 9, 2537).

Ma la variabile tempo assume un ruolo determinante anche nelle costruzioni stagionali, la quali però risultano parificate in tutto a quelle ordinarie stante il loro reiterato utilizzo, seppur limitato ad alcuni periodi nell'anno, e ciò anche in presenza di manufatti intrinsecamente precari quanto a struttura.

Per tal via si è ritenuta “*necessaria la concessione edilizia per costruzioni destinate ad attività stagionali, che, seppure non infisse al suolo ma solo aderenti ad esso in modo stabile, sono destinate ad una utilizzazione perdurante nel tempo, anche se intervallata da pause stagionali. In tal caso l'alterazione del territorio non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante*” (cfr. T.A.R. Palermo, Sicilia, sez. II, 9 agosto 2016, n. 2038 in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2016, 5, I, 832).

Recentemente, poi, in attuazione dell'art. 1, comma 2, del D.lgs. 222/2016 il 22 febbraio 2018 è stato assunto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione il Decreto approvativo del “*Glossario – edilizia libera*”: in tale glossario trovano puntuale disciplina, tra l'altro, anche le opere contingenti e temporanee la cui permanenza non può, comunque, protrarsi oltre il termine di novanta giorni.

Una ulteriore forma di legittimazione delle trasformazioni provvisorie si riscontra pure nella normativa paesaggistica: si pensi all'Allegato A al D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 che consente *sub* “A.16” l'installazione di strutture leggere per un periodo non superiore a 120 giorni annui.

In definitiva, tuttavia, si tratta di casi che, a parte la variabile tempo, hanno assai poco in comune con la disciplina regionale sul riuso temporaneo, la quale risulta connotata da peculiarità proprie e da una autonoma regolamentazione che la rendono, come osservato, un *unicum* nel suo genere.

### **3. Le nuove possibilità**

La novità di maggior rilievo della norma è senza dubbio costituita dal fatto che la stessa ammette il riuso temporaneo non solo nel caso in cui l'utilizzo diverso sia diverso dal

precedente (il che di per sé non sarebbe una grande innovazione), ma soprattutto se lo stesso non sia stato precedentemente contemplato dallo strumento urbanistico.

Quindi, trovano sostanziale legittimazione anche usi differenti da quelli originariamente pianificati dal comune: si tratta, nella sostanza, di una vera e propria deroga apportabile in via transitoria al Piano regolatore e destinata a valere per “*i volumi dismissi o inutilizzati*”.

Per la rivitalizzazione di tali volumi il Legislatore regionale ha immaginato, dunque, la possibilità di autorizzarne un “*uso temporaneo*” difforme da quello risultante dal titolo legittimante l’edificazione originaria (altrimenti non occorrerebbe alcuna autorizzazione), ma eventualmente diverso anche da quello designato dalla strumentazione urbanistica: vi è in tal modo la possibilità di sottrarsi alla rigidità dello *zoning*, a vantaggio di una forma più liquida di utilizzo del territorio, seppur destinata a svanire una volta conclusasi la parabola temporale prevista.

Invero, la potenziale ampiezza dello spettro applicativo della norma potrebbe suscitare talune perplessità, potendo teoricamente abbracciare pure usi che mal si conciliano con il contesto urbanistico nel quale si vorrebbero inserire, ovvero interessare volumi non scevri da intrinseci aspetti di criticità.

Al riguardo, tuttavia, a temperare i possibili eccessi soccorre il fatto che, seppur la deroga alla pianificazione non sia *directe* connessa alla sussistenza di un interesse pubblico (come di norma avviene per il permesso di costruire in deroga di cui all’art. 14 del D.P.R. 380/2001), il generale giudizio sul progetto proposto resta pur sempre affidato all’apprezzamento finale del Comune.

L’Ente sarà perciò chiamato a operare una valutazione sui riflessi dell’intrapresa sulla collettività, integrandola pure con aspetti particolari quali il relativo innesto nell’ambito territoriale e nel contesto sociale di riferimento, nonché il possibile impatto sulla locale dotazione infrastrutturale.

Va, però, tenuto pur sempre presente che, se occorre necessariamente prestare attenzione al possibile “carico urbanistico” generato, sebbene in via provvisoria, dalla trasformazione introdotta, d’altro canto le iniziative economiche sono di norma delimitabili solo nel rispetto dei generali principi di ragionevolezza e proporzionalità in base ai quali non si possono imporre obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino, tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l’Autorità è tenuta a realizzare.

Con il che il provvedimento emanato deve risultare idoneo, cioè adeguato all’obiettivo da perseguire, e necessario, nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile nel caso concreto.

Di ciò si ritiene le Amministrazioni comunali dovranno indubbiamente tenere conto nel valutare il contenuto delle proposte di riuso.

#### **4. L’oggetto del riuso**

Il riuso si rivolge principalmente ai volumi edilizi “*dismessi o inutilizzati*”: quindi, sono possibili funzioni nuove in edifici vecchi che, come tali, hanno già adempiuto storicamente alla loro funzione o che non sono più adatti a svolgerla a causa della loro attuale obsolescenza, ovvero sopravvissuti ad impieghi che si sono andati esaurendo nell’impetuoso avvicendamento delle stagioni economiche.

Certo la dismissione e l'inutilizzo sono condizioni che possono dipendere in qualche misura anche dalla volontà della proprietà, ma non vi sarebbe motivo per impedire il riuso di immobili che il titolare avesse appositamente deciso di dismettere rispetto alla funzione in precedenza in atto (magari banalmente perché non più conveniente sotto il profilo economico), onde tentare l'avventura di una differente fruizione transitoria.

In tal senso, il *favor* per il riuso quale risposta al contenimento del consumo del suolo porta a ritenere che le condizioni di dismissione ed inutilizzo degli immobili non necessariamente debbano sussistere al momento di entrata in vigore della legge, potendo verificarsi anche successivamente e ciò nell'ottica di dare maggior impulso alla possibilità di riutilizzo del patrimonio edilizio esistente.

Una tale interpretazione, in vero, trova conferma nel confronto con quanto disposto dalla L.R. 14/2009 che, come noto, stabilisce in modo esplicito (*ubi lex voluit dixit*) che gli interventi ammessi possano rivolgersi solamente agli edifici esistenti al 31 ottobre 2013.

Ma la legge, per la verità, non concerne solo ed esclusivamente i fabbricati.

Lo si ricava implicitamente dal sesto comma dell'art. 8 che nel prevedere la necessità di un elenco dei "Luoghi del Riuso", da pubblicare sul sito internet dei comuni, dispone che in esso vadano riportate "le aree ed i volumi autorizzati al riuso temporaneo". Di conseguenza, anche le superfici inedificate possono divenire oggetto di riuso.

Del resto, una conferma in tal senso arriva anche dal secondo comma, che declina nelle "funzioni prioritarie per il riuso" attività che coinvolgono terreni quali parchi gioco diffusi e i campi da gioco (lett. c), ovvero orti sociali di prossimità e i parchi urbani (lett. d), il che lascia intendere che il progetto possa vedere il coinvolgimento anche di aree non compromesse urbanisticamente.

Il dubbio, a questo punto, è se il riuso possa concentrarsi anche solo su di un terreno, oppure se un qualche volume da riutilizzare debba sempre esserci.

Ci si potrebbe, in sostanza, chiedere se il coinvolgimento di qualche fabbricato, seppur di modesta cubatura, sia pur sempre necessario, e ciò anche nell'ottica di salvaguardare il fine della legge che è pur sempre quello di limitare il consumo del suolo favorendo il recupero delle preesistenze edilizie.

Tuttavia, nel silenzio della norma, non pare escludibile *a priori* che il riutilizzo possa concernere anche solamente un'area inedificata ad esempio, creando un impianto orticolo in una superficie produttiva, ovvero un campo per la pratica sportiva in zona residenziale.

## **5. I limiti al riuso**

La possibilità concessa dalla legge sconta alcune puntuali limitazioni.

Innanzitutto, è interessante notare che la legge vieta espressamente il riutilizzo di volumi ubicati in zona agricola; però, ciò non toglie che, per quanto poc'anzi si diceva, il progetto possa interessare ugualmente un'area agricola, ad esempio per adoperarla come parco o spazio espositivo all'aperto. Ma ci si potrebbe spingere anche oltre, ipotizzando un impianto sportivo i cui campi da gioco ricadono in zona agricola, mentre gli spogliatoi ed servizi trovano collocazione in una limitrofa cubatura temporaneamente riconvertita posta al di fuori della zona E.

Inoltre, il riuso non può consentire l'introduzione di usi ricettivi e, forse, stante l'attualità del problema, tale preclusione trova giustificazione nella volontà di evitare inattesi nuovi centri che possano fornire ospitalità a popolazioni migranti. Ma si potrebbe anche pensare che la Regione abbia voluto evitare di generare situazioni di possibile distorsione della concorrenza con le moltissime strutture ricettive presenti nel territorio regionale.

Questo non impedisce naturalmente che la norma possa trovare, invece, applicazione alle strutture ricettive dismesse: supponiamo di avere un vecchio albergo non più spendibile quale offerta turistica che potrebbe venire adibito provvisoriamente a rivendita di prodotti tipici, ovvero a *temporary store* (come definito dall'art. 3, comma 1, lett. i della L. R. 50/2012).

In secondo luogo, pare importante sottolineare che la possibilità di riutilizzo viene concessa "*per una sola volta*" con il che sembra di dover escludere che, ultimato il periodo di riuso, se ne possa introdurre un secondo per una destinazione diversa.

In altri termini per ogni immobile considerato vi è solamente una possibilità di accedere al riuso che, una volta sfruttata, non può più essere riottenuta, nemmeno per finalità diverse.

In terzo luogo, sussiste un limite di ordine temporale per il nuovo uso che, in base al comma 3, non può in nessun caso varcare la soglia dei tre anni, eventualmente prorogabili di altri due.

Proprio la coerenza di siffatto arco temporale, che il comma 4, lett. c), ribadisce in un massimo di cinque anni complessivi, sembra fornire una buona garanzia contro possibili abusi e distorsioni nell'applicazione dell'istituto, anche perché la norma esclude categoricamente la possibilità di ulteriori protrazioni.

Ora, il lustrato concesso non è poi molto per consentire il rientro degli investimenti fatti, visto anche che, come detto, la possibilità non appare prorogabile e replicabile in altra foggia (onde evitare l'introduzione di varianti d'uso strumentali a successivi rinnovi), il che porta ragionevolmente a ritenere che il riuso non possa che consistere in interventi leggeri e veloci, senza opere sostanziali il cui ammortamento richiederebbe tempi ben maggiori, rendendo alla fine l'operazione antieconomica.

Si deve, pertanto, in partenza trattare di immobili che possono adattarsi a trasformazioni facilmente reversibili ragion per cui non tutti gli immobili non utilizzati sembrano prestarsi al riuso previsto dalla legge.

Quanto al termine iniziale da considerare per il calcolo del predetto quinquennio, alcune perplessità potrebbero sorgere dal fatto che il *dies a quo* previsto dal comma 3 coincide con la data di agibilità degli immobili oggetto d'intervento. Sembrerebbe, pertanto, fosse richiesta una trasformazione in termini di opere tale da importare il rilascio di una nuova agibilità, il che però comporterebbe a ritroso la necessità di ottenere un preventivo titolo edilizio con tutto ciò che ne deriva (anche in termini di riscossione dei relativi oneri di urbanizzazione).

L'interpretazione che sembrerebbe più coerente è quella per cui l'agibilità è necessaria solamente quando col riuso vengano realizzate anche opere di riattamento dell'immobile per le quali occorra munirsi di un titolo edilizio, mentre la stessa non occorre quando le modifiche attengano unicamente alla nuova destinazione; si dovrebbe, tuttavia, trattare, di opere non direttamente funzionali all'uso introdotto, altrimenti le stesse dovrebbero poi venire demolite o rimosse al termine del quinquennio. Inoltre, parrebbe logico desumere (anche se la legge non lo dice espressamente) che, se l'agibilità non è richiesta dalla tipologia di intervento il termine di 5 anni non possa che decorrere dalla stipula della convenzione per il riuso con il Comune.

In terzo luogo, ulteriori condizioni al riuso derivano dal fatto che la nuova funzione deve necessariamente adeguarsi alle "*normative in materia di sicurezza negli ambienti di lavoro, di tutela della salute e della incolumità pubblica e delle norme*

*igienico sanitarie e dell'ordine pubblico*", normative queste che vanno imprescindibilmente rispettate non avendo certamente la Regione il potere di derogarvi. Oltre a ciò, l'Ente comunale deve premurarsi di stabilire preventivamente quali singoli utilizzi o modalità d'uso, nell'ambito della progettata destinazione transitoria, siano da considerare espressamente vietati in quanto incidenti negativamente nella zona di riferimento, prevedendo in anticipo la sanzione della sospensione dell'attività in caso di violazione del divieto.

## **6. Gli obiettivi del riuso**

Ne tratta in particolare il comma 2 dell'art. 8 evidenziando che i progetti di riuso sono intesi "*preferibilmente*" a "*sviluppare l'interazione tra creatività, l'innovazione, la formazione, e la produzione culturale in tutte le sue forme*" onde creare "*nuove opportunità d'impresa e di occupazione, start up*".

Si conferma, quindi, la portata essenzialmente "economica" della norma, venendo privilegiati gli usi in grado di generare nuove attività imprenditoriali e nuova occupazione (seppur probabilmente in forma precaria).

Più nel dettaglio, la legge considera "*funzioni prioritarie per il riuso*" il lavoro di prossimità, nelle forme dell'artigianato, i servizi, i negozi temporanei; la creatività e la cultura, quali esposizioni, mostre eventi, teatri; il gioco e il movimento, tradotto in campi da gioco e attrezzature sportive; e la natura urbane, come orti sociali, giardinaggio collettivo.

Dunque, sussistono possibilità fruibili piuttosto diversificate che spaziano praticamente in ogni campo, dall'artigianato allo sport, dalla cultura all'orticoltura, il che lascia presumere che sotto tale profilo la norma possa adattarsi ad una molteplicità di situazioni. Peraltro, l'elencazione prevista, fissando le funzioni prioritarie, risulta chiaramente esemplificativa e non tassativa, per cui non è escluso che si possano immaginare usi diversi da quelli citati, ovvero anche l'introduzione in contemporanea di fruizioni di differente natura.

Resta comunque il fatto che, accedendo alle ipotesi puntualmente previste dalla legge, si dovrebbe ragionevolmente attendersi una risposta positiva da parte dell'Amministrazione comunale, sussistendo una sorta di giudizio favorevole *ex ante* da parte del Legislatore regionale sulle tipologie elencate.

## **7. Modalità procedurali**

La procedura cui l'art. 8, comma 6, fa soggiacere la possibilità di riuso è forse la parte meno esaltante della norma, dal momento che tale possibilità che, per sua natura, dovrebbe essere accessibile con una certa dinamicità, viene viceversa appesantita da incombenti procedurali non banali.

La scansione del procedimento prevede, infatti che l'interessato presenti un progetto corredato da una bozza di convenzione la cui approvazione è di competenza del Consiglio comunale.

Nella convenzione devono essere indicate le condizioni per "il rilascio" degli immobili al termine del periodo di riuso e le sanzioni per l'eventuale inadempimento: tale previsione sembrerebbe sottendere che l'immobile sia in titolarità di un soggetto diverso da quello che procede al relativo riuso, diversamente non avrebbe senso parlare di successivo rilascio dello stesso.

Ciò detto, risulta, in ogni caso, imprescindibile che la domanda di riuso venga sottoscritta anche dal proprietario o da colui che ha titolo per poter disporre dell'immobile, come peraltro chiaramente previsto dal comma 4.

Ove, invece, sia un privato a concedere un proprio fabbricato al Comune, la legge dispone che la convenzione riporti altresì le “*eventuali misure di incentivazione, comprese quelle di natura contributiva*” a favore della proprietà.

Un'importante contenuto obbligatorio della convenzione è, invece, costituito dal fatto che nella stessa debbono essere fissate “*le dotazioni territoriali ed infrastrutturali minime necessarie e funzionali all'uso temporaneo ammesso, con particolare riferimento all'accesso viabilistico e ai parcheggi*”.

A siffatto proposito, si deve rilevare come la natura transitoria del riuso ne comporti la completa gratuità sotto il profilo della corresponsione di eventuali oneri di urbanizzazione, la cui pretesa si connette solamente ad una stabile trasformazione del territorio.

Peraltro, non si può nascondere che, pur nella transitorietà dell'operazione, l'introduzione di un diverso utilizzo è potenzialmente in grado di arrecare un maggior carico urbanistico che deve essere necessariamente controbilanciato da una commisurata dotazione di servizi.

La legge ovviamente non introduce rapporti necessari tra usi e dotazioni, ma lascia opportunamente al Comune il giudizio circa l'adeguatezza dell'urbanizzazione in rapporto all'iniziativa intrapresa, il che potrebbe tradursi in una richiesta *ex parte publica* di integrazione infrastrutturale laddove e nella misura in cui ciò si rendesse effettivamente necessario.

Nondimeno, gli eventuali *standards* dovrebbero poter essere provvisoriamente ricavati col mero mutamento temporaneo dell'uso delle aree all'uopo necessarie, per cui ci potrebbero essere ad esempio parcheggi e strade transitoriamente create cospargendo solo un po' di ghiaia onde sopperire alle esigenze contingenti del riuso

In ogni caso, la fattibilità dell'operazione rimane interamente rimessa alla discrezionalità del Comune dovendo il progetto ottenere l'approvazione dell'Organo consiliare che fissa tutte le condizioni e le garanzie del caso prima di licenziare la possibilità di riuso.

Una procedura, dunque, discretamente impegnativa per una conversione destinata in fondo a durare solo pochi anni e, malgrado ciò, si ritiene che la stessa possa funzionare laddove vengano confezionate iniziative imprenditoriali con *business plan* in grado di giustificare un simile impegno.

Da tale angolazione, superando le (inevitabili) ingessature del sistema, la norma è in grado di offrire un inedito stimolo nel conferire nuova vita agli immobili (anche pubblici) abbandonati con uno strumento che, se adeguatamente congegnato, potrebbe condurre a risultati certamente apprezzabili soprattutto nell'ottica del soddisfacimento dell'interesse collettivo.

Senza dire che, il riuso potrebbe costituire un utile banco di prova per verificare la risposta del mercato e del territorio a determinate iniziative che, ove alla fine si rivelassero di successo, potrebbero certamente venire stabilizzate mediante una variante al P.R.G., magari trasfondendo i contenuti della convenzione stipulata con Comune in un accordo di pianificazione *ex art. 6 L.R. 11/2004*.

**Accordi di programma per interventi di interesse regionale**  
*di Michele Steccanella*

*Sommario:* 1. Il “blocco” degli accordi di programma ex art. 32 L.R. 35/2001 – 2. La “deroga” e gli accordi di programma ex art. 7 L.R. 11/2004 – 3. Gli accordi ex art. 32 L.R. 35/2001 concernenti lavori e opere pubbliche o di interesse pubblico – 4. La non localizzabilità negli ambiti di urbanizzazione consolidata, ed i limiti strettamente necessari al buon esito dell’intervento – 5. Questioni procedurali

**Inquadramento del tema**

Sulla scia di altre recenti normative regionali, anche la L.R. 14/2017 sul consumo di suolo contempla una disposizione che tratta, in maniera differenziata rispetto alla generalità dei restanti interventi dalla medesima considerati, quelli “di interesse regionale”.

La norma in questione, contenuta nell’art. 11 della legge, stabilisce che gli accordi di programma concernenti l’attuazione organica di piani e progetti che richiedano per la loro realizzazione l’esercizio congiunto di competenze regionali e di altre amministrazioni pubbliche, anche statali, ed eventualmente di soggetti privati (ovvero gli accordi di programma di cui all’art. 32 della L.R. 35/2001), possono consentire una deroga ai limiti di consumo del suolo discendenti dalla legge stessa.

Essa inoltre precisa che gli accordi in questione possono accordare la deroga, concorrendo le seguenti due condizioni: che l’intervento veicolato dall’accordo non possa venire localizzato all’interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata; che la giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, riconosca la sussistenza dello interesse regionale alla trasformazione urbanistico-edilizia prevista dall’accordo, e ciò sulla base dei criteri che la stessa giunta regionale deve stabilire – evidentemente in via generale ed astratta – con proprio provvedimento (art. 4 comma 2 lett. f della legge).

Il comma 2 della disposizione, poi, specifica che la deroga “va motivata” in funzione dei limiti strettamente necessari al buon esito dell’intervento, e dev’essere compendiata da adeguate misure di mitigazione ed interventi di compensazione ecologica degli effetti del superamento derogatoriamente disposto.

Per completare il quadro, è infine necessario precisare che, al momento della stesura del presente contributo (maggio 2018) la regione, se pure ha provveduto ad emanare l’atto che prevede la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale di cui all’art. 4 comma 2 lett. a) della legge (DGR 668 del 15.5.2018, pubblicata il 25.5.2018), non ha invece ancora assunto il provvedimento recante i “criteri” per l’individuazione degli interventi di interesse regionale di cui alla lett. f) del medesimo comma 2, pur essendo da tempo scaduto il termine massimo di sei mesi allo scopo assegnato alla giunta regionale dal legislatore.

**Questioni applicative ed interpretative**

**1. Il “blocco” degli accordi di programma ex art. 32 L.R. 35/2001**

La prima questione applicativa posta dalla disposizione in commento, discende dalla sopra evidenziata mancanza, allo stato, dei “criteri” alla stregua dei quali gli interventi oggetto dell’accordo possono essere qualificati “di interesse regionale”, qualifica il cui

riconoscimento integra una delle due condizioni legittimanti la “deroga”.

E’ infatti evidente che tale mancanza costituisce un insuperabile impedimento all’utilizzo di tale istituto (oltre a riflettersi, com’è ovvio, anche sul piano esegetico, impedendone una ricostruzione compiuta); con ricadute immediate affatto secondarie.

Vi è infatti da chiedersi che ne sia degli accordi di programma ex art. 32 L.R. 35/2001 “in itinere” al momento dell’entrata in vigore (25 giugno 2017) della legge.

Orbene, non sembra potersi dubitare che quelli, degli accordi in questione, concernenti interventi di trasformazione edilizia ed urbanistica non localizzabili negli ambiti di urbanizzazione consolidata e necessitanti di variante alla strumentazione urbanistica, a fronte dell’inoperatività della “deroga” per mancanza dei “criteri”, siano incappati, ed incappino tutt’ora, causa il protrarsi della carenza di disciplina, nell’impossibilità di giungere ad effetto; e che, ove mai in siffatto contesto fossero stati perfezionati, incorrerebbero in illegittimità per violazione della legge 14/2017.

Ciò a fronte del generale divieto all’introduzione nei piani territoriali ed urbanistici di nuove previsioni che comportino consumo di suolo, sancito dall’art. 13 comma 1 lett. b) della legge, divieto destinato a perdurare fino a quando i comuni (o in via sostitutiva la regione) non avranno adeguato alla legge la loro strumentazione (art. 13 comma 12).

Né ad un tanto sembra ovviare la norma transitoria di cui al comma 6 del medesimo art. 13, che si limita a fare salvi (a patto che prima dell’entrata in vigore della legge sia intervenuta la conferenza di servizi definitoria del contenuto dell’accordo), gli accordi di cui all’art. 7 della L.R. 11/2004; e non invece quelli di cui al predetto art. 32 L.R. 35/2001.

A maggior ragione, infine, dovrà considerarsi preclusa la formazione di nuovi accordi di tal genere, successivamente all’entrata in vigore della legge e fintantoché continuerà la gestazione dei “criteri”.

“Criteri” che, si noti, ben potevano essere assunti utilmente, così consentendosi di ovviare da subito al divieto di cui al detto art. 13 comma 1 lett. b, a prescindere dalla DGR 668 del 15 maggio sopra richiamata.

## **2. La “deroga” e gli accordi di programma ex art. 7 L.R. 11/2004**

La disposizione in commento, alle condizioni sopra accennate, consente (o meglio, consentirà) di derogare dai limiti di consumo del suolo, ai soli accordi di programma di cui all’art. 32 L.R. 35/2001; non anche, dunque, agli accordi disciplinati dall’art. 7 della legge regionale urbanistica 11/2004.

Sul punto risulta in primo luogo dirimente il dato testuale dell’art. 11, oltretutto “rafforzato” dal richiamo ivi operato all’art. 6 comma 2 della L.R. 11/2010, il quale non contiene cenno agli accordi ex art. 7 L.R. 11/2004, né del resto è pertinente rispetto ad essi.

Ma non basta.

Che si sia effettivamente inteso prevedere un regime diversificato per i due tipi di accordo, è invero ulteriormente confermato dal sopra evidenziato riferimento fatto dalla stessa legge, nella disposizione transitoria di cui al comma 6 dell’art. 13, ai soli accordi di cui all’art. 7 della L.R. 11/2004.

Né pare infine ipotizzabile - è il caso di evidenziare anche a complemento di quanto affermato al punto precedente - che i due tipi di accordo in questione integrino un solo unitario istituto; e ciò non soltanto per l’oggetto proprio di ciascuno di essi, ma altresì per la diversità di disciplina sostanziale (si pensi alla decadenza prevista dall’art. 7 ultimo

comma, non contemplata dall'art. 32) e procedimentale (disciplina contenuta nella DGR 2943/2010 per gli accordi ex art. 32, e nei commi da 2 a 6 della disposizione per gli accordi ex art. 7) che li connota.

Sembra dunque doversi concludere che gli accordi previsti dall'art. 7 della L.R. 11/2004, eccettuati quelli di essi fatti salvi nel periodo transitorio dal comma 6 dell'art. 13 della legge, dovranno senz'altro rispettare i prescritti limiti di consumo di suolo, e non potranno consentire deroghe ad essi.

### **3. Gli accordi ex art. 32 L.R. 35/2001 concernenti lavori e opere pubbliche o di interesse pubblico**

L'art. 11 in commento, sia richiamando l'art. 32 L.R. 35/2001, sia utilizzando testualmente il termine "interventi" senza ulteriori specificazioni, non postula affatto che oggetto degli accordi ammessi a disporre la "deroga" dal medesimo prevista, debbano essere interventi di carattere "pubblico".

Ciò tuttavia sembra invece richiesto dall'art. 4 comma 2 lett. f) della legge, il quale connota i "criteri" che la giunta regionale (doveva e) dovrà stabilire, come finalizzati ad individuare (letteralmente) gli "interventi pubblici di interesse regionale di cui all'art. 11".

La lettura sistematica del testo di legge conduce peraltro alla necessaria conclusione che l'aggiunta dell'aggettivo "pubblici" al termine "interventi" operata da quest'ultima disposizione, costituisca un banale (si fa per dire) refuso.

Ed infatti.

Afferma l'art. 12 della legge, che sin dalla sua entrata in vigore ed anche successivamente, sono sempre consentiti, in deroga ai limiti di consumo del suolo, "i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico". Con i seguenti corollari:

- gli accordi di programma ex art. 32 L.R. 35/2001 aventi ad oggetto "interventi pubblici", possono legittimamente derogare ai limiti di consumo del suolo a prescindere dal riconoscimento dell'"interesse regionale" postulato dall'art. 11;
- essi sono sempre procedibili e formalizzabili a prescindere dall'emanazione dei "criteri" previsti dall'art. 4 comma 2 lett. f), non incorrendo nel blocco di cui al precedente punto 1;
- essi non devono prevedere misure di sorta per la mitigazione e la compensazione ecologica degli effetti determinati dal superamento dei limiti di consumo di suolo.

In conclusione: agli effetti della deroga ai limiti di consumo di suolo, gli accordi di cui all'art. 32 L.R. 35/2001 sono soggetti alle condizioni, alle valutazioni ed alle misure di mitigazione/compensazione previsti all'art. 11 (e subordinati alla previsione dei "criteri" dell'art. 4 comma 2 lett. f), esclusivamente nell'eventualità e nella misura in cui non abbiano ad oggetto lavori ed opere pubbliche o di interesse pubblico.

### **4. La non localizzabilità negli ambiti di urbanizzazione consolidata, ed i limiti strettamente necessari al buon esito dell'intervento**

La legge dispone che possano consentire le deroghe ai limiti di consumo di suolo previste dall'art. 11, gli accordi di programma aventi ad oggetto interventi di interesse regionale, non già dei quali sia prevista la localizzazione al di fuori degli ambiti di urbanizzazione consolidata, bensì che non sia possibile localizzare all'interno di tali ambiti (così il comma 1 dell'art. 11), ovvero per i quali manchino alternative alla localizzazione in tali ambiti (così l'art. 4 comma 2 lett. f).

Le norme non forniscono invece altra indicazione che possa valere a connotare tale “impossibilità/mancanza di alternative”.

Non si comprende dunque, in primo luogo, se essa possa essere, o meno, solamente soggettiva. La qual cosa, tanto più dovendocisi riferire, per quanto osservato al punto precedente, ad interventi “non pubblici” (e dunque ad interventi per i quali non dovrebbe essere utilizzabile lo strumento dell’espropriazione), non sembra di poco momento.

Si ipotizzi ad esempio che un privato abbia avanzato una proposta di accordo, avente ad oggetto un intervento qualificabile di interesse regionale da realizzare su area di proprietà esterna al perimetro dell’urbanizzazione consolidata, e che all’interno del consolidato vi sia altra area idonea alla sua realizzazione ma non di proprietà del proponente; integrerebbe, o no, l’indisponibilità dell’area interna in capo a colui che dovrebbe eseguire l’intervento, quella “impossibilità/ mancanza di alternative” postulata dalla normativa come idonea per giustificare la concessione della deroga? E se l’area interna fosse acquisibile, ma i costi relativi tali da far venir meno l’equilibrio economico dell’operazione?

Certo è che, se così non fosse, in entrambi i casi ciò varrebbe a rendere irrealizzabile l’intervento, pur di interesse regionale.

Ma nemmeno ad accreditare una connotazione più marcatamente oggettiva della “impossibilità/mancanza di alternative”, i problemi sarebbero scongiurati.

Basterebbe, in tale ottica, ad integrare la condizione, il fatto che per la realizzazione dell’intervento proposto non vi siano aree idonee nel consolidato del comune di localizzazione? Oppure è necessario che la mancanza (non dimentichiamo che si tratta di interventi di interesse regionale) si riscontri anche nei comuni limitrofi? E limitrofi di quanto?

Considerazioni analoghe a quella appena svolte, si impongono anche riguardo alla previsione contenuta nel comma 2 dell’art. 11, secondo cui “la deroga va motivata in funzione dei limiti strettamente necessari per il buon esito dell’intervento”.

Non si comprende infatti se lo “stretto necessario” debba riguardare la fattibilità urbanistico/edilizia dell’intervento, oppure possa impingere anche al “buon esito” economico, funzionale, sociale (ecc.) dello stesso.

Su entrambi gli argomenti un chiarimento da parte della regione, magari con il provvedimento di fissazione dei criteri di cui all’art. 4 comma 2 lett. f), parrebbe d’obbligo; ma non è escluso che si preferirà non entrare nello specifico, onde non circoscrivere l’amplissima discrezionalità cui le generiche/atecniche locuzioni normative esaminate evidentemente lasciano spazio.

## **5. Questioni procedurali**

L’art. 32 della L.R. 35/2001 non prevede espressamente, per la formazione degli accordi di programma dalla medesima disciplinati, che debba essere formalmente riconosciuta all’intervento che ne forma oggetto la qualifica di “intervento di interesse regionale”; né contempla che degli accordi debba occuparsi la giunta regionale, limitandosi a stabilire che essi possano essere promossi dal presidente della regione e debbano essere resi esecutivi con decreto dello stesso presidente.

Occorre pertanto verificare anzitutto dove e come si debba inserire nell’iter di formazione degli accordi in questione, il riconoscimento dell’interesse regionale all’intervento da parte dell’organo collegiale di governo della regione, richiesto dall’art. 11 della L.R. 14/2017 quale condizione necessaria per consentire agli accordi stessi di derogare ai

limiti di consumo di suolo.

Sul punto soccorre la DGR n. 2943 del 14.12.2010, con cui si è inteso dettare una disciplina di dettaglio del procedimento regionale, solo a grandi linee tratteggiato dall'art. 32.

L'allegato A alla DGR, nello schematizzare tale procedimento, prevede in particolare, per quanto qui interessa, le seguenti fasi:

a) trasmissione della richiesta alla direzione regionale pianificazione territoriale (già direzione urbanistica e paesaggio) da parte della segreteria generale della programmazione;

b) screening da parte della direzione mediante incontri con i soggetti implicati, volto a valutare l'attinenza o meno dell'accordo a questioni territoriali/pianificatorie;

c) in caso di riconosciuta attinenza, avvio del procedimento con delibera della giunta regionale che riconosce la sussistenza dell'interesse regionale, o che, non riscontrandolo, conclude il procedimento;

d) nel caso di avvio del procedimento, esperimento della fase istruttoria, e quindi delle successive fino alla conferenza di servizi decisoria che definisce i contenuti dell'accordo, e quindi alla conclusione definitiva dell'iter con l'emanazione del decreto del presidente della regione.

La disciplina procedimentale introdotta dalla DGR 2943/2010, integra dunque la disciplina della legge del 2001, contemplando testualmente la valutazione da parte dell'amministrazione dell'interesse regionale, e demandando tale valutazione alla giunta; valutazione giuntale che, con l'avvento della L.R. 14/2017, viene arricchita dalla previa audizione consultiva della "competente" commissione consiliare (verosimilmente la II<sup>a</sup> commissione, posto che trattasi di valutare lo "interesse regionale alla trasformazione urbanistico-edilizia"), e viene maggiormente connotata sotto il profilo motivazionale, dovendo relazionarsi coi "criteri" che saranno stabiliti ai sensi dell'art. 4 comma 2 lett. f). Ciò detto, resta invece da chiarire ancora chi, nell'ambito del procedimento, debba valutare/attestare l'impossibilità di localizzazione dell'intervento in ambito di urbanizzazione consolidata, e chi debba esprimere il consenso alla deroga ai limiti di consumo di suolo, motivare tale consenso in funzione di quanto di strettamente necessario per il buon esito dell'intervento, prevedere le misure di mitigazione/compensazione (adempimenti tutti aggiunti dall'art. 11 in commento, rispetto allo schema procedimentale delineato dalla DGR 2943/2010).

Parrebbe a chi scrive logico ritenere, che la prima operazione debba essere svolta da organo tecnicamente attrezzato, e dunque dalla direzione pianificazione territoriale, e trovare collocazione nell'ambito della fase procedimentale sopra indicata con la lett. b) (il condizionale è peraltro d'obbligo, a fronte di quanto sopra osservato – punto 4 - sul merito della valutazione in questione, che potrebbe anche portare all'arresto definitivo dell'iter, ancor prima della valutazione di sussistenza dell'interesse regionale all'intervento).

Quanto alla seconda, sembra invece ragionevole ritenere che la relativa competenza appartenga alla conferenza di servizi decisoria, cui è rimesso di determinare definitivamente i contenuti dell'accordo.

In conclusione del punto, non sembra comunque peregrino auspicare che l'allegato A alla DGR 2943/2010 venga dalla regione allineato nelle relative previsioni alle novità introdotte dall'art. 11 della L.R. 14/2017, prendendosi posizione su quanto sopra evidenziato.

## **CAPITOLO IV LE ALTRE NOVITA' DELLA LEGGE**

### **Quadro generale delle modifiche alla L.R. n. 11/2004** *di Marino Breganze*

*Sommario:* 1. Premessa (art. 29) - 2. Il potenziamento dell'Osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica e delle conseguenti funzioni della Giunta regionale (artt. 17, 18, 19 e 23, 1° comma) - 3. Le implicazioni delle innovazioni sui PAT (articoli 20, 21, 28) - 4. Le implicazioni delle innovazioni della legge sul consumo del suolo sui piani degli interventi (articoli 22-23-24-28) - 5. Riqualficazione e credito edilizio (articoli 25 e 28) - 6. La formazione dei Parchi agro-paesaggistici-sovracomunali (art. 26) -7. L'ulteriore implementazione dell'attività di indirizzo della Giunta regionale (articolo 27)

#### **1. Premessa (art. 29)**

Con la L.R. Veneto 14/2017, si dà –o si tenta di dare- finalmente esecuzione alla negletta disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. d), della L.R. 11 del 2004, che prevedeva l'“utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualficazione del tessuto insediativo esistente”.

All'uopo -e pur tra tante deroghe ed eccezioni-, con il Capo I della nuova legge, in vista del raggiungimento dell'obiettivo di incremento zero della quota netta di consumo del suolo entro il 2050, vengono dettate norme con cui -come si evidenzia nella relazione al Consiglio della seconda commissione regionale- si “mira, nel breve periodo, al contenimento del consumo di suolo, promuovendo da subito il passaggio dall'urbanistica dell' espansione all'urbanistica della riqualficazione e della rigenerazione del tessuto insediativo esistente, dal consumo del suolo agricolo naturale al suo recupero e valorizzazione, nella consapevolezza delle funzioni ecosistemiche che lo stesso garantisce e del suo essere una risorsa limitata e non rinnovabile”.

Con ciò, tra l'altro, sarà possibile raggiungere anche altri obiettivi, aliunde e per diverse finalità previsti, come quello della sicurezza, e solo accennati nella legge regionale: l'art. 9 tra le politiche da perseguire menzionando, ex multis, il miglioramento del livello di “sicurezza”, e l'art. 2, nel definire gli ambiti urbani di rigenerazione, la “sicurezza sociale”.

Interessante ricordare che il legislatore statale, al comma 2 bis dell'art. 1 del D.L. 20 febbraio 2017, n.14, così come convertito dalla legge 18 aprile 2017, n.48, espressamente stabilisce che “ concorrono alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la riqualficazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia finanziati con il fondo di cui all'art. 1, comma 140, della legge di bilancio 11 dicembre 2016, n. 232”.

E per contribuire al perseguimento di tali finalità, il Capo II della L.R. 14/2017 –per l'attuazione delle cui previsioni l'art. 29 ha dettato una “clausola di neutralità finanziaria”, stabilendo si provveda “nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione”- ha così introdotto svariate modifiche alla legge

urbanistica regionale, la L.R. 23 aprile 2004, n.11.

## **2. Il potenziamento dell'Osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica e delle conseguenti funzioni della Giunta regionale (artt. 17, 18, 19 e 23, 1° comma)**

L'art. 8 della L.R. 11/2004 aveva voluto l'istituzione, presso la Giunta regionale e con la partecipazione di rappresentanti degli enti pubblici e delle categorie professionali interessate, dell'Osservatorio, "al fine di diffondere la conoscenza delle dinamiche territoriali del Veneto e di agevolare le valutazioni degli effetti degli strumenti di pianificazione".

Quanto alle sue competenze –evidentemente dirette alla diffusione delle informazioni riguardanti la pianificazione nell'ambito della Regione, con una sorta di monitoraggio continuo –, il secondo comma dell'art. 8 era, peraltro, alquanto sintetico, limitandosi a dire che " l'Osservatorio elabora, pubblica e diffonde dati e analisi riguardanti la pianificazione e la conoscenza".

L'art. 17 della L.R. 14/2017 ha, quindi, sostituito tale comma, potenziando l'Osservatorio e meglio precisandone le funzioni.

Invero, questo organismo ora non solo "raccolge, gestisce ed elabora le informazioni e i dati forniti dal sistema informativo di cui all'articolo 10" (della L.R. 11) e "ne promuove la conoscenza e la diffusione": ma "verifica il costante aggiornamento delle banche dati territoriali".

E mentre precedentemente la legge prevedeva la mera "partecipazione" all'Osservatorio "di rappresentanti degli enti pubblici e delle categorie professionali interessate", ora lo stesso lavora in collaborazione con gli enti locali e "collabora con gli enti e le strutture locali competenti per l'elaborazione delle politiche urbanistiche e territoriali": a tali fini promuovendo "la più ampia collaborazione con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e con l'ARPAV".

Ma v'è di più. In base al nuovo comma 2 bis dell'art. 8 della L.R. 11/2004, "l'Osservatorio redige una relazione annuale sullo stato del consumo di suolo, nei suoi diversi aspetti quantitativi e qualitativi, sui processi di trasformazione territoriale in atto più rilevanti, sull'entità del patrimonio edilizio dismesso, inutilizzato e sottoutilizzato e sulle aree degradate, inutilizzate e sottoutilizzate su cui prioritariamente intervenire con programmi di rigenerazione urbana sostenibile". Esso fornisce, inoltre, alla Giunta regionale - cui, "ai fini del monitoraggio e dello svolgimento delle attività dell'Osservatorio", vengono anche trasmessi (e ciò è condizione per la pubblicazione del piano: co. 5 bis L.R. 11/2004, così come introdotto dall'art. 23, 1° comma) gli aggiornamenti dei quadri conoscitivi predisposti dai Comuni, ai sensi dell'art. 17, comma 5, lett. f, per i piani degli interventi e le loro varianti, secondo quanto previsto dall'art. 19 della nuova legge, a modifica del comma 1 dell'art. 11 bis della L.R. 11/2004 - "i dati necessari per l'attuazione delle misure e delle disposizioni regionali finalizzate a contenere il consumo di suolo e a promuovere i processi di rigenerazione urbana sostenibile".

Ampliate significativamente in materia sono, dunque, anche le funzioni della Giunta regionale. Ed alla stessa l'art. 18, con l'introduzione del comma 2 bis nell'art. 10 della L.R. 11/2004, è dato pure di svolgere "attività di monitoraggio delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali e della loro attuazione, anche mediante la rilevazione sistematica di indicatori appositamente individuati". A tal fine la Giunta "definisce le tipologie, i parametri di valutazione e i valori di riferimento degli indicatori e conclude

specifici protocolli d'intesa con gli enti locali" –sempre meno, dunque, meri partecipanti all'Osservatorio-, "definendo le modalità di interscambio dei dati e le forme di integrazione delle reti e dei sistemi informativi".

### **3. Le implicazioni delle innovazioni sui PAT (articoli 20, 21, 28)**

Le finalità –e la correlata disciplina- di cui al Capo I della legge sul consumo di suolo comportano conseguenze anche in ordine ai contenuti ed all'approvazione dei Piani di assetto del territorio disciplinati dalla L.R. 11/2004.

All'art. 13 di questa, relativo ai contenuti del PAT, sono state, infatti, apportate talune significative modifiche dall'art. 20 della L.R. sul consumo del suolo.

A) La lettera f) del comma 1 dell'art. 13 della L.R. urbanistica regionale prevedeva, invero -tra l'altro-, che il PAT, determinasse il limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zona con destinazione diversa, avendo riguardo al rapporto tra la superficie agricola utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC).

Ora, ampliando significativamente la portata della previsione, ex art. 20, co. 1, L.R. 14/2017, la disposizione è stata sostituita: ed il PAT, in modo più generale, deve determinare "la quantità massima di superficie naturale e seminaturale" (definite dall'art. 2) "che può essere interessata da consumo di suolo in applicazione del provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, comma 2, lett. a), della legge regionale recante disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e, in coerenza con lo stesso, la aggiorna periodicamente".

Va ricordato che, con tale provvedimento regionale, la Giunta, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della L.R. 14/2017 doveva stabilire- ed a ciò ha provveduto con la DGR 15 maggio 2018, n.668- "la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei".

E l'importanza della determinazione della quantità massima di superficie naturale e seminaturale che può essere interessata da consumo del suolo è tale che l'articolo 21 – integrando, con la lettera c- bis), l'art. 14, comma 6, della L.R. 11/2004- ha introdotto la possibilità di approvazione del PAT con le modifiche d'ufficio necessarie per "l'osservanza del limite quantitativo di cui all'articolo 13, comma 1, lettera f) ".

Va notato, peraltro, che –ovviamente- è stato previsto che l'applicazione delle "disposizioni di novellazione" recate dall'art.20, co. 1, e dall'art. 21 avvenga solo "successivamente alla pubblicazione nel BUR del provvedimento"-come poco fa ricordato, approvato il 15 maggio 2018 con DGR n.668- "della giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), e nei Comuni interessati dal provvedimento medesimo".

B) la lettera k) del primo comma dell'art. 13 della L.R. 11/2004 stabiliva altresì che il PAT determinasse, per ambiti territoriali omogenei (ATO), i parametri teorici di dimensionamento, i limiti quantitativi e fisici per lo sviluppo degli insediamenti ed i parametri per i cambi di destinazione d'uso, perseguendo l'integrazione delle funzioni compatibili.

Anche qui l'art. 20 (comma 2), sostituendo tale disposizione l'ha ampliata nella sua portata: si prevede ancora la determinazione per ATO dei parametri teorici di insediamento, ma aggiungendovi le dotazioni di servizi, "i limiti" (non solo quantitativi e fisici, dunque) e le "condizioni" per lo "sviluppo degli insediamenti, per i mutamenti

di destinazione d'uso e per gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile, perseguendo l'integrazione delle funzioni e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti e il contenimento del consumo del suolo". Ciò, si legge, "anche ai sensi della legge regionale recante disposizioni per il contenimento del consumo del suolo": e la congiunzione "anche" fa intendere che pure altri criteri, oltre a quelli della L.R. 14/2017, potrebbero indirizzare la determinazione di cui alla lettera k) del primo comma dell'art. 13 della L.R. 11/2004.

C) Come noto, il comma 5 bis dell'art. 48 della legge urbanistica regionale ha stabilito che "a seguito dell'approvazione del piano di assetto del territorio (PAT), il piano regolatore generale vigente, per le parti compatibili con il PAT, diventa il piano degli interventi".

Ed "anche" –e, quindi, non necessariamente "solo"- agli effetti di piano degli interventi, l'art. 20, comma 3 –introducendo la lettera r bis) all'art. 13, 1° comma, della L.R. 11, precisa ora opportunamente che il PAT deve indicare "quali contenuti" del piano regolatore generale sono confermati in quanto compatibili con il PAT; tale compatibilità è valutata, in particolare, con riferimento ai contenuti localizzativi, normativi e alla sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste dal piano regolatore generale medesimo.

#### **4. Le implicazioni delle innovazioni della legge sul consumo del suolo sui piani degli interventi (articoli 22-23-24-28)**

A) L'art. 17 della L.R. 11/2004 stabilisce quali debbano essere i contenuti del P.I.

Sostituendo il comma 4 dello stesso, l'art. 22 della nuova legge prevede ora, altresì, che, "in attuazione delle finalità di cui all'art. 2, comma 1, lett. d)," il Comune debba verificare la possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, dando atto degli esiti di tale verifica nella relazione programmatica, di cui al comma 5, lett. a), che "indica i tempi, le priorità operative ed il quadro economico". L'art. 2 sopracitato riveste importanza fondamentale anche perché esso definisce il concetto, in precedenza sconosciuto, di "impermeabilizzazione" del suolo: il cui cambiamento e la cui copertura possono avvenire, eliminandone di conseguenza la permeabilità, "principalmente attraverso interventi di urbanizzazione, ma anche nel caso di compattazione del suolo dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti, depositi permanenti di materiali o attrezzature".

Qualora, a seguito di tale verifica, risulti "necessario" individuare aree nelle quali programmare interventi di nuova urbanizzazione, a seguito dell'introduzione del nuovo comma 4 bis nell'art. 17 della L.R. 11/2004, operato dall'art. 22 della legge sul consumo del suolo, al Comune sono attribuite delle nuove incombenze.

a) Il Comune (lett.a) deve procedere "alla verifica dei limiti del consumo del suolo definiti ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. f)", "sulla base dell'aggiornamento dei dati contenuti nel quadro conoscitivo": ma ciò –ex art. 28 della legge 14/2017 - solo successivamente alla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta regionale – approvato con DGR n.668 del 15 maggio 2018- di cui all'art. 4, comma 2, lett. a), e nei Comuni interessati dal provvedimento medesimo ( su cui v. paragrafo 3).

b) La lett. b, del comma 4 bis, riprende quanto era stabilito dal comma 4 dell'art. 17 della legge urbanistica regionale, prima della sua sostituzione, ma con alcune importanti mutamenti.

Invero, il testo previgente stabiliva che "per individuare le aree nelle quali realizzare

interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione, il Comune può attivare procedure ad evidenza pubblica, cui possono partecipare i proprietari degli immobili nonché gli operatori interessati, per valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale definiti dal PAT”.

Ora -eliminato il “può”-, è stabilito che il Comune procede (quindi: deve) all’attuazione di procedure ad evidenza pubblica: per valutare le proposte di intervento che risultino “idonee in relazione ai benefici apportati alla collettività in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, di efficienza energetica, di minore consumo di suolo, di soddisfacimento degli standard di qualità urbana, architettonica e paesaggistica”.

Immutata è la conclusione della procedura, con le forme e i modi previsti dall’art. 6 della L.R. 11/2004.

B) Quanto all’efficacia del P.I., già l’art. 18, comma 7, della L.R. 11/2011 prevedeva che decorsi cinque anni dall’entrata in vigore dei piani decadono le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, a nuove infrastrutture e ad aree per servizi per le quali non siano stati approvati i relativi progetti esecutivi, nonché i vincoli preordinati all’esproprio di cui all’art. 34. “In tale ipotesi” - prevedeva la norma – “fino ad una nuova disciplina urbanistica, si applica l’articolo 33”, relativo alle “aree non pianificate”.

Con le modifiche apportate a tale disposizione dal comma 2 dell’art. 23, che ha sostituito il comma 7 dell’art. 18 della legge 11/2004, per non mantenere nel limbo la disposizione è stato ora fissato che la “nuova disciplina delle aree” deve “adottarsi entro il termine di centottanta giorni dalla decadenza con le procedure previste dai commi da 2 a 6”: e “decorso inutilmente tale termine si procede in via sostitutiva ai sensi dell’articolo 30”.

V’è, però, una nuova significativa (e discutibile, per l’incertezza in cui si può lasciare la programmazione del Comune) possibilità –onerosa- che l’art. 23, comma 3, ha previsto con l’introduzione del comma 7 bis nell’art. 18 della L.R. 11/2004. Invero, per le previsioni relative alle aree di espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, “gli aventi titolo possono richiedere” (ma non è detto che necessariamente ottengano) “al Comune la proroga del termine quinquennale”, autorizzabile “previo versamento” di un contributo determinato (evidentemente dal Comune) in misura non superiore all’1 per cento del valore delle aree considerato ai fini dell’applicazione dell’IMU, e finalizzato, si confida davvero, “ad interventi per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione” (è da supporre, visto che non lo si dice, delle opere incongrue e degli elementi di degrado). Tale contributo, che peraltro solleva dubbi non trascurabili sulla residua consistenza della potestà pianificatoria comunale, dovrà essere corrisposto entro il 31 dicembre di ogni anno successivo alla decorrenza del termine quinquennale: e quindi, sembrerebbe – ma ciò solleva ulteriori perplessità - anche per un numero indefinito di anni.

L’omesso o parziale versamento comporta l’immediata decadenza delle previsioni oggetto di proroga e l’applicazione delle previsioni di cui al comma 7, dell’art. 18 della L.R. 11/2004.

C) Va, infine, notato come nell’art. 18 ter della L.R. 11, relativo alle varianti ai piani degli interventi per aree commerciali destinate a medie strutture di vendita, l’art. 24 della legge in commento abbia aggiunto il comma 3 bis, in base al quale “ferma restando l’applicazione delle disposizioni regionali finalizzate a limitare il consumo del suolo, nel valutare le proposte di cui al comma 2, il Comune assicura in ogni caso la priorità al

recupero di edifici esistenti e di ambiti urbanizzati dismessi o inutilizzati”.

### **5. Riqualificazione e credito edilizio (articoli 25 e 28)**

Ai sensi dell'art. 36, 1° comma, della L.R. 11/2004, il Comune, con il PAT, individua, tra l'altro, “le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola definendo gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica” – nonché, giusta l'aggiunta operata dal comma 1 dell'art. 25 della legge sul consumo del suolo, “energetica, idraulica” -, oltre che “ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare”.

La demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale di cui al comma 1 dell'art. 36 determinano un credito edilizio .

Ciò avviene ora, come previsto dal 2° comma dell'art. 25 della legge 14/2017, anche per “gli interventi di riordino delle zone agricole di cui al comma 5 bis”.

Il citato comma 5 bis –introdotto nell'art. 36 della L.R. 11 dall'art. 25, comma 4, della legge regionale sul consumo del suolo- precisa che “gli interventi di riordino della zona agricola sono finalizzati alla riqualificazione dell'edificato inutilizzato o incongruo esistente, alla riduzione della dispersione insediativa e alla restituzione all'uso agricolo di suoli impermeabilizzati e di aree occupate da insediamenti dismessi”.

“Il piano regolatore comunale individua, nel rispetto dei limiti definiti ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera f)” (su cui v. paragrafo 3), “gli ambiti e le aree da destinare alla rilocalizzazione e alla ricomposizione insediativa di edifici demoliti per finalità di cui al presente comma, preferibilmente all'interno delle aree di urbanizzazione consolidata di cui all'articolo 13, comma 1, lett. o” – il quale prevede il PAT individui “le aree di urbanizzazione consolidata in cui sono sempre possibili nuovi interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti attuabili nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 3, lett. c” - “nonché le modalità di riconoscimento del credito edilizio. Sono in ogni caso tutelate e valorizzate le testimonianze del territorio agricolo ed incentivati la loro conservazione e il loro recupero ai fini della promozione del turismo rurale”. A tale proposito, facendo riferimento al piano regolatore comunale, è da supporre che il legislatore si riferisca al piano degli interventi, visti subito dopo individuati limiti posti dal PAT e quanto stabilito dall'art. 36, comma 4, della L.R. 11/2004: ma ben avrebbe potuto essere più preciso al riguardo.

Sono, dunque, sensibilmente implementati gli interventi per cui è previsto un credito edilizio, essendovi ora ricompresi anche quelli di riqualificazione energetica ed idraulica e –nei termini sopra visti- quelli di riordino della zona agricola.

Muta parzialmente la stessa definizione di credito edilizio (data dal comma 4 dell'art. 36 della L.R. 11, così come sostituito dal comma 3 della legge regionale 14/2004): esso non è più inteso come “quantità volumetrica” ma come “capacità edificatoria” riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi di cui al comma 3 ovvero a seguito delle compensazioni di cui all'art. 37 della legge 11/2004, e non definibile, dunque, a quel che pare, (solo) in termini di cubatura. Ed il P.I. individua e disciplina, come in precedenza, gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, ma non solo mediante l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati, ma anche di “previsioni edificatorie localizzate”: e sempre “nel rispetto dei parametri e dei limiti di cui all'articolo 13, comma

1, lett. k)”, così come sostituito dall’art. 20 della legge sul consumo del suolo (v. paragrafo 3). E, come sopra evidenziato, ed in relazione a ciò, pare di dover ritenere che sempre al P.I. spetti la fissazione delle “modalità di riconoscimento del credito agricolo” per gli interventi di riordino della zona agricola, di cui all’art. 5 bis della L.R. 11/2004.

In ogni caso, la parzialmente nuova disciplina del credito edilizio dettata dal novellato comma 4 dell’art. 36 della L.R. 11 è stato previsto si applichi solo “successivamente alla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta regionale”-approvato con DGR n.668 del 15 maggio 2018- “di cui all’art. 4, comma 2, lett. a), e nei Comuni interessati dal provvedimento medesimo” (art. 28 L.R. 14/2017).

## **6. La formazione dei Parchi agro-paesaggistici-sovracomunali (art. 26)**

La costituzione di parchi locali di interesse sovracomunale (PLIS), che, pur non rientrando nell’elenco delle aree naturali protette, sono accomunati dalla presenza in più Comuni adiacenti di omogeneità di assetto culturale e paesaggistico dei luoghi, è stata particolarmente cospicua nella regione Lombardia.

Non così in Veneto.

Ma dopo l’adozione (con DGR 10/4/2013, n.427) della Variante parziale con attribuzione della valenza paesaggistica al PTRC, adottato con DGR 372 del 2009, vennero presentate alla stessa delle osservazioni miranti –per la tutela e la valorizzazione del territorio, del paesaggio e delle attività agricole, e con valenza ben superiore ai succitati PLIS- a far sì che la Regione favorisse la formazione, anche attraverso appositi progetti strategici, di parchi agro-paesaggistici sovracomunali.

Il PTRC con valenza paesistica è fermo su un binario morto. Ma la Regione ha sostanzialmente fatto proprie e recepite quelle osservazioni con l’art. 26 della L.R. 14/2017, il quale ha inserito, al comma 6 dell’art. 45 ter della L.R. 11/2004 (relativo alle competenze della Regione in materia di paesaggio), la lettera i bis), che prevede appunto, tra le attribuzioni della Giunta regionale, quella della “promozione della formazione dei Parchi agro-paesaggistici-sovracomunali, per la tutela e la valorizzazione del territorio rurale, del paesaggio e delle attività agricole, anche con la partecipazione dei produttori locali e degli abitanti delle aree interessate” (parchi misti pubblico-privato, dunque).

Le finalità –e le potenzialità- dei parchi sono molteplici. La prima è - ovviamente, vista la legge in cui è prevista- quella dell’ “arresto della dispersione insediativa ed il conseguente contenimento del consumo del suolo”. Ma contestualmente i parchi mirano alla formazione di una rete ecologica estesa a scala territoriale ed alla salvaguardia della biodiversità, alla riconversione dell’agricoltura verso la multiproductività ed al recupero delle tradizioni locali, al ritorno alla terra con il recupero dei terreni abbandonati o sottoutilizzati e la creazione di nuove economie connesse all’agricoltura; alla tutela dei beni storici e culturali presenti nel territorio rurale e alla creazione di itinerari culturali. Ed infine, quasi con clausola di chiusura, si precisa che il parco ha anche la finalità de “la bellezza e il decoro del paesaggio”.

Sotto il profilo vuoi culturale e paesaggistico che economico, le potenzialità non paiono mancare. Bisognerà in concreto vedere se la “promozione” fatta (si spera) dalla Regione incontrerà l’assenso dei produttori e degli abitanti.

## **7. L’ulteriore implementazione dell’attività di indirizzo della Giunta regionale (articolo 27)**

Ai sensi dell’articolo 46 della L.R. 11/2004 (“Attività di indirizzo”), da tempo la Giunta

regionale ha adottato appositi atti di indirizzo e coordinamento su svariate problematiche di interesse comunale in materia di urbanistica e paesaggio.

Ora, con l'introduzione della lettera g bis) nel comma 2 di tale disposizione della legge urbanistica regionale, l'art. 27 della L.R. sul consumo del suolo ha imposto alla Giunta l'obbligo di adottare - ma senza fissare termine alcuno per l'incombenza, a differenza di quanto di quanto era stato a suo tempo previsto per tutta l'attività di indirizzo poi adottata - un nuovo atto di indirizzo e coordinamento diretto ai Comuni. Lo stesso concerne "la metodologia per la definizione dei bilanci energetici in ambito comunale ed intercomunale e i sussidi operati per la messa a punto delle misure e delle azioni del governo del territorio finalizzate al contenimento dei consumi energetici degli insediamenti, al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e delle strutture pubbliche e private, alla razionalizzazione delle reti di produzione e distribuzione di energia in ambito urbano, in accordo con il piano energetico regionale e con le disposizioni statali e regionali in materia".

La disposizione, per vero, è un po' criptica e appare slegata dalle altre contenute nel capo II della L.R. 14/2017 e, bene o male, tutte dirette ad evitare consumo di suolo: anche se il miglioramento e la razionalizzazione dell'efficienza energetica possono in effetti contribuire ad una qualche rigenerazione e ad una migliore vivibilità degli edifici esistenti (e comportare allora, forse, talora, quella riqualificazione energetica per cui è ora previsto credito edilizio).

Si confida ad ogni modo che l'atto che verrà adottato porterà maggior chiarezza al riguardo.

***Politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale per la riqualificazione per la rigenerazione***  
di Giancarlo Ghinello

L'articolo in commento pone in evidenza l'esigenza e l'importanza dell'*educazione* verso una complessiva cultura progettuale capace di contribuire in maniera decisa alla messa in atto di corrette azioni di trasformazione (edilizia ed ambientale), utili a migliorare le condizioni del vivere e dell'abitare, ovvero di idonei interventi modificativi dello spazio (antropizzato e naturale), sostanzialmente tali da concorrere al generale sviluppo e benessere della Società.

Il *territorio*, per attrezzarsi alle nuove sfide competitive ed assicurare alle future generazioni un ambiente di vita adeguato, deve riuscire a passare da una logica legata alla crescita "quantitativa" ad una logica ancorata a fattori "qualitativi", prendendo atto della più recente organizzazione spaziale, ossia dei cosiddetti "paesaggi della contemporaneità" con i quali ci troviamo a convivere. L'improcrastinabile necessità di rivedere il modello di sviluppo territoriale veneto – ponendo al centro l'importanza della qualità della vita per le generazioni attuali e future, la salvaguardia della salute, l'equilibrio ambientale, la tutela degli ecosistemi naturali, la sicurezza e salvaguardia territoriale, la produzione agricola, l'identità e la socialità – ha trovato compimento per tramite della nuova normativa finalizzata a ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato per usi insediativi e infrastrutturali, in coerenza con l'obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050, il cui "Capo I" (contenimento del consumo di suolo, riqualificazione, rigenerazione e miglioramento della qualità insediativa) annovera anche l'articolo 9 di nostro interesse, relativo alle "*Politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale, per la riqualificazione e per la rigenerazione*".

Analizzare il *paesaggio urbano*, inteso quale *paesaggio dell'attualità*, costituisce ora obiettivo primario tra le politiche territoriali, ed in particolare degli strumenti di pianificazione, al fine di individuare isole di degrado e di scarsa riconoscibilità, marginali, con situazioni spaziali non definite, i vuoti generati da una progettazione incompiuta, spazi ambigui tra forme definite, infrastrutture obsolete, aree dimesse, ovvero *porzioni di territorio ove sia possibile prefigurare nuovi scenari urbani, nuove aree di progetto urbano* il cui ruolo è quello di configurare e connettere frammenti di territorio, *rileggendo e reinterpretando il legame con il contesto*, ricreando *nuovi luoghi* pure per le aree di margine che seguono il continuo del costruito, anche partendo da un disegno e da una nuova concezione delle *infrastrutture urbane* come *occasioni di progetto architettonico*.

Si tratta di stabilire nuovi criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica per il recupero della funzionalità del suolo attraverso l'assunzione di politiche di sviluppo e di conservazione in rapporto al *valore ambientale del suolo*, per *tutelare e valorizzare il territorio aperto* e per *promuovere il riuso, la riqualificazione e la rigenerazione urbana sostenibile, integrata, contestuale, inclusiva* delle aree di urbanizzazione consolidata e degli spazi residuali di bordatura – capace di coniugare le aspettative di tutti i diversi attori impegnati in questo processo, finalizzate al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani, prestabilendo modalità di redazione dei "progetti d'intervento" da elaborare con il coinvolgimento degli abitanti e dei soggetti

pubblici e privati interessati – *tenendo conto delle identità espresse dal territorio* e degli scambi relazionali utili a migliorare la *sicurezza urbana*.

L'Architettura, quindi, intesa come primario “strumento” di sviluppo e di benessere collettivo, *di qualificazione del costruito e del paesaggio, con evidente beneficio soprattutto in termini di qualità della vita*. La promozione della valorizzazione territoriale attraverso la *qualità architettonica e paesaggistica: suolo, territorio, paesaggio, ambiente, progetto, architettura*.

Un *suolo* in condizioni naturali fornisce al genere umano i servizi ecosistemici necessari al proprio sostentamento (servizi di approvvigionamento, di regolazione, di supporto, culturali, ecc.). Allo stesso tempo è anche una *risorsa fragile* che viene spesso considerata con scarsa consapevolezza e ridotta attenzione nella valutazione degli *effetti derivanti dalla perdita delle sue funzioni*.

L'*uso del suolo* è, invece, un riflesso delle interazioni tra l'uomo e la *copertura del suolo* e costituisce quindi una descrizione di come il *suolo* venga impiegato in *attività antropiche*. La direttiva 2007/2/CE lo definisce come una *classificazione del territorio in base alla dimensione funzionale o alle destinazioni socioeconomiche presenti e programmate per il futuro* (ad esempio ad uso residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo, ecc.).

Il *territorio*, in tutte le sue componenti, culturali, ambientali, naturali, paesaggistiche, urbane, infrastrutturali, costituisce “*bene comune*”, di *carattere unitario ed indivisibile*, che contribuisce allo *sviluppo economico e sociale* regionale e nazionale.

Il *governo del territorio* consiste nella *conformazione*, nel *controllo* e nella *gestione del territorio*, quale *bene comune di carattere unitario e indivisibile*, e comprende l'urbanistica e l'edilizia, i programmi infrastrutturali e le grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive, la difesa, il risanamento e la *conservazione del suolo*. Le “*politiche*” del governo del territorio *garantiscono la graduazione degli interessi in base ai quali possono essere regolati gli assetti ottimali del territorio e gli usi ammissibili degli immobili – suoli e fabbricati – in relazione agli obiettivi di sviluppo e di conservazione e ne assicurano la più ampia fruibilità da parte dei cittadini*.

“Per *paesaggio* si intende il *territorio espressivo di identità*, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”: in tal senso l'art. 131, comma 1, del D. Lgs. n. 42/2004 “*Codice dei beni culturali e del paesaggio*” (*paesaggio* come rappresentazione materiale e visibile).

L'art. 1 della *Convenzione Europea del Paesaggio*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19.07.2000 e sottoscritta a Firenze il 20.10.2000, ratificata con la L. n. 14/2006, parla di “*paesaggio*” quale *parte del territorio “come è percepito dalle popolazioni”*.

La Convenzione impone agli Stati sottoscrittori di “*stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi*” (articolo 5, lettera *b*), della Convenzione), mediante il *perseguimento di obiettivi di “qualità paesaggistica”* (articolo 6, lettera *d*)).

Indipendentemente dalla ratifica della citata Convenzione, un importante aspetto del *modello di tutela integrata del paesaggio*, ricomprendente, quindi, gli interventi della sua “*riqualificazione*” *in senso estetico*, è già presente nell'art. 6, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale disposizione, infatti, prevede che: “*In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle*

*aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”.*

La citata formulazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio sembra offrire già una significativa base normativa all’integrazione della “*qualità architettonica*” nella tematica della *tutela integrata del paesaggio*.

L’esercizio dei *poteri di pianificazione* non può non tenere conto del “*valore ambientale*”.

*Il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio* in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, ecc.), *ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità d’interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti*. L’ambiente, dunque, *costituisce inevitabilmente l’oggetto* (anche) *dell’esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia*; così come, specularmente, l’esercizio dei predetti poteri di pianificazione non può non tenere conto del “*valore ambientale*”, al fine di preservarlo e renderne compatibile la conservazione con le modalità di esistenza e di attività dei singoli individui, delle comunità, delle attività anche economiche dei medesimi (rif.: C.d.S., sez. IV, n. 839 del 19.02.2015).

Il primo comma dell’articolo 9 della L.R. n. 14/2017 fa esplicito riferimento alla “*qualità architettonica*” da perseguire mediante una “*progettazione*” che – facendo proprie le necessità ed i bisogni “*di carattere funzionale, formale, paesaggistico, ambientale e sociale*” da assumere come criteri informativi di base ai fini dell’ideazione e della realizzazione dell’opera – “*garantisca l’armonico inserimento dell’intervento nel contesto urbano o extraurbano, contribuendo al miglioramento dei livelli di vivibilità, fruibilità, sicurezza, decoro e garantendone il mantenimento nel tempo*”.

Un corretto inserimento dell’intervento nel contesto territoriale di appartenenza dipende sempre più da una progettazione architettonica di qualità, capace di rispondere ai manifestati bisogni generali (paesaggistico-ambientali e sociali), quindi di assicurare condizioni di godibilità e di sicurezza stabili nel tempo e di ridare significato e senso allo spazio in cui viviamo, consentendo di riaffermare la sua identità (salvaguardando saperi, culture e tradizioni locali, valori che conferiscano al *territorio* caratteri di specificità e distinzione).

*(...) All’idea di una architettura indifferente ai valori del contesto nel quale si inserisce, incapace di stabilire una relazione non solo con la storia e la geografia del luogo che interviene a modificare e a creare, si oppone la necessità di una risposta e(st)etica alla crescente domanda di qualità proveniente dal mercato.*

*La nostra società infatti chiede proprio all’urbanistica e all’architettura di affrontare i grandi temi della contemporaneità che sono la domanda sociale, la qualità urbana, l’ambiente, la residenza, la mobilità, una produzione edilizia ecologicamente sostenibile; (...) emerge il bisogno di far percepire i luoghi costruiti come luoghi sistemici, superandone la visione del funzionamento atomizzato che identifica ogni edificio come ambiente isolato (...).*<sup>120</sup>

Il *territorio*, inteso non solo come spazio fisico sul quale si diffonde l’attività sociale, ma riguardato – al tempo stesso – come una risorsa, materiale e culturale, economica e civile,

---

<sup>120</sup> da: “*Cinque voci sulla venustas in architettura*”, Paola Scala [hiip://www.opcit.it/cms](http://www.opcit.it/cms)

*è insieme l'infrastruttura di base, cioè il supporto degli insediamenti, è il luogo della memoria collettiva costituita dall'accumulazione dei segni e degli interventi realizzati nel corso della storia a formare l'identità sociale e la consapevolezza comunitaria dei suoi abitanti.*

Lo strumento di pianificazione deve essere considerato in rapporto alle ricadute temporali delle scelte e dei processi da avviare.

Nel tempo si è andato evidenziando sempre più come uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio si può coltivare solo attraverso una politica di alleanze con i soggetti istituzionali e con tutti gli operatori interessati per organizzare e attuare progetti orientati da obiettivi condivisi. Il Piano (*piano-progetto*), in qualità di “*strumento-processo*”, è nel contempo “*esito di un accordo*” e strumento per la definizione di accordi successivi.

All'interno del “sistema” assume un'importanza strategica il “*progetto*”, soprattutto quello complesso: è la forma privilegiata per far convergere reti multiple di attori e strutturarle secondo specifici modelli di sviluppo socio-economico rispettoso dell'identità locale. Anche a livello regionale il susseguirsi delle norme in materia urbanistica (dall'assetto e uso al governo del territorio) non ha raggiunto compiutamente l'effetto auspicato: occorre riaffermare la “*centralità del progetto*”. Per ottenere qualità, occorre far convergere la dimensione tecnica, amministrativa, economico-finanziaria, sociale ed ambientale dei processi di intervento.

La “qualità del progetto” è decisiva per raggiungere obiettivi di competitività: dal *masterplan* strutturale (P.A.T.I. / P.A.T.) alla formulazione del Piano esecutivo (P.I. / P.U.A.) per poi “*costruire*” secondo “*giusta misura*” nel rispetto del *luogo* e del suo *genius loci*.

Nella prima lezione del suo libro “*Progettare un edificio. Otto lezioni di architettura*”, Ludovico Quaroni spiegava come l'*architettura* debba essere necessariamente formata dall'integrazione di tutte le sue parti, sia in senso lato (cultura interdisciplinare), sia nel dettaglio delle fasi e delle parti di progetto. Indicava come le componenti che devono intervenire per una corretta progettazione sono state già chiarite e codificate in passato nei dieci libri sull'architettura di Vitruvio, in particolare vengono ricordate le tre componenti vitruviane necessarie in ogni costruzione: *firmitas* (solidità, nella statica e nei materiali), *utilitas* (utilità, nelle funzioni) e *venustas* (bellezza, estetica).

Chi “*progetta architettura*” deve utilizzare la conoscenza culturale della *venustas* per amalgamare le conoscenze razionali di *firmitas* e *utilitas* (successione di operazioni razionali e irrazionali). Non bisogna considerare una di queste tre componenti più importante delle altre e concorrere al suo raggiungimento a discapito del resto. È molto importante tenere sempre presente la necessità di integrare tutto: “*un dialogo che s'intreccia armonicamente nella mente*”.

Gli interventi di modificazione del territorio, rispondendo a criteri stilistici non casuali, possono contribuire ad una riqualificazione dell'habitat umano, così realizzando un evidente progresso civile e culturale della società.

L'obiettivo di fondo dovrebbe essere quello di affermare che la qualità dei progetti di trasformazione del territorio, e quindi di ogni atto riguardante l'inserimento di nuove opere nei diversi ambienti naturali ed urbani (l'utilizzazione del patrimonio edilizio esistente, la conservazione, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali pubblici e privati, la realizzazione e la modernizzazione delle reti infrastrutturali), riveste

*un “interesse pubblico” e in quanto tale costituisce oggetto di un “diritto” dei cittadini (interesse pubblico primario dell’attività di ideazione e realizzazione architettonica).*

In definitiva, anche nel nostro Paese il tema del riconoscimento e della valorizzazione del ruolo della progettazione deve considerarsi parte integrante della più generale questione della riqualificazione dell’architettura e dell’urbanistica contemporanee, quali elementi che a loro volta contribuiscono a definire i livelli di salvaguardia dei valori culturali, storici, artistici e paesaggistici che caratterizzano il territorio.

L’auspicata esplicitazione nel nostro ordinamento della nozione di “*qualità architettonica*” non può, però, fermarsi alla sua definizione astratta e generale. La qualità architettonica si inverte, nella nostra società e nel nostro tempo, in una *chiara ed esplicita valorizzazione dell’attività di progettazione* e in una *disciplina seria dell’opera dei professionisti impegnati nel campo dell’urbanistica e dell’edilizia*. Anzi, *tutta l’attività di progettazione dovrebbe essere finalizzata al perseguimento della qualità architettonica*.

*“Per qualità architettonica si intende l’esito di un coerente sviluppo progettuale che recepisca le esigenze di carattere funzionale ed estetico poste a base della progettazione e della realizzazione dell’opera e che garantisca, secondo un processo coerente ed integrato, il suo armonico inserimento nell’ambiente circostante e il rispetto del paesaggio e dell’assetto urbano”.*

*“Sono ricompresi nell’ambito di applicazione della presente legge i progetti di trasformazione del territorio e, quindi, ogni atto che riguarda l’inserimento di nuove opere nei diversi ambienti naturali ed urbani, l’utilizzazione del patrimonio edilizio esistente, la conservazione, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali pubblici e privati, la realizzazione e la modernizzazione delle reti infrastrutturali.”.*

Così recitano rispettivamente primo e secondo comma dell’articolo 2 del D.D.L. n. 74 “*Legge quadro in materia di valorizzazione della qualità architettonica e disciplina della progettazione*”, comunicato alla Presidenza del Senato il 15 marzo 2013.

Il *favor* dell’ordinamento europeo nei confronti di una valorizzazione della qualità architettonica è reso esplicito, peraltro, dalla “*Risoluzione del Consiglio sulla qualità architettonica dell’ambiente urbano e rurale*” n. 13982/00 del Consiglio dell’Unione europea del 12.01.2001, nella quale si incoraggiano gli Stati membri “*ad intensificare gli sforzi per una migliore conoscenza e promozione dell’architettura e della progettazione urbanistica, nonché per una maggiore sensibilizzazione e formazione dei committenti e dei cittadini alla cultura architettonica, urbana e paesaggistica*”, quindi “*a promuovere la qualità architettonica attraverso politiche esemplari nel settore della costruzione pubblica*”.

Alla vigilia dell’incontro annuale del World Economic Forum (WEF), il 21 e il 22 gennaio scorsi i Ministri della cultura europei si sono incontrati a Davos, su invito del Presidente della Confederazione Elvetica. Tema dell’incontro è stato “*Verso una Baukultur di alta qualità per l’Europa*”.

Con il termine “*Baukultur*” si intende ogni attività umana tesa a trasformare l’ambiente costruito, includendo anche elementi progettati ed edificati all’interno dell’ambiente naturale. La *Baukultur* vede le costruzioni e le infrastrutture esistenti, le creazioni architettoniche contemporanee e i monumenti del patrimonio culturale, gli spazi pubblici e i paesaggi come un’unica entità, e si riferisce tanto a specifici metodi costruttivi che a sviluppi urbani di ampia scala, tanto ai mestieri tradizionali e alle competenze locali che alle tecniche innovative.

La Dichiarazione di Davos *mette in risalto il ruolo centrale della cultura per la qualità dello spazio di vita delle persone*: ricorda che “costruire è un atto culturale” che contribuisce a perseguire il “*bene comune*” e spiega che “non può esservi uno sviluppo democratico, pacifico e sostenibile se la cultura non è posta al centro”.

Non si tratta, a ben vedere, di un principio estraneo al quadro costituzionale vigente. La previsione dell’art. 9, secondo comma, della Costituzione – secondo cui la Repubblica “*Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*” – non solo legittima l’introduzione di una disciplina specificatamente dedicata alla qualità architettonica, ma per certi versi la impone, configurandosi come un principio generale che necessita di norme di attuazione per inverarsi nell’ordinamento.

L’obbligo costituzionale di promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, che grava su tutte le articolazioni della Repubblica (e quindi tanto sullo Stato, quanto su regioni ed enti locali), impone di accogliere e favorire anche quella direttrice primaria della cultura contemporanea che si esprime, in così larga misura, nell’attività di progettazione architettonica. Attività che, quindi, rientra a pieno titolo nell’area di protezione del primo e del secondo comma dell’art. 9 della Costituzione.

Il preciso dovere di *tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico* della Nazione impone, nel concreto, di *promuovere criteri di trasformazione del territorio che non rispondano soltanto ad esigenze di funzionalità e redditività*.

Siamo in un’epoca di profonde metamorfosi sociali, politiche e culturali e il *compito centrale dell’architettura è imparare ad ascoltare la realtà per offrire visioni utili ad accogliere il cambiamento in corso*. L’architettura è la disciplina che trasforma nel tempo l’ambiente che ci circonda e che interagisce con la nostra vita quotidiana ed è indispensabile che si misuri con le grandi questioni di questo secolo: lo sfruttamento delle risorse naturali, lo sviluppo sostenibile, i processi di inurbamento, l’integrazione, la convivenza e la sicurezza.

Se la “*qualità architettonica*” è da intendersi *un bene pubblico primario* da assoggettare alla tutela dello Stato, ad essa deve conformarsi chiunque intenda realizzare opere di architettura, di qui la previsione che il *rispetto della qualità architettonica* venga garantito in primo luogo nelle fasi della progettazione di ogni attività di trasformazione edilizia che richieda un provvedimento autorizzatorio o concessorio.

L’opera di promozione e valorizzazione della qualità architettonica risulterebbe molto ridotta se venisse fatta gravare esclusivamente sui soggetti pubblici, tralasciando del tutto le trasformazioni del territorio realizzate dai privati.

Il rapporto tra la “*pianificazione*” e la “*programmazione*”, a tutti i livelli, costituisce ora un’esigenza culturale ed operativa da perseguire secondo criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza.

Dalla “*Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale*” 2018-2020 (D.C.R. n. 183 del 13.12.2017), sono desumibili le linee strategiche su cui l’Amministrazione regionale sarà impegnata nel prossimo triennio, tra le quali è annoverata la “*MISSIONE 08 – assetto del territorio ed edilizia abitativa*” (nella sostanza: dal Piano Casa al *Piano Città*).

L’obbligo di “*fare rete*”, continuamente richiamato nel campo dell’economia al fine di accettare e confrontarsi con la crescente complessità degli sfondi europei e mondiali e delle sfide internazionali, riguarda praticamente i Comuni, le Città ed i loro contesti, ove le diverse problematiche si rendono palesi ed emergono in tutta la loro evidenza le insufficienze e le possibili contraddizioni. La *questione urbana* ha bisogno di un pensiero

complessivo: si tratta di agire sulle *strutture (hardware)* capace di cambiare la vita delle persone, ma anche sul *software*, ossia *investendo sulle risorse e sulle identità*. Alla *perdita di identità*, segue la *perdita di valori, di rispetto, dell'interesse al bene comune*. Per questo è importante lo spazio identitario: *le città sono un insieme di tante cose: di memoria, di desideri, di segni d'un linguaggio; le città sono i luoghi di scambio, ... , ma questi scambi non sono soltanto scambi di merci, sono scambi di parole, di desideri, di ricordi* (così Italo Calvino ne "Le città invisibili").

Il secondo comma dell'articolo 9 della L.R. n. 14/2017 elenca le azioni che verranno espletate dalla Giunta regionale nell'attuare le politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale, per la riqualificazione e per la rigenerazione. Nella sostanza la Giunta regionale:

- a) promuove la qualità edilizia e diffonde la conoscenza delle buone pratiche;
- b) incentiva la promozione dell'edilizia sostenibile di cui alla L.R. n. 4/2007;
- c) promuove ed attiva concorsi di idee e laboratori di progettazione;
- d) definisce parametri di eco-sostenibilità degli interventi di riqualificazione urbana e di rigenerazione urbana sostenibile;
- e) incentiva l'elaborazione di una pianificazione volta alla diffusione e all'applicazione delle buone pratiche per la valorizzazione del verde urbano e, in generale, degli spazi urbani aperti, pubblici e privati, nonché per la realizzazione di boschi cittadini (anche con riferimento alla L. n. 10/2013, norme sullo sviluppo degli spazi verdi);
- f) riconosce ai *piani ed ai progetti* che abbiano *contenuti particolarmente qualificanti ed innovativi per qualità edilizia ed ambientale* la possibilità di fregiarsi dello stemma e del logo della Regione, valorizzando tale riconoscimento fra i criteri per l'assegnazione di eventuali finanziamenti, premi e incentivi, regionali o a regia regionale, *nel campo della pianificazione urbanistica e territoriale, dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile e della progettazione*.

Rammentando la normativa regionale in materia di *governo del territorio* ed, in particolare, a quanto dettato in merito alla pianificazione urbanistica comunale esplicita per tramite del Piano Regolatore Comunale – articolato in disposizioni strutturali, contenute nel P.A.T., ed in disposizioni operative, proprie del P.I. (ossia "*lo strumento urbanistico che, in coerenza e in attuazione del P.A.T., individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio programmando in modo contestuale la realizzazione di tali interventi, il loro completamento, i servizi connessi e le infrastrutture per la mobilità*") – vale la pena evidenziare che tra i "contenuti" del P.I. – per quanto concerne l'apparato documentale – è annoverato anche il "*prontuario per la qualità architettonica e la mitigazione ambientale*" (art. 17, comma 5, lett. d), L.R. n. 11/2004).

Quasi tutti i Comuni del Veneto si sono dotati di questo documento attraverso il quale disciplinano *le azioni progettuali e costruttive*, esercitate in corrispondenza dei tessuti insediativi omogenei propri degli ambiti urbani (residenziali e produttivi, spazi urbani) ed extraurbani (rurali), nella maniera più ottimale possibile, ai fini di raggiungere un armonioso inserimento nel territorio di appartenenza, quindi nel paesaggio.

Se, come già evidenziato, l'obiettivo di fondo è quello di affermare che la qualità dei progetti di trasformazione del territorio, riveste un "interesse pubblico" e in quanto tale costituisce oggetto di un "diritto dei cittadini" (tenuto conto che la libertà espressiva nel concepire uno spazio e nel concretizzare un'idea costituisce la prima condizione per produrre la *giusta architettura*, ai fini di una coerenza complessiva degli strumenti di

pianificazione operativa, su scala territoriale), sicuro interesse potrebbe costituire l'iniziativa regionale di raccogliere in un *documento unitario* indirizzi, criteri operativi e linee guida, da utilizzare quali riferimenti utili per i Piani Regolatori Comunali.<sup>121</sup>

Quanto sopra potrebbe costituire valido sussidio operativo tenuto conto anche delle rilevanze introdotte dalla D.G.R. n. 1896 del 22.11.2017 in merito al "Recepimento del Regolamento Edilizio Tipo in base all'Intesa tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del Regolamento Edilizio-Tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380"<sup>122</sup>.

Considerato che nel B.U.R. n. 51 del 25.05.2018 è stata pubblicata la D.G.R. n. 669 del 15.05.2018 recante "Linee guida e suggerimenti operativi rivolti ai Comuni per l'adeguamento al Regolamento Edilizio-Tipo (RET)", i contenuti dell'auspicato "Prontuario Tecnico per la Qualità Architettonica" potrebbero essere declinati nell'ambito del "*Titolo III: Disposizioni per la qualità urbana, prescrizioni costruttive e funzionali – Capo V: recupero urbano, qualità architettonica e inserimento paesaggistico*" già all'uopo elencati in maniera idonea nel RET licenziato a seguito dell'Intesa tra il Governo, le Regioni e i Comuni, così come recepito a livello regionale. Questa operazione consentirebbe a tutti i Comuni veneti di assumere in maniera univoca e omogenea i criteri e le linee guida fissati a livello regionale in sede di adeguamento – secondo la procedura indicata dall'articolo 48-ter della L.R. n. 11/2004, ossia entro diciotto mesi dalla pubblicazione nel B.U.R. n. 51/2018 – quindi di conformare / aggiornare "per coerenza" il "*prontuario per la qualità architettonica e la mitigazione ambientale*" predisposto in sede di formazione del P.I.

Il terzo comma dell'articolo 9 della L.R. n. 14/2017 attribuisce priorità nella concessione di finanziamenti regionali in materia di governo del territorio ai Comuni che "*prevedono azioni per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana sostenibile nonché di interventi volti a favorire l'insediamento di attività agricola urbana e il ripristino delle colture nei terreni agricoli incolti, abbandonati, inutilizzati o, comunque, non più sfruttati ai fini agricoli*". Analogamente anche a soggetti privati che "*effettuano interventi di recupero di edifici e di infrastrutture nei nuclei insediativi in zona agricola, nonché il recupero del suolo ad uso agricolo mediante la demolizione di opere incongrue o di altri fabbricati rurali abbandonati*" è riconosciuto il medesimo ordine di priorità.

---

<sup>121</sup> La Direzione Urbanistica e Paesaggio (Osservatorio regionale per il paesaggio), in merito alla "Verifica di Compatibilità Paesaggistica" (art. 146, D. Lgs n. 42/2004), ha predisposto il "Prontuario Tecnico per il Paesaggio" (Quaderno n. 1), analogamente una sorta di "*Prontuario Tecnico per la Qualità Architettonica*".

In questo senso: la Giunta regionale dell'Umbria ha approvato il Regolamento di Attuazione della L.R. n. 6/2010 per la promozione della qualità nella progettazione architettonica; nel Lazio architetti e avvocati ancora nel 2012 hanno presentato una iniziativa finalizzata al riconoscimento, tramite specifica legge regionale, della qualità architettonica e disciplina della progettazione finalizzata a tutelare la qualità dell'architettura e del progetto architettonico, riconoscendogli rilevanza pubblica; attualmente nella Regione Puglia è al lavoro il "tavolo della bellezza", ossia il comitato scientifico composto da accademici, giuristi, esponenti degli ordini professionali, dirigenti e tecnici regionali che hanno accolto l'invito dell'Assessorato all'Urbanistica a partecipare all'elaborazione di un disegno di legge regionale sulla bellezza.

<sup>122</sup> Lo schema di regolamento edilizio tipo e i relativi allegati, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Ai sensi del quarto comma della L.R. n. 14/2017 i Comuni possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli, ai sensi dell'articolo 15 del D. Lgs. n. 228/2001 (a norma dell'articolo 7 della L. n. 57/2001) per lo svolgimento delle azioni di cui al terzo comma. Concludendo, alla luce dei principi informativi che stanno alla base dell'azione di contenimento del consumo di suolo, così come derivante dalle disposizioni di cui alla L.R. n. 14/2017, ossia:

- l'assunzione della *dimensione paesaggistica* come ambito privilegiato d'azione per un nuovo progetto urbano;
- la restituzione del suolo consumato anche attraverso la rinaturalizzazione, il riuso, la riqualificazione e la rigenerazione "integrata", sia della natura, sia del territorio, ma anche "contestuale", ovvero delle aree di urbanizzazione consolidata tenendo conto dei bisogni, fabbisogni ed esigenze espresse dalla collettività;
- la riorganizzazione morfologica e funzionale delle *aree interstiziali e di margine* (frammenti urbani degradati che incidono negativamente sulla qualità della vita e sull'identità sociale);
- la creazione di una *rete di relazioni di reciprocità* tra i diversi *luoghi* del paesaggio urbano, quale preconditione per la promozione e l'attuazione di un *sistema integrato di sicurezza* nell'uso degli spazi pubblici e dei luoghi urbani in generale;
- la rivitalizzazione della Città pubblica, attraverso la promozione della sua attrattività, fruibilità, qualità ambientale ed architettonica, sicurezza e rispondenza ai valori identitari e sociali della comunità locale, riconoscendo un *ruolo decisivo agli spazi collettivi*;
- l'attivazione di forme di collaborazione, nell'espletamento della *funzione pubblica*, intesa come tutela del pubblico interesse, con tutti i soggetti portatori coinvolti, ancorché privati, che contribuiscano alla riqualificazione del territorio e delle Città, su basi di equilibrio economico-finanziario e di programmazione temporale, sia dei procedimenti, sia delle iniziative, in un contesto di prevedibilità, certezza e stabilità della regolazione;
- la previsione di particolari misure di vantaggio volte a incentivare e favorire il riuso, la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti *dismessi o dismettibili*, la riqualificazione e la valorizzazione delle aree di urbanizzazione consolidata e dei frammenti urbani interstiziali, favorendo usi appropriati e flessibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati, *promuovendo la qualità urbana ed architettonica* anche attraverso la riqualificazione edilizia ed ambientale e la riqualificazione urbana del patrimonio edilizio esistente, nonché i programmi di rigenerazione urbana sostenibile;
- l'uso temporaneo di volumi dismessi o inutilizzati, ubicati in zona diversa da quello agricola, al fine di favorire la riqualificazione, il recupero e il riuso dell'edificato esistente, attraverso progetti che mirino preferibilmente a sviluppare l'interazione tra la creatività, l'innovazione, la formazione e la produzione culturale in tutte le sue forme, creando opportunità di impresa e di occupazione;

tra gli *obiettivi generali* è annoverabile anche quello di *dare "coerenza"* a tutti gli *strumenti di governo del territorio, creando punti di contatto, sinergie tra progetti e azioni*, relazioni tra i progetti attuatori delle varie politiche pubbliche; *tutti i vari strumenti e progetti dovranno fare parte di un'unica strategia di sviluppo sostenibile*.

Nelle Città si possono annidare fenomeni allarmanti di disagio sociale: la disarmonia, e soprattutto il degrado, possono generare violenza. Occorre investire nella *bellezza* e

riportare l'arte nel cuore delle Città, arricchire il patrimonio che abbiamo ereditato attraverso nuove opere artistiche e architettoniche, che valorizzano la vita sociale, oltre che culturale.

Troviamo la bellezza nella vita e nell'arte. Dobbiamo essere custodi di tutto ciò che è bello, della natura, della cultura. Anche da questo atteggiamento può derivare il benessere per le generazioni future.

*“La bellezza del nostro territorio è la nostra fonte di ricchezza, “petrolio” per la nostra economia. Esiste un forte legame tra sovranità e territorio: distruggendo il territorio corriamo il rischio di diventare persone senza patria.”*<sup>123</sup>

*“(…) Da questa opzione discende una conseguenza che pesa molto sull'etica dell'architetto: il quale non deve ritenersi solo al servizio dei suoi committenti, ma deve (io credo) tenere presente un quadro assai più vasto, quello della comunità dei cittadini, e su questo necessario orizzonte deve calibrare l'arte propria.”*<sup>124</sup>

Infine, considerato che *il territorio è l'esito ma anche la condizione dell'agire sociale*, va assicurata la trasparenza amministrativa e la partecipazione informata dei cittadini alle scelte strategiche di trasformazione urbanistico-edilizia e di riqualificazione e rigenerazione urbana e territoriale *assumendo come centrale la governance ai fini di recuperare l'insieme di esperienze e di competenze degli abitanti nella gestione dei luoghi, tenendo conto che i comportamenti dei cittadini formano la visione amministrativa delle politiche in materia di governo del territorio.*

---

<sup>123</sup> *La costituzione, la bellezza, i beni comuni*, Villa Draghi e le Ville Venete (13.05.2018), intervista telefonica Prof. Paolo Maddalena.

<sup>124</sup> Così Salvatore Settis in *“Architettura e democrazia. Paesaggio, città diritti civili”*.

**Art. 22 (modifiche all'art. 17 della L.R. n. 11/2004)**

*di Angelo Di Lorenzo*

L'art. 22 della Legge Regionale in commento ha modificato l'art. 17 della Legge Regionale 23 aprile 2004 n. 11, e specificamente ne ha sostituito il comma 4 con due nuovi commi, il comma 4 (con un nuovo testo) e il comma 4 bis (aggiunto).

L'art. 17 della Legge Regionale n. 11/2004 disciplina i contenuti del Piano degli interventi (PI). Il comma 4 prevedeva, nella sua originaria formulazione, che il Comune, per individuare le aree nelle quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione, potesse attivare procedure di evidenza pubblica rivolte ai proprietari degli immobili o ad operatori interessati, per valutarne le proposte di intervento e indi concludere la procedura con un accordo ai sensi dell'art. 6 della Legge: ossia un accordo fra Comune e soggetto privato avente ad oggetto la determinazione di alcune previsioni del contenuto del PI, del quale l'accordo è destinato a costituire parte integrante, e al qual fine l'accordo stesso deve essere recepito nel PI con il provvedimento di adozione e le relative previsioni debbono essere confermate nel provvedimento di approvazione del piano.

E' utile premettere a questo proposito una notazione di commento della norma originaria, che sebbene non abbia più applicazione, costituisce tuttavia il necessario presupposto di comprensione della norma che l'ha modificata, come si vedrà appresso.

Infatti il comma 4 dell'art. 17 della Legge n. 11/2004 prevedeva l'attivazione delle procedure di evidenza pubblica per l'individuazione nel PI delle aree di nuova urbanizzazione o riqualificazione, attraverso un subprocedimento del procedimento di adozione e approvazione del PI, che doveva concludersi con gli accordi di cui all'art. 6, i quali a loro volta dovevano confluire nel PI, a costituirne parte integrante, attraverso il recepimento del loro contenuto nel provvedimento di adozione e la successiva conferma di tali previsioni nel provvedimento di approvazione.

La modifica del comma 4 dell'art. 17 della Legge n. 11/2004, introdotta dalla norma in commento, riassumendola con estremo schematismo, consiste ora nell'articolazione del subprocedimento di individuazione delle aree nelle quali il Comune intende programmare interventi di nuova urbanizzazione, in due fasi:

v'è una prima fase in cui il Comune, in attuazione delle finalità di utilizzazione di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, quali previste dal comma 1, lettera d) dell'art. 2 della Legge n. 11/2004, deve verificare dette possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente e dare atto degli esiti della verifica nella relazione programmatica prevista dal comma 5, lettera a) dell'art. 17, ossia nella relazione che indica i tempi, le priorità operative e il quadro economico del PI, del quale PI la relazione programmatica è uno degli elementi costitutivi (gli altri elementi costitutivi sono gli elaborati grafici, le norme tecniche, il prontuario architettonico e ambientale, il registro dei crediti edilizi, la banca dei dati);

segue poi una seconda fase del subprocedimento, nella quale, all'esito della verifica delle possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, da cui risulti necessario individuare aree nelle quali programmare interventi di nuova urbanizzazione, il Comune deve: a) procedere alla verifica del rispetto dei limiti di consumo del suolo definiti dalla Legge, sulla base dell'aggiornamento dei dati contenuti

nel quadro conoscitivo; b) attivare le procedure di evidenza pubblica aperte ai proprietari degli immobili e agli operatori pubblici e privati interessati, per valutare le proposte di intervento idonee al soddisfacimento delle finalità della Legge sotto il profilo della sostenibilità ambientale, sociale ed economica, di minore consumo del suolo e di soddisfacimento degli standard di qualità urbana, architettonica e paesaggistica, e concludere la procedura con gli accordi di cui all'art. 6; c) dare atto dell'avvenuto espletamento e degli esiti delle suddette procedure in sede di adozione del PI.

Come si vede, la modifica del comma 4 dell'art. 17 della Legge Regionale n. 11/2004 introdotta dalla Legge in commento, ha un contenuto sostanziale e un contenuto procedimentale.

Sotto il profilo della disciplina sostanziale, la modifica consiste in ciò che, sotto la precedente norma, i Comuni potevano attivare con loro piena discrezionalità le procedure di evidenza pubblica per individuare le aree di nuova urbanizzazione o riqualificazione e valutare le proposte di intervento, con il solo limite che queste fossero idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologica ambientale definiti dal PAT. Ora invece la nuova norma da un lato impone ai Comuni di verificare previamente le possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, in attuazione delle finalità di utilizzazione di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, di cui al comma 1, lettera d) dell'art. 2 della Legge n. 11/2004, nonché impone la verifica del rispetto dei limiti di consumo del suolo, nel caso in cui risulti necessario individuare aree di nuova urbanizzazione; dall'altro consente ai Comuni di individuare queste aree esclusivamente mediante l'attivazione di procedure di evidenza pubblica, destinate a concludersi con gli accordi di cui all'art. 6 della Legge n. 11/2004, le cui proposte debbono essere valutate per la loro idoneità in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, di minore consumo del suolo e di soddisfacimento degli standard di qualità urbana, architettonica e paesaggistica.

Dunque, sotto il profilo della disciplina sostanziale, la norma elimina completamente la discrezionalità che godevano i Comuni sotto la precedente disciplina del comma 4 dell'art. 17 della Legge n. 11/2004, sia in quanto all'individuazione delle aree di nuova urbanizzazione o riqualificazione, sia in quanto all'opportunità di attivare all'uopo le procedure di evidenza pubblica, da concludere con gli accordi di cui all'art. 6. La norma introduce ora i rigorosi vincoli dati dalla verifica dell'inesistenza di alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente e dal rispetto dei limiti di consumo del suolo, nonché impone ai Comuni di individuare le aree di nuova urbanizzazione esclusivamente mediante le suddette procedure di evidenza pubblica (e la norma specifica anche che possono parteciparvi operatori sia pubblici sia privati).

Sotto il profilo della disciplina procedimentale, si è visto che i Comuni, prima di attivare le procedure di evidenza pubblica per individuare le aree nelle quali programmare interventi di nuova urbanizzazione, debbono condurre una previa verifica delle possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, riportarne gli esiti nella relazione programmatica del PI prevista dal comma 5, lettera a) dell'art. 17 della Legge n. 11/2004, e quindi attivare le procedure di evidenza pubblica solo qualora dalla predetta verifica sia risultato necessario individuare aree di nuova urbanizzazione.

Il percorso logico procedimentale previsto dalla norma, che è in sé chiaro e ben comprensibile, si scontra però con un'antinomia apparentemente insuperabile, congenita al procedimento stesso, che ingenera un circolo vizioso pari ai sofismi della logica

scolastica medievale (viene in mente il sillogismo del Candiotti che afferma essere tutti i Candiotti bugiardi, e non consente perciò di stabilire in base alla sua affermazione antinomica, se tutti i Candiotti siano veritieri o siano bugiardi).

Infatti la verifica delle possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, il cui esito negativo condiziona l'individuazione delle aree nelle quali i Comuni possono programmare interventi di nuova urbanizzazione mediante le procedure di evidenza pubblica, che debbono concludersi con gli accordi di cui all'art. 6 della Legge n. 11/2004, deve essere inserita nella relazione programmatica del PI prevista dal comma 5, lettera a) dell'art. 17, che è uno degli elementi costitutivi dello stesso PI e richiede quindi che lo strumento, e con esso la sua relazione programmatica, sia stato quanto meno adottato, se non anche approvato.

Prima dell'adozione, infatti, non esiste alcun piano, e quindi nemmeno esiste la relazione programmatica che ne è uno degli elementi costitutivi, bensì esistono soltanto un progetto o una proposta di piano e così un progetto o proposta di relazione programmatica.

Tuttavia le procedure di evidenza pubblica che i Comuni debbono esperire per individuare le aree in questione, e gli stessi accordi con i quali dette procedure debbono concludersi, costituiscono a loro volta subprocedimenti del procedimento di formazione del PI, i cui esiti, a norma dell'art. 6 della Legge n. 11/2004, all'uopo espressamente richiamato dal comma 4 bis dell'art. 17, costituiscono parte integrante dello strumento di pianificazione cui accedono, tanto che debbono essere recepiti con il provvedimento di adozione e debbono essere confermati nel provvedimento di approvazione.

Quindi il PI, già in sede di adozione, deve annoverare nei suoi contenuti sia la relazione programmatica, sia gli accordi conclusi all'esito delle procedure di evidenza pubblica attivate per individuare le aree dove programmare gli interventi di nuova urbanizzazione, essendo la relazione un elemento costitutivo del PI, ed essendo gli accordi parti integranti del PI, che debbono tutti essere oggetto del relativo provvedimento di adozione.

Sta di fatto però che la relazione programmatica, che deve riportare gli esiti (negativi) della verifica delle possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, cui è condizionata dalla Legge l'attivazione delle procedure di evidenza pubblica per l'individuazione delle aree di nuova urbanizzazione, deve precedere logicamente e cronologicamente le procedure stesse ed i relativi accordi conclusivi. Invece la Legge prevede che la relazione programmatica, la relativa verifica e gli accordi conclusivi delle procedure di evidenza pubblica siano adottati (e poi approvati) in una, contestualmente, e con il medesimo provvedimento.

La contraddizione appare evidente e insanabile, e sul piano procedimentale formale non può essere superata, perché richiederebbe che il PI fosse quanto meno adottato in due tempi e con due provvedimenti di adozione parziali: una prima adozione del piano, con tutti i contenuti previsti dal comma 5 dell'art. 17, fra i quali la relazione programmatica contenente gli esiti della verifica prevista dal comma 4, ma che non individua le aree per gli interventi di nuova urbanizzazione, poiché queste debbono essere individuate dalle procedure previste dal comma 4 bis; una seconda adozione del piano, integrato dagli accordi conclusi all'esito di dette procedure, che individua finalmente le aree di nuova urbanizzazione.

Ma ciò non può evidentemente essere, poiché il PI deve essere adottato e approvato come strumento unico e unitario, con unico provvedimento, e non può essere frazionato in atti aventi contenuti separati. Né il PI può nascere "non autosufficiente", ossia con una relazione programmatica che prevede la necessità di individuare aree di nuova

urbanizzazione, senza che tuttavia il PI individui queste aree, perché occorre espletare in futuro i relativi procedimenti (che sono invece previsti come subprocedimenti del procedimento di adozione e approvazione del PI).

L'unica soluzione che appare percorribile, per uscire dallo stallo nel quale la norma sembra paralizzare tutti i PI che volessero individuare le aree di nuova urbanizzazione, è di interpretare riduttivamente (in applicazione del canone interpretativo *lex plus dixit quam voluit*) l'espressione del comma 4 "relazione programmatica di cui al comma 5 lettera a)" come "proposta della relazione programmatica di cui al comma 5 lettera a)", in modo di consentire ai Comuni, all'esito della verifica prevista dal comma 4, da riportare nella proposta della relazione programmatica, di esperire le conseguenti procedure di evidenza pubblica e concludere i relativi accordi ai sensi dell'art. 6 della Legge n. 11/2004, in pendenza del procedimento di adozione del PI, e così di adottare il piano, con il provvedimento di adozione, comprensivo di tutti i suoi elementi costitutivi, fra i quali vi sono appunto la relazione programmatica, che costituisce il presupposto delle procedure e degli accordi che individuano le aree di nuova urbanizzazione, e gli accordi stessi.

I Comuni dovrebbero quindi, nell'ambito del procedimento di adozione del PI, avviare un primo subprocedimento di verifica delle possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente e di elaborazione di una proposta di relazione programmatica del PI che recepisce tale verifica, e successivamente dovrebbero avviare un secondo subprocedimento, sulla base della verifica contenuta nella proposta di relazione programmatica, di esperimento delle procedure di evidenza pubblica e di conclusione dei relativi accordi ai sensi dell'art. 6 della Legge n. 11/2004, per infine adottare il PI e con esso la relazione programmatica e gli accordi recepiti, riunendo così, nel contenuto unitario del piano adottato, la relazione programmatica che costituisce il presupposto della conclusione degli accordi stessi, e gli accordi conclusi all'esito dell'impulso dato dalla verifica della relazione programmatica.

**Art. 23 (modifiche all'art. 18 della L.R. n. 11/2004)**  
*di Edoardo Furlan*

La prima modifica introdotta dalla norma in questione all'art. 18 della legge urbanistica regionale potrebbe sembrare, di primo acchito, null'altro che una norma di carattere procedimentale.

Essa, invero, impone ai Comuni, in nome del necessario coordinamento con l'Amministrazione regionale, anche ai fini della redazione delle periodiche relazioni sullo stato del consumo di suolo e delle altre attività di monitoraggio dell'Osservatorio di cui all'art. 8 della legge regionale n. 11 del 2004, di trasmettere alla Giunta regionale "l'aggiornamento del quadro conoscitivo" ogni qual volta s'approvi un nuovo Piano degli Interventi o una variante a quest'ultimo.

La norma, tuttavia, se letta con attenzione, pone un interrogativo di non poco momento, inerente le conseguenze che potrebbero discendere dal mancato assolvimento del dovere di trasmissione degli aggiornamenti del quadro conoscitivo. Non solo: sempre su questo versante, viene da chiedersi quali effetti possa avere, sul Piano degli Interventi, la trasmissione di un quadro conoscitivo inadeguato o carente.

Il nuovo comma 5 *bis*, per come è configurato, sembra quasi (e piuttosto singolarmente) porre una condizione della condizione di efficacia del Piano degli Interventi (o di una sua variante). Ed invero, in base ad una scansione procedimentale ben nota (e propria di ciascuno strumento urbanistico generale), il Piano Regolatore acquista efficacia dopo che sono trascorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione all'Albo pretorio; e così del resto prevede oggi il comma 8 dell'articolo 18 della legge regionale n. 11 del 2004.

La nuova norma impone, tuttavia, di far precedere la pubblicazione dalla trasmissione del quadro conoscitivo, senza la quale non sarebbe possibile pubblicare il Piano all'Albo e fare sì che esso, dopo essere approvato, acquisisca efficacia. Non è un caso se, in questo senso, la norma in commento si riferisce, espressamente, al concetto di condizione.

C'è da interrogarsi, però, su come interpretare il riferimento a tale elemento accidentale dell'atto amministrativo, tenendo presente che la condizione rappresenta un avvenimento, futuro ed incerto, da cui dipende il promanarsi degli effetti del provvedimento (condizione sospensiva) o la cessazione degli effetti dello stesso (condizione risolutiva).

C'è da domandarsi, in particolare, se la condizione renda la pubblicazione improduttiva di effetti o se essa altro non sia (al di là del lemma utilizzato) che un passaggio procedimentale, la cui mancanza incide sulla legittimità dell'atto finale e non sulla sua efficacia.

La differenza, è evidente, non è di secondario rilievo: fino al perfezionamento dell'efficacia dell'atto, infatti, pure esistendo un Piano approvato, le previsioni in esso contenute non sono cogenti e non sono in grado di condizionare, positivamente o negativamente, le scelte dei cittadini e dell'Amministrazione; e ciò può avere pure un riflesso sul piano della tutela giurisdizionale, essendo ben noto che una previsione di Piano può essere impugnata solo nel momento in cui diviene realmente lesiva per il suo potenziale destinatario.

Pur trattandosi di questione dibattuta, infatti, si potrebbe anche sostenere che così come una previsione di Piano può assumersi lesiva solo nel momento in cui essa conduce al rigetto di una istanza a costruire del privato (o all'interlocuzione di una comunicazione avente le medesime finalità), così si potrebbe sostenere che una previsione "perfetta" ma

“inefficace” non possa essere impugnata, per lesiva che sia, fintantoché non divenga efficace.

Del resto, verrebbe da chiedersi anche quale sarebbe l’interesse all’impugnazione di chi chiede al T.A.R. l’annullamento di un atto (generale) che non ha alcuna immediata e diretta efficacia per lui (se non, in caso, quella derivante dalle misure di salvaguardia, comunque destinata a venire meno, nel momento in cui viene a scadere il termine di legge, che non può che essere correlato non tanto alla approvazione del Piano, quanto alla sua effettiva “entrata in vigore”).

Viceversa, se s’adotta la visione opposta e si ritiene, a prescindere dalla terminologia impiegata dal legislatore, che la “condizione” non sia altro che un passaggio procedimentale imposto al Comune, non si andrebbe ad attingere la fase di perfezionamento dell’efficacia del Piano, di talché il Piano degli Interventi, una volta approvato (anche senza la trasmissione dell’aggiornamento del quadro conoscitivo) diverrebbe efficace, ultimata la fase della pubblicazione.

Rimarrebbe, invero, un vizio procedimentale: ma sarebbe pure da interrogarsi sulla deducibilità, nell’ambito di un giudizio, di una doglianza relativa a tale mancanza, dato che è pur vero che vige il principio della strumentalità del vizio per il soddisfacimento dell’interesse del ricorrente alla caducazione dell’atto impugnato, ma dato pure che risulterebbe evidente, in una siffatta fattispecie, l’applicabilità dell’art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990.

E’ evidente, invero, che la pubblicazione (trattandosi, peraltro, di atto relativo alla fase integrativa dell’efficacia di un Piano già approvato dal Consiglio comunale) non avrebbe che potuto avere quel contenuto, non avendo rilievo l’omissione della trasmissione del quadro conoscitivo alla Regione che – in ragione del dato positivo – non ha nessun potere di veto sul Piano degli Interventi o sulle sue varianti e che, ancora prima, nulla deve fare (neppure una presa d’atto) per contribuire alla pubblicazione del Piano e alla sua efficacia.

L’opzione tra le due interpretazioni testé emarginate non è agevole. Tuttavia, a parere di chi scrive, per non stravolgere l’impostazione procedimentale della legge regionale n. 11 del 2004 e per non collegare un effetto giuridico relevantissimo (la cogenza del Piano degli Interventi) ad una duplice condizione di difficile intelligibilità (e che, a ben vedere, non ha alcuna attinenza con la condizione sospensiva della pubblicazione, posta a garanzia della conoscibilità delle misure di un atto amministrativo che rimane atto generale – o al più misto, regolamentare e generale), il termine “condizione” deve essere letto come adempimento procedimentale che i Comuni devono svolgere in ragione dei particolari rapporti di “comunicanza” tra le scelte urbanistiche dell’Amministrazione locale e il più generale obiettivo di contenimento e di razionalizzazione dell’uso del suolo, che è prerogativa appannaggio esclusivo della Regione, la quale – a semplificare sino all’estremo – ha il delicato ruolo di stabilire, periodicamente, i quantitativi di terreno libero consumabili dai singoli Comuni.

In questo senso (e tenendo a mente questo obiettivo) non sfugge che il Piano degli Interventi dovrà rispettare (indipendentemente dalla comunicazione del relativo quadro conoscitivo alla Regione) i contingenti di sviluppo imposti dalla Regione, pena la sua illegittimità; ed anche in ragione di questa considerazione, stride la possibilità che la comunicazione del quadro conoscitivo sia realmente condizione di efficacia del Piano degli Interventi.

Rimangono, peraltro, sullo sfondo, altre questioni, pure rilevanti in ordine al nuovo comma 5 *bis* dell'art. 18 della legge regionale n. 11 del 2004: la norma, invero, collega ogni possibile effetto alla mancata trasmissione alla Regione del quadro conoscitivo, ma nulla dice in ordine all'invio di un quadro conoscitivo carente o parziale; né è dato comprendere quali siano gli effetti di una trasmissione tardiva del quadro conoscitivo o del suo aggiornamento o quali possano essere i rimedi nell'ipotesi in cui il quadro non viene trasmesso.

Si tratta, peraltro, di questioni strettamente legate all'inquadramento generale della "condizione" apposta dal comma 5 *bis* della legge regionale n. 11 del 2004, che, come è ben comprensibile, non spicca per chiarezza e univocità.

Le ulteriori modifiche apportate all'articolo 18 della legge regionale n. 11 del 2004 sono egualmente, se non più, significative rispetto a quelle appena valutate.

Il nuovo comma 7 dell'articolo 18, invero, oltre a ribadire il noto principio secondo cui le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione decadono, nel caso di mancata approvazione dello strumento urbanistico necessario per la loro attuazione, trascorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore, introduce una specifica previsione – di carattere procedimentale – in ordine alle modalità con cui i Comuni debbono "affrontare" la decadenza delle previsioni di espansione, il regime transitorio conseguente a tale evento e l'obbligo, entro un dato termine, di ripianificare le aree le cui previsioni erano decadute, pena l'intervento sostitutivo della Provincia e, poi, della Regione.

Viene così specificata una prescrizione che, nella precedente formulazione, finiva coll'assurgere a mera norma di principio, giacché era previsto sì che i Comuni dovessero provvedere (in forza del principio di onnicomprensività del P.R.G., conosciuto sin dai primi tentativi di pianificazione urbanistica del secolo scorso) a dare una nuova disciplina a quelle aree le cui previsioni di sviluppo erano andate incontro a decadenza; ma che non prevedeva un termine entro il quale provvedere in tal senso; né prevedeva alcuna sanzione o alcun meccanismo suppletivo in caso di inerzia del Comune.

Ed invero, laconicamente, l'ultima parte del comma 7 prevedeva che "in tali ipotesi [ovvero quelle di decadenza delle previsioni urbanistiche di espansione o dei vincoli preordinati all'esproprio], fino ad una nuova disciplina urbanistica, si applica l'articolo 33".

Inutile soggiungere che una siffatta disciplina ha prestato il fianco, negli anni, ad abusi, che sono andati a detrimento dei privati che, pur incapaci – magari – di avere la sufficiente forza (anche solo economica) di presentare un progetto di piano urbanistico attuativo, si trovavano col vedere trasformata un'area da edificabile a sostanzialmente agricola (in forza di quel che dispone l'art. 33 della legge urbanistica regionale), per un tempo (anche) indeterminato e con un conseguente decremento del valore dei propri beni, che – se erano stati inclusi in aree di espansione – era, all'evidenza, perché esse presentavano certe caratteristiche, che ne avevano fatto perdere la connotazione agricola (o la precedente destinazione urbanistica che, in ogni caso, offriva magari la possibilità di un minimo di sviluppo volumetrico).

Ancor più evidenti erano le distorsioni verificatesi in ragione della decadenza dei vincoli espropriativi, posto che, per l'inerzia dell'Amministrazione che non era riuscita a dare attuazione a quelle previsioni, il privato si ritrovava coll'aver visto conculcato per un quinquennio i propri diritti di proprietario di una certa area (diritti all'interno dei quali sono compendiate pure quelli relativi alla possibilità di sviluppo edilizio del compendio), nel non aver ricevuto nessuna indennità per l'apposizione di tale vincolo e nel ritrovarsi

(magari a dispetto di una certa destinazione che prevedeva comunque una possibilità di sviluppo) con un terreno in cui ad essere consentiti potevano essere unicamente i “minimali” interventi previsti dall’art. 33 della legge regionale n. 11 del 2004.

Anche al fine di evitare consimili storture – ma pure ai fini di avere sempre un quadro ben preciso di quelle che sono le linee di previsione di consumo di suolo del proprio territorio – la Regione ha previsto un regime assai più stringente in cui: a) il regime di “area non pianificata” ha, in linea di tendenza, una durata limitata nel tempo, di “soli” centottanta giorni; b) entro il predetto termine, il Comune è tenuto ad “adottare” una nuova disciplina delle aree, secondo l’ordinaria procedura di approvazione del Piano degli Interventi (o di sua variante); c) in caso di inerzia dell’Amministrazione comunale, è previsto l’esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Provincia e della Regione, secondo quanto disposto dai commi 7 e ss. dell’art. 30 della legge urbanistica regionale.

Anche tale disciplina, all’apparenza chiara, sottopone all’interprete una serie di questioni. In primo luogo, quella di individuare che cosa si intenda per “entrata in vigore” del Piano (e delle previsioni soggette a decadenza) e, in particolare, se tale momento coincida con l’approvazione del Piano o con la sua efficacia.

E’ noto, a questo proposito, che l’approvazione del Piano costituisce condizione di esistenza dell’atto amministrativo generale, ma non determina ancora l’efficacia di esso. Questa, infatti, è subordinata ad ulteriori adempimenti (quali la pubblicazione) e, generalmente, pure al decorso di un certo lasso di tempo. In merito al Piano degli Interventi, è specificamente previsto che “il piano diventa efficace quindici giorni dopo la sua pubblicazione nell’albo pretorio del comune”; ovvero, è previsto che il P.I. produca i suoi effetti solo dopo il decorso di quindici giorni dalla pubblicazione all’albo comunale della delibera di approvazione.

L’entrata in vigore del Piano non può, dunque, che coincidere con il momento in cui lo strumento diventa efficace. Da quel momento incominciano a prodursi definitivamente (e non solo in salvaguardia) gli effetti del Piano.

Altro problema concerne l’effettiva possibilità per il Comune di adottare le varianti necessarie per dettare nuove previsioni urbanistiche per le aree le cui previsioni siano decadute nel termine di centottanta giorni concesso dalla legge.

Vero è, a questo proposito, che la novella legislativa esclude che si debba dare luogo ad una procedura completa di adozione del Piano, facendo rinvio solo ai commi da 2 e 6 del medesimo art. 18 ed evitando, perciò, che debba essere predisposto il c.d. “documento del Sindaco”; ma è allo stesso tempo vero che, per adottare il Piano, è necessario non solo fare precedere la deliberazione del Consiglio comunale da “forme di consultazione, di partecipazione e di concertazione con altri enti pubblici e associazioni economiche e sociali eventualmente interessati” (v. art. 18, co. 2), ma pure predisporre “materialmente” la variante al P.I.: il che, inutile soggiungerlo, pone seri dubbi in ordine alla possibilità per il Comune di rispettare il termine concesso dalla legge, tanto più se esso dovrà fare affidamento – come sovente accade – a dei professionisti esterni per la redazione delle nuove tavole di Piano e se tale incarico dovesse essere assegnato mediante procedure ad evidenza pubblica.

La questione non è oziosa e si ricollega ad una terza considerazione da svolgere in ordine ad altro aspetto del nuovo assetto dell’art. 18 voluto dalla Regione, relativo alla attivazione del meccanismo sostitutivo dell’art. 30 della legge regionale n. 11 del 2004.

E’ evidente, a questo proposito, che sintantoché non siano trascorsi i centottanta giorni dalla decadenza *ope legis* delle parti di Piano recanti vincoli preordinati all’esproprio,

previsioni di espansione e di aree a servizi, non sia dato in alcun modo di sostituirsi (o di sollecitare la sostituzione) di un potere che l'Amministrazione comunale non ha ancora esercitato.

Viene da domandarsi, però, soprattutto per il privato che voglia veder conferita una nuova destinazione alla propria area, se inequivoci segnali di inadempimento possano in qualche modo consentire una preventiva sollecitazione dell'intervento sostitutivo della Provincia e della Regione: basti pensare, a questo proposito, alla mancata consultazione e/o concertazione; o al mancato affidamento della redazione della variante.

Va ricordato, per dare soluzione all'interrogativo appena posto, che il Comune, anche decorsi i centottanta giorni previsti dalla legge non perde il potere di provvedere, ragion per cui, prima dell'intervento sostitutivo della Provincia o della Regione (in caso di inerzia anche della Provincia) è sempre consentito all'Amministrazione di rimediare alla sua inerzia e, perciò, di provvedere alla adozione della nuova variante.

Se così è, viene difficile ipotizzare che si possa in qualche modo costringere il Comune, prima del decorso dell'anzidetto termine, ad esercitare il potere pianificatorio.

Piuttosto, viene da chiedersi pure cosa accada dopo il decorso del termine e quali siano i rimedi offerti al privato per rimediare all'inerzia dell'amministrazione.

La norma, che – per quel che consta – non ha avuto sovente applicazione, prevede che, in caso di inerzia del Comune, sia il Presidente della Provincia a dovere esercitare d'ufficio i poteri sostitutivi, promuovendo (ove possibile, anche se non è dato comprendere a cosa si riferisca tale condizione – se a una impossibilità giuridica o a una difficoltà politica) la convocazione del consiglio comunale; ovvero, assegnando al termine un termine per adempiere, decorso il quale dovrebbe essere nominato un commissario *ad acta*; commissario che, a sua volta, deve, non appena insediatosi, verificare se il Comune abbia provveduto in data successiva al termine assegnato.

La norma, per come formulata, sembra dunque consentire: a) al Comune di intervenire in ogni momento, anche dopo la scadenza del termine assegnato dalla Provincia e fino a che il Commissario non si insedi, sostituendo gli organi inadempienti; b) alla Provincia è dato di esercitare i poteri sostitutivi dapprima in modo blando (assegnando un nuovo ed ulteriore termine per l'adempimento) e, quindi, con poteri più incisivi nei confronti del Comune, sia pur dando a quest'ultimo, come visto, sempre la possibilità di adempiere, anche tardivamente, ai propri obblighi di pianificazione; c) al privato, leso dall'inerzia dell'Amministrazione, la possibilità di agire sia nei confronti del Comune, che della Provincia (nel caso di mancato esercizio dei poteri sostitutivi).

In relazione a quest'ultima considerazione, è bene precisare che deve essere riconosciuta al privato la possibilità di agire nei confronti di entrambi gli Enti, al fine di fare valere sia l'originaria inerzia del Comune nell'approvare la nuova variante, sia quella sopravvenuta della Provincia nell'esercitare i poteri sostitutivi.

Peraltro, verrebbe da domandarsi se, sul piano processuale, sia ammissibile agire nei confronti del Comune, anche quando la Provincia sia intervenuta in via sostitutiva: una possibile soluzione viene, però, proprio dalla norma (oltretutto dalla giurisprudenza che di poteri sostitutivi si è occupata): se, infatti, il potere del Comune non può ritenersi esaurito fino all'insediamento del Commissario *ad acta*, fino a quel momento ogni iniziativa potrà ben essere proposta per accertare, in via giurisdizionale, l'obbligo di provvedere del Comune e per ottenere, in quella sede, la nomina di un commissario *ad acta*; si potrebbe, poi, pensare ad una azione nei confronti della Provincia, nel caso in cui essa non provvedesse all'esercizio dei poteri sostitutivi, ma una siffatta iniziativa finirebbe col

costituire un doppione dell'azione contro l'inerzia del Comune (e pure meno efficace di questa), perché si potrebbe ottenere, magari, solo di vedere sancito (e imposto) l'obbligo di sollecitare il Comune a esercitare il potere pianificatorio e si finirebbe, comunque, col raccogliere, in via mediata, il medesimo risultato che si potrebbe ottenere, in via diretta, con la promozione contro il silenzio nei confronti del solo Comune; nominato il Commissario *ad acta*, invece, la possibile inerzia nella adozione e nella approvazione della variante dovrebbe essere fatta valere contro quest'Organo.

Vien da credere che rimanga peraltro ferma, al di là della perdita del potere, la responsabilità per il danno da ritardo dell'amministrazione comunale nel provvedere.

La novità maggiormente significativa dell'articolo 18 della legge regionale n. 11 del 2004 è comunque rappresentata dall'introduzione del comma 7 *bis*, il quale consente, a certe condizioni, agli aventi titolo, di chiedere al Comune (e da questo ottenere) la proroga del termine quinquennale di efficacia delle previsioni relative alle aree di espansione soggette a strumenti attuativi non approvati; proroga che può essere autorizzata esclusivamente previo versamento di un "contributo" determinato dall'Amministrazione in misura non superiore all'1 per cento del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU, da corrisponderci entro il 31 dicembre di ogni anno successivo alla decorrenza del termine quinquennale.

Dalla lettura della disposizione scaturiscono numerosi quesiti, il primo dei quali (nell'ordine in cui essi sono posti dalla norma) riguarda l'individuazione dei soggetti legittimati alla presentazione della domanda di proroga, anche in relazione all'assetto proprietario dei terreni inclusi nel perimetro del P.U.A. non attuato.

Il co. 7 *bis* non chiarisce, infatti, se debbano essere tutti i proprietari di tutte le aree incluse nel P.U.A. a presentare la domanda di proroga (pena la decadenza dell'edificabilità attribuita all'intero ambito) o se sia dato al singolo proprietario chiedere e ottenere la proroga delle previsioni relative alla sua proprietà; o, ancora, se siano previste determinate maggioranze (tra i proprietari dell'ambito di P.U.A.) per ottenere la proroga delle previsioni riferite all'intero ambito.

Tra le possibili letture della norma, quella che si può escludere con maggior agio è la seconda, perché, diversamente, sarebbe assai arduo – nonché illogico – ipotizzare uno sviluppo per singole proprietà dello strumento urbanistico (e ancor più difficile sarebbe ipotizzare una attuazione unitaria dello strumento, ma a "macchia di leopardo"); né a contrario (almeno per quel che concerne la proroga) si può guardare alla possibilità di attuazione per comparti del P.U.A., perché tale possibilità (a parte non essere spesso ammessa dal singolo P.I.) riguarda non la disciplina generale "unitaria" di sviluppo dell'area, bensì le sue modalità di attuazione (che hanno, per presupposto, una certa disciplina urbanistica).

Fissato il principio della riferibilità della proroga all'intero ambito di P.U.A., va compreso se sia necessario che la proroga vada richiesta da tutti gli aventi titolo o sia possibile che solo una parte di tali soggetti presenti la richiesta di proroga (pur condizionando con ciò la disciplina urbanistica anche di aree che loro non appartengono). Fermo restando (ma pare considerazione scontata) che il concetto di "aventi titolo", che è diverso e più ampio del concetto di "proprietari", la legge regionale n. 11 del 2004 tratta della categoria degli "aventi titolo" solo con riferimento ai Piani Urbanistici Attuativi di iniziativa privata, facendoli coincidere con i soggetti legittimati alla presentazione del progetto di piano (in base alle superfici e al valore dei beni nella loro disponibilità, in rapporto alle superfici e al valore dell'intero ambito).

Si tratta, in questo caso, di quei soggetti che possono presentare il Piano e che rappresentano almeno il 51% del valore degli immobili ricompresi nell'ambito, in base al relativo imponibile catastale e, comunque, che rappresentano almeno il 75% delle aree inserite nell'ambito (v. art. 20 della l.r. n. 11 del 2004); ovvero, di quei soggetti che, nell'esprimere le stesse percentuali (sia pure riferite in parte ad altro parametro), siano in grado di costituire il consorzio per l'attuazione del Piano Attuativo (v. art. 21 della l.r. n. 11 del 2004).

Ma di aventi titolo si può e si deve parlare anche in relazione agli strumenti urbanistici attuativi di iniziativa pubblica, posto che tali piani sono certamente proposti e approvati dal Comune, ma sono poi attuati prioritariamente dai privati che ne abbiano titolo.

Proprio in ragione di tali riferimenti, viene da credere – in assenza di contrarie indicazioni – che la proroga possa essere concessa, in riferimento a tutte le previsioni di espansione dell'ambito, qualora gli aventi titolo che richiedano la procrastinazione della decadenza delle previsioni rappresentino le percentuali dianzi ricordate (sia che si tratti di Piano di iniziativa privata, che di P.U.A. di iniziativa pubblica, pur con le distinzioni degli artt. 20 e 21 della l.r. n. 11 del 2004).

Del resto, sarebbe paradossale ritenere che – a fronte della possibilità di attuare un Piano da parte di una maggioranza qualificata degli aventi titolo – sia invece necessario che l'unanimità di tali soggetti presenti la domanda di proroga; anche perché ciò determinerebbe la possibilità, per il singolo dissenziente (magari titolare di una quota infinitesimale delle superfici di Piano) di condizionare, integralmente, lo sviluppo dell'area.

Rimane, invero, la questione legata al fatto che la scelta di alcuni (ossia, della maggioranza qualificata) potrebbe comunque importare un detrimento per i dissenzienti non interessati alla proroga: ma è inconveniente che è comunque correlato alla struttura stessa della legge urbanistica regionale, in punto di Piani Urbanistici Attuativi.

Altra questione posta dall'art. 18, co. 7 *bis*, è quella legata alla determinazione del contributo e alle modalità di suo versamento.

In ordine ai termini di corresponsione di questo “contributo”, per vero, la norma non sembra avere una formulazione particolarmente felice, posto che, già da una prima lettura, sembra rivelare una contraddizione in termini quando, da una parte, afferma che la proroga può essere autorizzata previo versamento del contributo; e, dall'altra, parte, che detto contributo deve essere corrisposto al Comune entro il 31 dicembre di ogni anno successivo alla decorrenza del quinquennio.

L'apparente contraddizione è foriera di una serie di implicazioni, giacché pone innanzi tutto seri interrogativi in relazione alla stessa durata della proroga che può essere accordata e, in specie, alla coincidenza della stessa con l'anno di “pagamento” ovvero con un termine fin dall'inizio più lungo. Senza dire che, in questo caso, non si comprende se il contributo debba essere pagato subito per intero o di anno in anno e se, in occasione della prima proroga, il contributo debba essere commisurato all'anno civile o all'anno solare o al solo periodo intercorrente tra la data di scadenza naturale della previsione e la fine del relativo anno solare, per poi procedere a proroghe annuali, coincidenti con i corrispondenti anni solari.

Nel cercare di mettere un poco d'ordine, va ribadito che l'art. 18, co. 7 *bis* della legge urbanistica regionale fa dipendere la proroga delle previsioni urbanistiche dell'area dall'accertamento di due presupposti: la richiesta dei proprietari e il pagamento del contributo.

Tuttavia, non sembra possibile ritenere *sic et simpliciter* che il privato debba necessariamente versare, prima di ottenere la proroga, il contributo richiesto: non si può trascurare il fatto che la misura del contributo deve comunque essere predeterminata dall'Amministrazione, sulla base di criteri generali; e che "l'omesso o parziale versamento del contributo nei termini prescritti comporta l'immediata decadenza delle previsioni oggetto di proroga" (v. ultimo alinea del co. 7 bis).

Così stando le cose, se davvero si vincolasse il privato a versare preventivamente il contributo (in assenza di una preventiva determinazione del suo ammontare o dei criteri di calcolo, da parte dell'Amministrazione, lo si esporrebbe al rischio di vedere vanificato il pagamento (magari effettuato in ragione inferiore), in forza di quanto previsto dalla norma citata (che non fa distinzione tra omesso e insufficiente versamento).

Per evitare siffatto inconveniente (che metterebbe in crisi l'articolato sistema di proroga elaborato dal legislatore), sembra potersi ritenere – fornendo alla norma una lettura finalisticamente orientata e pensando a ciò che il legislatore ha con essa effettivamente voluto, che era verosimilmente quello di garantire il pagamento del contributo e di ancorare ad esso la concessione della proroga – che il comma in questione vada interpretato nel senso che la proroga possa essere concessa (non previo, ma) a condizione che avvenga il pagamento del contributo determinato dall'Amministrazione, che potrebbe allora essere quantificato (dallo stesso organo chiamato a pronunciarsi sulla proroga) in sede di approvazione della richiesta.

In tal modo, l'approvazione sarebbe condizionata al successivo versamento, entro un certo termine (che la legge fissa al massimo nel 31 dicembre) del contributo; il mancato (o incompleto) pagamento del contributo allora si determinerebbe la decadenza delle previsioni di zona; e l'Amministrazione affronterebbe l'istruttoria (e si pronuncerebbe) in un'occasione soltanto, senza trovarsi comunque "scoperta" in caso di mancato pagamento da parte del privato.

Alcune considerazioni devono poi essere svolte anche in riferimento alla durata della proroga concedibile, a fronte di un dettato normativo che, anche su tale aspetto, si dimostra anodino.

Vi sono, invero, due differenti termini da considerare: quello dell'anno solare (riportato dalla legge) e quello "naturale" di decadenza delle previsioni urbanistiche.

Tra i due, quello che – per ragioni di opportunità, più che giuridiche – sembra preferibile (e quello a cui, dunque, rapportare la durata della proroga) è quello dell'anno civile, decorrente dal termine naturale di efficacia delle previsioni di Piano relative alle aree di espansione che si intendono prorogare; diverse soluzioni offrirebbero il destro alla possibilità di una proroga differenziata (e pure *ad dies*) delle previsioni di espansione, con conseguente incertezza sulla loro cogenza e con necessità, magari, di innumerevoli proroghe.

In questo senso, perciò, la soluzione più lineare sembra quella di concedere deroghe di durata annuale delle previsioni urbanistiche di espansione, riferite alla loro scadenza.

Rimane, ancora, un problema (forse il più significativo, per la verità, tra quelli posti dal nuovo art. 18, co. 7 bis, della legge regionale n. 11 del 2004), riferito alla determinazione della misura del contributo da versare per ottenere la proroga delle previsioni urbanistiche di zona ed alla individuazione della corretta base imponibile per la determinazione del predetto contributo.

L'art. 18, co. 7 bis della l.r. n. 11 del 2004, a tal proposito, indica, laconicamente, che il contributo che il Comune può domandare per concedere la proroga dell'efficacia delle

previsioni urbanistiche non può superare l'1% del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU: viene dunque fissato un tetto massimo per il contributo; ma così facendo il legislatore fissa pure (sia pure implicitamente) la possibilità che il contributo sia determinato in misura inferiore (ma non pari a zero, ovviamente) rispetto a quella soglia.

Stante l'assoluta mancanza di indicazioni in ordine alla parametrizzazione del contributo (che dovrebbe comunque essere assunta con un atto a valenza generale e non caso per caso, perché ciò potrebbe ingenerare sospetti e dubbi sulla linearità della condotta dell'Amministrazione e sul rispetto del principio di eguaglianza e potrebbe comunque mettere il privato nella difficile condizione di non sapere, in anticipo, quanto sarebbe chiamato a versare per ottenere la proroga), si potrebbe pensare di valutare le tipologie di insediamento realizzabili mediante lo strumento urbanistico attuativo (ad es., favorendo la proroga delle previsioni che consentano la realizzazione di edifici con finalità sociali o di interesse pubblico o di quelle previsioni che arrechino un beneficio, anche in via indiretta, alla comunità, come per esempio le zone artigianali, che potrebbero aumentare il numero di impiegati); o, ancora, si potrebbe valutare la destinazione urbanistica della zona oggetto della domanda di proroga, essendo evidente che l'impatto della proroga sul territorio (che dovrebbe recare seco l'attuazione delle previsioni del Piano degli Interventi) è sicuramente diverso, a seconda che la destinazione da confermare sia residenziale ovvero commerciale o produttiva.

Si tratta, comunque, di una scelta discrezionale dell'Amministrazione, che, in quanto tale, se parametrata a criteri ponderati e logici, difficilmente potrebbe ritenersi attaccabile.

Né spetta a me anticipare scelte discrezionali, che l'Amministrazione comunale dovrà comunque assumere per determinare in concreto la misura del contributo da versare per ottenere la proroga delle previsioni urbanistiche di espansione prossime alla scadenza.

Sempre a proposito della problematica da ultimo esposta, non si può fare a meno di segnalare come il parametro cui agganciare la determinazione del contributo sia individuato, nella legge, nel solo valore IMU delle aree oggetto delle previsioni da prorogare.

Orbene, anche in ragione del fatto che ogni prestazione patrimoniale, come è noto, può essere imposta solo per legge e che per le norme di carattere (para)tributario vale il principio secondo cui esse debbono essere interpretate restrittivamente, è solo al valore IMU che si deve fare riferimento per la determinazione del contributo di proroga.

Il problema sta però nel fatto che, spesse volte, all'interno del perimetro del P.U.A. vi sono anche edifici o terreni (per loro peculiarità, come i terreni condotti da imprenditori agricoli) non soggetti a contribuzione IMU o, viceversa, sottoposti a TASI; e che, pertanto, si potrebbe anche ipotizzare che il contributo debba essere parametrato tenendo conto di queste variabili.

Ebbene, a fronte della varietà delle situazioni presentabili (e di quello che, appunto, prevede la legge), la soluzione migliore sembra quella di ritenere che il legislatore, sia pur con formula non esattamente precipua (o forse, sin troppo sintetica), abbia effettivamente inteso riferirsi unicamente e direttamente alle aree di espansione (prescindendo dalla presenza su di esse di eventuali fabbricati); e abbia inteso riferirsi al valore delle aree al netto di possibili esenzioni d'imposta, che possano derivare dal loro attuale utilizzo.

**Art. 25 (modifiche all'art. 36 della L.R. n. 11/2004)**  
*di Alessandro Veronese*

La legge regionale per il contenimento del consumo di suolo è articolata in due capi, il secondo dei quali riservato alle modificazioni della L.R. n. 11/2004. Tra di esse vi è anche l'art. 25, che è norma di novellazione dell'art. 36 della legge urbanistica regionale. L'intervento del legislatore regionale consiste in una parziale modifica dell'art. 36, comma 1, della L.R. n. 11/2004, nella riscrittura dei commi 3 e 4 e nell'aggiunta del comma 5-*bis*. Invariati restano i commi 2 e 5 della norma in commento.

Quanto al comma 1, la modifica appare marginale, essendo stati aggiunti solo due attributi alla riqualificazione urbanistica, ora anche “*energetica, idraulica*”. L'art. 36, comma 1, della L.R. n. 11/2004 rimette al P.A.T. sia l'individuazione delle opere incongrue, degli elementi di degrado, degli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola, sia gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica ed ambientale del territorio; riqualificazione allargata anche ai profili energetici ed idraulici, con specificazione forse ridondante, posto che gli stessi ben potevano essere ricompresi all'interno della già prevista riqualificazione ambientale.

Il comma 2 dell'art. 36 prosegue, non innovato, attribuendo al P.I. la disciplina – a livello operativo – degli interventi di trasformazione da realizzare, per perseguire gli obiettivi del P.A.T. testé ricordati.

È stato, invece, riscritto l'art. 36, comma 3, ai sensi del quale la demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, la realizzazione degli interventi di riqualificazione e gli interventi di riordino delle zone agricole (di cui al neo introdotto comma 5-*bis*), determinano un credito edilizio. Per il vero, la riscrittura non ha affatto modificato la sostanza del previgente comma, ma ha solamente recepito, da un lato, tra gli interventi di miglioramento anche quelli inerenti ai profili energetici ed idraulici (in coerenza con quanto disposto al comma 1), dall'altro, gli interventi di riordino delle zone agricole (in coerenza con quanto disposto al comma 5-*bis*, di fresco conio).

Tre le novità introdotte nel comma 4 dell'art. 36: (i) il mutamento del parametro urbanistico di riferimento; non più il volume, ma la capacità edificatoria (contenente non solo la cubatura, ma anche la superficie); (ii) la trasformazione “digitale” del registro dei crediti edilizi, che ora diviene elettronico, tant'è che esso viene battezzato come Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi, con tanto di acronimo (RECREDE), anche se un tanto non trova corrispondente traduzione nell'art. 17, comma 5, lett. e), della L.R. n. 11/2004; infatti, tra i contenuti del P.I. continua ad esservi il registro dei crediti edilizi *tout-court*, senza alcuna sua espressa digitalizzazione; (iii) il credito edilizio continua a poter essere utilizzato o in forma di attribuzione di indici di edificabilità differenziati o in forma di previsioni edificatorie localizzate – in funzione sia degli obiettivi di riordino e di riqualificazione di cui all'art. 36, comma 1, sia della compensazione di cui all'art. 37, sempre della L.R. n. 11/2004 – ma nel rispetto dei limiti del dimensionamento del P.A.T., di cui all'art. 13, comma 1, lett. k), della legge urbanistica veneta.

Invariato il comma 5, che disconosce la generazione di credito edilizio da parte degli immobili abusivi non oggetto di sanatoria. Diversamente, gli immobili sanati possono generare credito edilizio.

Del tutto nuovo è, infine, il comma *5-bis*, al quale ben poteva essere attribuito il numero 6, ma nel diritto contemporaneo l'attrazione per la numerazione mista arabo-romana è davvero irresistibile. Lo scopo della norma è il riordino della zona agricola, finalizzato alla riqualificazione dell'edificato, alla riduzione della dispersione insediativa ed alla restituzione all'uso agricolo dei suoli impermeabilizzati e di aree occupate da insediamenti dismessi.

Nonostante l'ormai stratificata legislazione regionale veneta in tema di tutela delle zone agricole, esse tutto sono state tranne che tutelate, come appare d'assoluta evidenza. La legge regionale sul contenimento del consumo di suolo ha inteso considerare in modo specifico anche le zone agricole, meritevoli di essere riordinate, riqualificate e restituite agli usi agricoli.

In tal senso, quindi, la legge regionale sul contenimento del consumo di suolo estende anche alle zone agricole l'obiettivo generale di riqualificazione delle stesse, financo per il tramite di interventi di demolizione di edifici e di rilocalizzazione degli stessi (preferibilmente all'interno delle aree di urbanizzazione consolidata), nonché del riconoscimento del credito edilizio.

La norma, quindi, pur se collocata all'interno dell'art. 36 della L.R. n. 11/2004, norma disciplinante l'istituto del credito edilizio, lo contempla, invero, come un mezzo, attraverso cui attuare la riqualificazione delle zone agricole, che appare essere il vero scopo della norma.

Spetta al Piano Regolatore Comunale individuare - nell'osservanza del dimensionamento stabilito in sede di P.A.T., ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f), della L.R. n. 11/2004<sup>125</sup> - gli ambiti e le aree da riservare alla rilocalizzazione degli edifici demoliti in zona agricola, con riserva preferenzialmente accordata agli ambiti di urbanizzazione consolidata<sup>126</sup>, nonché le modalità di riconoscimento del credito edilizio. Pare che la riserva delle zone votate ad ospitare la rilocalizzazione degli edifici incongrui in zona agricola vada necessariamente accompagnata con il credito edilizio, posto che la lettera della norma unisce, in senso congiuntivo, l'individuazione degli ambiti e delle aree da destinare alla rilocalizzazione al riconoscimento del credito edilizio.

D'altra parte - posto che la demolizione dell'edificato in zona agricola ed il trasferimento degli immobili in zone appositamente riservate alla loro rilocalizzazione scontano costi di demolizione e nuova edificazione, che vanno in qualche modo incentivati in termini di premi di volumetria o di superficie, sì da rendere appetibile il trasferimento - il credito edilizio rappresenta la soluzione incentivante; pur se nelle forme e nei modi, che il Comune dovrà determinare. Diversamente, la norma sarebbe destinata a rimanere verosimilmente inattuata.

Una volta appurato come l'individuazione delle aree di rilocalizzazione degli edifici da trasferire ed il connesso credito edilizio viaggino necessariamente all'unisono, giova soffermarsi sul riferimento legislativo al Piano Regolatore Comunale, che, per il vero, a mente dell'art. 12, comma 1, della L.R. n. 11/2004, si articola in disposizioni strutturali (contenute nel P.A.T.) ed in disposizioni operative (contenute nel P.I.).

---

<sup>125</sup> In base al quale, uno dei contenuti del Piano Strutturale è la determinazione del limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con diversa destinazione.

<sup>126</sup> Siccome disciplinati dall'art. 13, comma 1, lett. o), della L.R. n. 11/2004. Il riferimento è recato dall'art. 36, comma *5-bis*, della L.R. n. 11/2004, come introdotto dall'art. 25 della L.R. n. 14/2017, anche se, forse, il richiamo normativo di maggior dettaglio è dato dall'art. 2, comma 1, lett. e), della L.R. n. 14/2017, che reca la definizione precisa degli ambiti di urbanizzazione consolidata.

Donde il legittimo dubbio circa l'individuazione del livello – strutturale od operativo – nel quale troverà disciplina la riqualificazione delle zone agricole. Se è vero che gli indirizzi generali si rinverranno nel P.A.T. (in particolare quanto ai contenuti di cui all'art. 13, comma 1, lettere f) ed o), della L.R. n. 11/2004), tuttavia la sede più opportuna, dove disciplinare la riqualificazione delle zone agricole, appare essere quella dello strumento urbanistico operativo.

Ciò per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, perché si tratta di tipizzare aree da destinare alla rilocalizzazione degli edifici incongrui siti in zona agricola; la zonizzazione concreta, quindi l'esercizio del potere conformativo, si ha – in linea generale – a livello di P.I.<sup>127</sup>, che, a mente dell'art. 17, comma 2, lett. a), della L.R. n. 11/2004, suddivide il territorio comunale in zone territoriali omogenee.

Poi perché – a ben vedere – la logica, che sovrintende all'art. 36, comma 5-*bis*, della L.R. n. 11/2004, somiglia molto, *mutatis mutandis*, alla logica, che governa il trasferimento delle attività produttive site in zona impropria (ora previsto dall'art. 17, comma 2, lett. i), della L.R. n. 11/2004): come le attività produttive in zona impropria possono essere ricollocate in zone, viceversa, proprie, così l'edificato incongruo in zona agricola può essere rilocalizzato in apposite zone a ciò riservate. Come il trasferimento delle attività produttive dalla zona impropria trova disciplina nell'ambito del P.I., così il trasferimento degli edifici incongrui dalla zona agricola.

Infine, se, come visto, la rilocalizzazione degli edifici incongrui in zona agricola è necessariamente connessa con il credito edilizio e se quest'ultimo trova albergo nel P.I. – luogo deputato alla creazione ed alla conservazione del registro dei crediti edilizi – sembra allora emergere una ragione in più, per ritenere che il livello pianificatorio idoneo a contenere la disciplina della riqualificazione delle zone agricole sia il livello operativo corrispondente al Piano degli Interventi

Commendevole appare lo scopo del legislatore veneto di riconsegnare agli usi agricoli parti del territorio veneto nel tempo compromesse; è lecito porsi qualche dubbio circa la concreta realizzabilità dell'intento, posto che essa si fonda sull'incentivo dato dal credito edilizio. Per il vero, il credito edilizio non ha avuto – in linea generale – l'applicazione sperata, neppure dopo la trascrivibilità nei registri immobiliari dei diritti edificatori ai sensi dell'art. 2643, comma 2-*bis*, cod. civ., siccome introdotto dall'art. 5, comma 3, del D.L. n. 70/2011, convertito, con modificazioni, in L. n. 106/2011.

Lo scarso successo del credito edilizio appare riconducibile, da un lato, alla difficoltà di reperimento delle necessarie aree di c.d. “atterraggio” del diritto edificatorio, dall'altro, ai complessi rapporti civilistici tra il proprietario dell'area di “atterraggio” ed il soggetto titolare del credito edilizio<sup>128</sup>.

Forse, nel caso in commento, potrebbe facilitare l'obbligo in capo al Comune di reperire aree idonee alla rilocalizzazione degli edifici incongrui in zona agricola; ma permarrebbe la complessità dei rapporti civilistici anzi detta, salvo nell'ipotesi in cui coincidano proprietario dell'edificio incongruo in zona agricola e proprietario dell'area di rilocalizzazione. Eventualità, però, remota.

---

<sup>127</sup> La giurisprudenza ha escluso che il P.A.T. abbia effetti conformativi, salvo che per i vincoli relativi alla realizzazione di opere pubbliche, ai sensi degli artt. 13, comma 1, lett. j), e 29 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (TAR Veneto, II Sez., sent. n. 50/2017).

<sup>128</sup> Sul tema, si veda, in senso critico: I. Cacciavillani, *Il credito edilizio: figlio degenerare della perequazione urbanistica*, in [www.amministrativistiveneti.it](http://www.amministrativistiveneti.it), 18.9.2017.

***Le ulteriori modifiche***  
*di Gabriele Maso*

**Art. 17**

1. Il comma 2 dell' articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è così sostituito:

"2. L'osservatorio, in collaborazione con gli enti locali, raccoglie, gestisce ed elabora le informazioni e i dati forniti dal sistema informativo di cui all'articolo 10, ne promuove la conoscenza e la diffusione, verifica il costante aggiornamento delle banche dati territoriali, collabora con gli enti e le strutture locali competenti per l'elaborazione delle politiche urbanistiche e territoriali. A tali fini l'osservatorio promuove la più ampia collaborazione con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e con l'ARPAV."

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto il seguente:

"2 bis. L'osservatorio redige una relazione annuale sullo stato del consumo di suolo, nei suoi diversi aspetti quantitativi e qualitativi, sui processi trasformazione territoriale in atto più rilevanti, sull'entità del patrimonio edilizio dismesso, inutilizzato e sottoutilizzato e sulle aree degradate inutilizzate e sottoutilizzate su cui prioritariamente intervenire con programmi di rigenerazione urbana sostenibile. L'osservatorio fornisce, inoltre, alla Giunta regionale i dati necessari per l'attuazione delle misure e delle disposizioni regionali finalizzate a contenere il consumo di suolo e a promuovere i processi di rigenerazione urbana sostenibile."

**Art. 18**

Dopo il comma 2 dell'articolo 10 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto il seguente:

"2 bis. La Giunta regionale svolge attività di monitoraggio delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali e della loro attuazione, anche mediante la rilevazione sistematica di indicatori appositamente individuati. A tal fine:

a) definisce le tipologie, i parametri di valutazione e i valori di riferimento degli indicatori;

b) conclude specifici protocolli d'intesa con gli enti locali definendo le modalità di interscambio dei dati e le forme di integrazione delle reti e dei sistemi informativi."

**Art. 19**

Il comma 1 dell'articolo 11 bis della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è così sostituito:

"1. L'aggiornamento del quadro conoscitivo predisposto dal comune, ai sensi dell'articolo 17, comma 5, lettera f), per il piano degli interventi (PI) e per ogni sua variante è trasmesso alla Giunta regionale ai fini del monitoraggio e dello svolgimento delle attività dell'osservatorio di cui all'articolo 8."

Nel dettare i principi della nuova disciplina regionale dell'urbanistica, l'art. 2 L.R. 11/2004 già aveva previsto l'adozione e l'utilizzo di un sistema informativo territoriale unificato ed accessibile al fine di disporre di elementi conoscitivi raffrontabili<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Art. 2, comma 2, lett. b) L.R. 11/2004.

E' stato quindi attribuito fondamentale rilievo al quadro conoscitivo, costituente il sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica<sup>130</sup>, sia con riferimento agli aspetti fisici, sia con riguardo ai processi socio economici del territorio.

Il legislatore, già nel testo originario della L.R. 11/2004, aveva stabilito che il quadro conoscitivo costituisse parte necessaria del PAT<sup>131</sup>, e fosse soggetto ad aggiornamento nel PI<sup>132</sup>, quale elemento indispensabile ai fini di una pianificazione urbanistica adeguata alle specificità ed alle problematiche del territorio.

La L.R. 30/2010 aveva poi previsto che l'aggiornamento del quadro conoscitivo venisse trasmesso alla Giunta Regionale ai fini del monitoraggio; la nuova legge include ora tra le finalità della trasmissione lo svolgimento delle attività dell'Osservatorio<sup>133</sup>, in considerazione dell'accresciuto ruolo di quest'ultimo.

Parimenti era già stato dato rilievo alla diffusione della conoscenza dei dati relativi allo stato del territorio, attribuendosi alla Giunta Regionale l'individuazione delle condizioni e delle modalità per lo scambio e l'integrazione di dati e informazioni, nonché per il collegamento dei sistemi informativi degli enti al fine di creare una rete unificata.<sup>134</sup>

La nuova legge individua quale strumento idoneo, a tal fine, la conclusione di "specifici protocolli d'intesa" conclusi dalla Giunta Regionale con gli enti locali, nel quadro dell'attività di monitoraggio delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali e della loro attuazione, che definiscano "le modalità di interscambio dei dati e le forme di integrazione delle reti e dei sistemi informativi"<sup>135</sup>

Parallelamente viene rafforzato il ruolo dell'Osservatorio regionale.

A quest'ultimo già erano attribuite le attività di elaborazione, di pubblicazione e di diffusione dei dati e delle analisi riguardanti la pianificazione ed il compito di promuoverne la conoscenza.

All'Osservatorio viene ora attribuito l'importante, ulteriore compito di redigere una relazione annuale sullo stato del consumo di suolo, nei suoi diversi aspetti quantitativi e qualitativi, sui processi di trasformazione territoriale in atto più rilevanti, sull'entità del patrimonio edilizio dismesso, inutilizzato e sottoutilizzato e sulle aree degradate inutilizzate e sottoutilizzate su cui intervenire con programmi di rigenerazione urbana sostenibile<sup>136</sup>.

Secondo il disposto del comma 2 bis dell'art. 8 L.R. 11/2004, introdotto dalla nuova legge, nella relazione l'Osservatorio deve individuare le aree su cui intervenire prioritariamente.

Alle attività dell'Osservatorio relative alla raccolta, alla gestione, all'analisi ed all'elaborazione dei dati del Sistema Informativo Territoriale – S.I.T. si aggiungono quindi ora compiti essenziali per l'adozione da parte della Giunta Regionale del provvedimento previsto dall'art. 4, comma 2, lett. b) L.R. 14/2017, recante i "criteri di individuazione" e gli obiettivi di recupero" degli ambiti urbani di rigenerazione, che devono essere individuati dai P.A.T. ai sensi dell'art. 7 della legge in commento.

---

<sup>130</sup> Art. 10, comma 1 L.R. 11/2004.

<sup>131</sup> Art. 13, comma 3 L.R. 11/2004.

<sup>132</sup> Art. 17, comma 5 L.R. 11/2004.

<sup>133</sup> Art. 11 bis L.R. 11/2004, introdotto dalla L.R. 30/2010, modificato dall'art. 19 L.R. 14/2017.

<sup>134</sup> Art. 10, comma 3 L.R. 11/2004.

<sup>135</sup> Art. 10, comma 2 bis L.R. 11/2004, 18 introdotto dall'art. 18 L.R. 14/2017.

<sup>136</sup> Art. 8, comma 2 bis L.R. 11/2004, introdotto dall'art. 17 L.R. 14/2017.

## **Art. 20**

1. La lettera f) del comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è così sostituita:

"f) determina la quantità massima di superficie naturale e seminaturale che può essere interessata da consumo di suolo in applicazione del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), della legge regionale recante disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e, in coerenza con lo stesso, la aggiorna periodicamente;"

2. La lettera k) del comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è così sostituita:

"k) determina, per ambiti territoriali omogenei (ATO), i parametri teorici di dimensionamento, le dotazioni di servizi, i limiti e le condizioni per lo sviluppo degli insediamenti, per i mutamenti di destinazione d'uso e per gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile, perseguendo l'integrazione delle funzioni e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti e il contenimento del consumo di suolo, anche ai sensi della legge regionale recante disposizioni per il contenimento del consumo di suolo;"

3. Dopo la lettera r) del comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunta la seguente:

"r bis) indica, anche in relazione agli effetti di cui all'articolo 48, comma 5 bis, quali contenuti del piano regolatore generale sono confermati in quanto compatibili con il PAT; tale compatibilità è valutata, in particolare, con riferimento ai contenuti localizzativi, normativi e alla sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste dal piano regolatore generale medesimo."

## **Art. 21**

1. Dopo la lettera c) del comma 6 dell'articolo 14 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunta la seguente:

"c bis) l'osservanza del limite quantitativo di cui all'articolo 13, comma 1, lettera f)."

L'art. 20 della legge in commento modifica, anzitutto, la lettera f) dell'art. 13 della L.R. 11/2004, onde renderne il testo coerente con la nuova disciplina.

Nella formulazione originaria la lettera f), sulla base del meccanismo della SAU, prevedeva che il PAT determinasse il limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zona con destinazione diversa.

Posto che la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale è ora determinata dal provvedimento regionale di cui all'art. 4, comma 2 lett. a) della legge in commento, la nuova formulazione della lettera f) prevede che il PAT determini la quantità massima di superficie naturale e seminaturale che può essere interessata da consumo di suolo in applicazione del provvedimento della Giunta Regionale.

La Regione, avendo riservato a se stessa la funzione di stabilire tale quantità, non solo per ambiti sovracomunali omogenei, ma altresì per ambiti comunali, ha modificato il contenuto del PAT, rendendolo, in parte qua, un atto applicativo del provvedimento della Giunta Regionale.

Tant'è che l'art. 21 della legge in commento introduce tra le ipotesi di modifica d'ufficio del PAT, in sede d'approvazione da parte della Giunta Provinciale, quelle necessarie ad assicurare l'osservanza del limite quantitativo predetto<sup>137</sup>.

Posto che il provvedimento regionale di determinazione della quantità massima del consumo di suolo ammesso nel territorio regionale è soggetto a revisione almeno quinquennale<sup>138</sup>, la nuova disposizione prevede che la quantità indicata nel PAT sia periodicamente aggiornata, in coerenza con la revisione regionale.

Sempre al fine del coordinamento con la nuova disciplina, la norma modifica poi la lettera k) dell'art. 13 L.R. 11/2004, stabilendo che il PAT determini, per ogni ATO, i parametri di dimensionamento e le dotazioni di servizi, non solo per lo sviluppo degli insediamenti e per i mutamenti di destinazione d'uso, ma altresì per gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile, perseguendo l'integrazione delle funzioni e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti ed il contenimento del consumo di suolo.

Infine la norma aggiunge la lettera r bis) all'art. 13 L.R. 11/2004, prevedendo che il PAT, "anche in relazione agli effetti di cui all'art. 48, comma 5 bis", indichi quali contenuti del piano regolatore generale sono confermati in quanto compatibili con il PAT medesimo.

È ben noto che l'art. 48 comma 5 L.R. 11/2004, nel testo originario, stabiliva che i piani regolatori generali vigenti mantenessero efficacia fino all'approvazione del primo PAT, e che, a seguito dell'approvazione di tale piano, essi acquistassero "il valore e l'efficacia del PI per le sole parti compatibili con il PAT".

Successivamente il legislatore regionale ha stabilito che, a seguito dell'approvazione del primo PAT, il piano regolatore generale vigente, per le parti compatibili con il PAT, non si limiti ad acquistare il valore e l'efficacia del PI, ma "diventi" il PI<sup>139</sup>, con conseguente decorrenza del termine quinquennale di decadenza delle previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati.<sup>140</sup>

Rimanevano però, ed anzi si aggravavano, sulla base della nuova disciplina, le problematiche applicative, per gli operatori, nella individuazione delle "parti compatibili con il PAT".

La nuova norma prevede che il problema sia ora risolto a mezzo di un'espressa indicazione contenuta nel PAT.

Si tratta senz'altro di una previsione opportuna, e certamente lo sarebbe stata ancor più se fosse stata introdotta già all'epoca di adozione delle ricordate modifiche alla L.R. 11/2004, che hanno previsto che, per le parti compatibili, il piano regolatore diventi il PI.

In ogni caso, alla luce della nuova disciplina, dovrebbe essere adottata una variante al PAT, per i comuni sprovvisti di PI, che individui le parti del piano regolatore compatibili con il PAT, la quale, peraltro, avrebbe un'utilità transitoria, destinata a cessare con l'approvazione del PI.

#### **Art. 24**

Dopo il comma 3 dell'articolo 18 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto il seguente:

"3 bis. Ferma restando l'applicazione delle disposizioni regionali finalizzate a limitare il consumo di suolo, nel valutare le proposte di cui al comma 2, il comune assicura in ogni

<sup>137</sup> Art. 14, comma 6, lett. c bis) L.R. 11/2004 introdotto dall'art. 21 L.R. 14/2017

<sup>138</sup> Art. 4, comma 6, L.R. 14/2017

<sup>139</sup> Artt. 48, comma 5 bis L.R. 11/2004, aggiunto dall'art. 4 L.R. 30/2010

<sup>140</sup> Art. 48, comma 5 quater, L.R. 11/2004, aggiunto dall'art. 4 L.R. 30/2010

caso la priorità al recupero di edifici esistenti e di ambiti urbanizzati dismessi o inutilizzati."

L'art. 18 ter L.R. 11/2004 assoggetta a disciplina speciale il procedimento di approvazione delle varianti al Piano degli Interventi finalizzate all'individuazione di aree commerciali destinate a medie strutture di vendita.

Coerentemente con le finalità della nuova legge, la norma in commento stabilisce che, nel valutare le proposte dei soggetti interessati all'adozione di una eventuale variante, il comune assicuri in ogni caso la priorità al recupero di edifici esistenti e di ambiti urbanizzati dismessi o inutilizzati.<sup>141</sup>

#### **Art. 26**

Dopo la lettera i) del comma 6 dell'articolo 45 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunta la seguente:

"i bis) la promozione della formazione dei Parchi agro-paesaggistici-sovracomunali, per la tutela e valorizzazione del territorio rurale, del paesaggio e delle attività agricole, anche con la partecipazione dei produttori locali e degli abitanti delle aree interessate. I parchi hanno le seguenti finalità:

- 1) l'arresto della dispersione insediativa e il conseguente contenimento del consumo di suolo;
- 2) la formazione di una rete ecologica estesa a scala territoriale e la salvaguardia della biodiversità;
- 3) la progressiva riconversione dell'agricoltura verso la multiproductività, favorendo la sicurezza alimentare, le filiere corte, l'agricoltura biologica e quella che recupera le tradizioni locali e che preserva la biodiversità;
- 4) il ritorno alla terra con il recupero dei terreni abbandonati o sottoutilizzati e la creazione di nuove economie connesse all'agricoltura;
- 5) la tutela dei beni storici e culturali presenti nel territorio rurale, lo sviluppo dei valori paesaggistici e della qualità dell'abitare, la diffusione dei principi della bioarchitettura, la creazione di itinerari culturali;
- 6) la bellezza e il decoro del paesaggio."

La norma in commento introduce tra le funzioni della Regione, in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio, la promozione della formazione dei parchi agro-paesaggistici-sovracomunali.

Tra le finalità attribuite ai parchi, accanto a quelle "tradizionali" (tutela dei beni storici e culturali presenti nel territorio rurale), vi sono lo sviluppo dei valori paesaggistici e della qualità dell'abitare, la diffusione dei principi della bioarchitettura, la creazione di itinerari culturali, la tutela e valorizzazione delle attività agricole.

La norma infatti riconosce il rilievo delle attività agricole, ed in particolare dell'agricoltura biologica e di quella legata al recupero delle tradizioni rurali, non solo per finalità socioeconomiche, ma altresì ai fini della tutela e della valorizzazione del territorio rurale e in definitiva del paesaggio.

A tal fine individua, tra le finalità dei parchi agro-paesaggistici, la riconversione dell'agricoltura verso la multiproductività, favorendo la sicurezza alimentare, le filiere corte, l'agricoltura biologica e quella che recupera le tradizioni rurali e che preserva la biodiversità.

---

<sup>141</sup> Art. 18 ter comma 3 bis L.R. 11/2004, introdotto dall'art. 24 L.R. 14/2017

Tra gli obiettivi dei parchi vi sono il recupero dei terreni abbandonati o sottoutilizzati, anche al fine della creazione di nuove attività economiche connesse all'agricoltura. Si tratta, quindi di un importante riconoscimento del ruolo dell'attività agricola, nelle sue declinazioni più attuali, ai fini della stessa tutela e valorizzazione del paesaggio.

#### **Art. 27**

Dopo la lettera g) del comma 2 dell'articolo 46 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunta la seguente:

"g bis) la metodologia per la definizione dei bilanci energetici in ambito comunale ed intercomunale e i sussidi operativi per la messa a punto delle misure e delle azioni di governo del territorio finalizzate al contenimento dei consumi energetici degli insediamenti, al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e delle strutture pubbliche e private, alla razionalizzazione delle reti di produzione e distribuzione di energia in ambito urbano, in accordo con il piano energetico regionale e con le disposizioni statali e regionali in materia.".

La norma introduce la nozione di bilancio energetico in ambito comunale e intercomunale.

Prevede che la Regione, nell'adottare gli atti di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 46, comma 2, L.R. 11/2004, indichi la metodologia per la definizione dei bilanci energetici in ambito comunale e intercomunale ed i sussidi operativi per la messa a punto delle misure e delle azioni di governo del territorio finalizzate al contenimento dei consumi energetici degli insediamenti.

Ciò allo scopo di perseguire il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e delle strutture pubbliche e private, nonché per la razionalizzazione delle reti di produzione e di distribuzione dell'energia in ambito urbano.

**Legge regionale 06 giugno 2017, n. 14 (BUR n. 56/2017)**

**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".**

**CAPO I - Contenimento del consumo di suolo, riqualificazione, rigenerazione e miglioramento della qualità insediativa**

**Art. 1 - Principi generali**

1. Il suolo, risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l'equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all'alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio.

2. Il presente Capo detta norme per il contenimento del consumo di suolo assumendo quali principi informatori: la programmazione dell'uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale, la tutela del paesaggio, delle reti ecologiche, delle superfici agricole e forestali e delle loro produzioni, la promozione della biodiversità coltivata, la rinaturalizzazione di suolo impropriamente occupato, la riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, contemplando l'utilizzo di nuove risorse territoriali esclusivamente quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera d) della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "*Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*".

**Art. 2 - Definizioni**

1. Ai fini del presente Capo, si intende per:

a) superficie naturale e seminaturale: tutte le superfici non impermeabilizzate, comprese quelle situate all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e utilizzate, o destinate, a verde pubblico o ad uso pubblico, quelle costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura, nonché quelle destinate all'attività agricola;

b) superficie agricola: i terreni qualificati come tali dagli strumenti urbanistici, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agro-silvo-pastorali, indipendentemente dalla destinazione urbanistica e quelle, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola anche presenti negli spazi liberi delle aree urbanizzate;

c) consumo di suolo: l'incremento della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione, che ne compromettano le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive; il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra le predette superfici e quelle ripristinate a superficie naturale e seminaturale;

d) impermeabilizzazione del suolo: il cambiamento della natura o della copertura del suolo che ne elimina la permeabilità, impedendo alle acque meteoriche di raggiungere

naturalmente la falda acquifera; tale cambiamento si verifica principalmente attraverso interventi di urbanizzazione, ma anche nel caso di compattazione del suolo dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti, depositi permanenti di materiali o attrezzature;

e) ambiti di urbanizzazione consolidata: l'insieme delle parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola. Tali ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio (PAT) ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera o), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11;

f) opere incongrue o elementi di degrado: gli edifici e gli altri manufatti, assoggettabili agli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale di cui all'articolo 5, che per caratteristiche localizzative, morfologiche, strutturali, funzionali, volumetriche od estetiche, costituiscono elementi non congruenti con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, o sotto il profilo igienico-sanitario e della sicurezza;

g) ambiti urbani degradati: le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, assoggettabili agli interventi di riqualificazione urbana di cui all'articolo 6, contraddistinti da una o più delle seguenti caratteristiche:

1) degrado edilizio, riferito alla presenza di un patrimonio architettonico di scarsa qualità, obsoleto, inutilizzato, sottoutilizzato o impropriamente utilizzato, inadeguato sotto il profilo energetico, ambientale o statico-strutturale;

2) degrado urbanistico, riferito alla presenza di un impianto urbano eterogeneo, disorganico o incompiuto, alla scarsità di attrezzature e servizi, al degrado o assenza degli spazi pubblici e alla carenza di aree libere, alla presenza di attrezzature ed infrastrutture non utilizzate o non compatibili, sotto il profilo morfologico, paesaggistico o funzionale, con il contesto urbano in cui ricadono;

3) degrado socio-economico, riferito alla presenza di condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili, di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, di fenomeni di impoverimento economico e sociale o di emarginazione;

4) degrado ambientale: riferito a condizioni di naturalità compromesse da inquinanti, antropizzazioni, squilibri degli habitat e altre incidenze anche dovute a mancata manutenzione del territorio ovvero da situazioni di rischio individuabili con la pianificazione generale e di settore;

h) ambiti urbani di rigenerazione: le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismettere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, nonché le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi; tali ambiti sono assoggettabili ai programmi di rigenerazione urbana sostenibile, di cui all'articolo 7, finalizzati:

1) alla sostenibilità ecologica e all'incremento della biodiversità in ambiente urbano;

2) al contenimento del consumo di suolo;

3) alla riduzione dei consumi idrici ed energetici mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio;

4) all'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove

centralità urbane, alla qualità degli spazi pubblici, alla compresenza e all'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità;

5) al soddisfacimento della domanda abitativa e alla coesione sociale, mediante la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale;

6) all'integrazione delle infrastrutture della mobilità veicolare, pedonale e ciclabile con il tessuto urbano e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi;

7) alla partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento;

8) all'innovazione e sperimentazione edilizia e tecnologica, promuovendo la sicurezza e l'efficientamento energetico;

9) allo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione, alla sicurezza sociale ed al superamento delle diseguaglianze sociali;

i) mitigazione: misure volte a mantenere le funzioni eco-sistemiche del suolo e a ridurre gli effetti negativi, diretti o indiretti, degli interventi di edificazione ed urbanizzazione del territorio sull'ambiente e sul benessere umano;

l) compensazione ecologica: interventi volti al ripristino delle condizioni di naturalità o seminaturalità dei suoli, finalizzati a compensare quelle perse con gli interventi di edificazione ed urbanizzazione, quali la bonifica e la deimpermeabilizzazione del suolo o gli interventi di cui all'articolo 6 della legge 14 gennaio 2013, n. 10 "*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi*";

m) invarianza idraulica: il principio secondo il quale la trasformazione di un'area non deve provocare un aggravio della portata di piena del corpo idrico ricevente i deflussi superficiali originati dall'area stessa;

n) potenziamento idraulico: misure volte ad effettuare tutti gli interventi preventivi sui corpi idrici superficiali indirizzati alla protezione dell'ambiente e delle persone in ragione dei radicali cambiamenti climatici.

### **Art. 3 - Obiettivi e finalità.**

1. La Regione in attuazione dei principi di cui all'articolo 1:

a) promuove la collaborazione con le autonomie locali e gli altri enti pubblici titolari di competenze afferenti la materia di cui al presente Capo;

b) stabilisce criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica per programmare, limitare e controllare l'uso del suolo a fini insediativi ed infrastrutturali, per tutelare e valorizzare il territorio aperto e per promuovere la riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata;

c) disciplina l'acquisizione, l'elaborazione, la condivisione e l'aggiornamento di tutti i dati utili per il buon governo del territorio regionale, anche promuovendo la più ampia collaborazione con l'agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto, istituita con legge regionale 18 ottobre 1996, n. 32

*"Norme per l'istituzione ed il funzionamento dell'agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto (ARPAV)" e con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), istituito con decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la*

*stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"*, convertito, con modificazione, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

d) propone iniziative volte a promuovere concorsi di idee, reperire risorse finanziarie e favorire accordi tra soggetti pubblici e privati, al fine di assumere nella pianificazione proposte di riqualificazione e rigenerazione urbana sostenibile di rilevante interesse pubblico e di supportare l'iniziativa privata, orientandola verso obiettivi di interesse anche pubblico in tempi prevedibili e certi, rafforzando la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

2. La pianificazione territoriale e urbanistica privilegia gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata che non comportano consumo di suolo, con l'obiettivo della riqualificazione e rigenerazione, sia a livello urbanistico-edilizio che economico-sociale, del patrimonio edilizio esistente, degli spazi aperti e delle relative opere di urbanizzazione, assicurando adeguati standard urbanistici, nonché il recupero delle parti del territorio in condizioni di degrado edilizio, urbanistico e socio-economico, o in stato di abbandono, sotto utilizzate o utilizzate impropriamente.

3. Sono obiettivi delle politiche territoriali ed, in particolare, degli strumenti di pianificazione:

a) ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato per usi insediativi e infrastrutturali, in coerenza con l'obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050;

b) individuare le funzioni eco-sistemiche dei suoli e le parti di territorio dove orientare azioni per il ripristino della naturalità, anche in ambito urbano e periurbano;

c) promuovere e favorire l'utilizzo di pratiche agricole sostenibili, recuperando e valorizzando il terreno agricolo, anche in ambito urbano e periurbano;

d) individuare le parti di territorio a pericolosità idraulica e geologica, incentivandone la messa in sicurezza secondo il principio di invarianza idraulica e valutandone, ove necessario, il potenziamento idraulico e favorendo la demolizione dei manufatti che vi insistono, con restituzione del sedime e delle pertinenze a superficie naturale e, ove possibile, agli usi agricoli e forestali; nonché disciplinando l'eventuale riutilizzo, totale o parziale, della volumetria o della superficie, dei manufatti demoliti negli ambiti di urbanizzazione consolidata o in aree allo scopo individuate nel Piano degli interventi (PI), mediante riconoscimento di crediti edilizi o altre misure agevolative;

e) valutare gli effetti degli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia sulla salubrità dell'ambiente, con particolare riferimento alla qualità dell'aria, e sul paesaggio, inteso anche quale elemento identitario delle comunità locali;

f) incentivare il recupero, il riuso, la riqualificazione e la valorizzazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, favorendo usi appropriati e flessibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati, nonché

promuovendo la qualità urbana ed architettonica ed, in particolare, la rigenerazione urbana sostenibile e la riqualificazione edilizia ed ambientale degli edifici;

g) ripristinare il prevalente uso agrario degli ambiti a frammentazione territoriale, prevedendo il recupero dei manufatti storici e del paesaggio naturale agrario, il collegamento con i corridoi ecologici ed ambientali, la valorizzazione dei manufatti isolati, la rimozione dei manufatti abbandonati;

h) valorizzare le ville venete e il loro contesto paesaggistico, come elemento culturale identitario del territorio veneto;

i) rivitalizzare la città pubblica e promuovere la sua attrattività, fruibilità, qualità

ambientale ed architettonica, sicurezza e rispondenza ai valori identitari e sociali della comunità locale, con particolare attenzione alle specifiche esigenze dei bambini, degli anziani e dei giovani, nonché alla accessibilità da parte dei soggetti con disabilità;

l) assicurare la trasparenza amministrativa e la partecipazione informata dei cittadini alle scelte strategiche di trasformazione urbanistico-edilizia, di riqualificazione e rigenerazione urbana e territoriale, anche promuovendo la partecipazione dei diversi soggetti portatori di interessi nei procedimenti di pianificazione;

m) attivare forme di collaborazione pubblico-privato che contribuiscano alla riqualificazione del territorio e della città, su basi di equilibrio economico-finanziario e di programmazione temporale dei procedimenti e delle iniziative in un contesto di prevedibilità, certezza e stabilità della regolazione.

#### **Art. 4 - Misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo di suolo**

1. Il consumo di suolo è gradualmente ridotto nel corso del tempo ed è soggetto a programmazione regionale e comunale.

2. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, stabilisce entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge:

a) la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei, anche sulla base del "*Documento per la pianificazione paesaggistica*"

di cui all'Allegato B3 della deliberazione della Giunta regionale n. 427 del 10 aprile 2013, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 39 del 3 maggio 2013, tenendo conto, sulla base delle informazioni disponibili in sede regionale e di quelle fornite dai comuni con le modalità e nei termini indicati al comma 5, dei seguenti aspetti:

1) delle specificità territoriali, in particolare di quelle montane, in armonia con quanto previsto dalla legge regionale 8 agosto 2014, n. 25 "*Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto*" e di quelle relative ai comuni ad alta tensione abitativa;

2) delle caratteristiche qualitative, idrauliche e geologiche dei suoli e delle loro funzioni eco-sistemiche;

3) delle produzioni agricole, delle tipicità agroalimentari, dell'estensione e della localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane;

4) dello stato di fatto della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica;

5) dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche;

6) dell'estensione del suolo già edificato, della consistenza delle aree e degli edifici dismessi o, comunque, inutilizzati;

7) delle varianti verdi approvate dai comuni ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 16 marzo 2015, n. 4 "*Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali*";

8) degli interventi programmati dai Consorzi di sviluppo di cui all'articolo 36, comma 5 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 "*Sistemi produttivi locali, distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale*";

b) i criteri di individuazione e gli obiettivi di recupero degli ambiti urbani di

rigenerazione, nel rispetto delle specifiche finalità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), nonché gli strumenti e le procedure atti a garantire l'effettiva partecipazione degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile di cui all'articolo 7;

c) le politiche, gli strumenti e le azioni positive per concorrere, in collaborazione con le autonomie locali e gli altri enti pubblici, al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 3;

d) le regole e le misure applicative ed organizzative per la determinazione, registrazione e circolazione dei crediti edilizi, tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 46, comma 1, lettera c), della legge regionale 23

aprile 2004, n. 11, ferma restando la disciplina di cui all'articolo 36 della medesima legge;

e) le procedure di verifica e monitoraggio, avvalendosi dell'attività dell'osservatorio della pianificazione territoriale e urbanistica di cui all'articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11;

f) i criteri di individuazione degli interventi pubblici di interesse regionale di cui all'articolo 11 per i quali, mancando alternative alla loro localizzazione negli ambiti di urbanizzazione consolidata, non trovano applicazione le limitazioni di cui al presente Capo, fermo restando il loro assoggettamento ad idonee misure di mitigazione e ad interventi di compensazione ecologica;

g) l'articolazione, l'ambito di intervento, le modalità, i tempi di presentazione, i criteri di selezione delle domande e la relativa modulistica, del fondo regionale di cui all'articolo 10;

h) ogni altra indicazione anche metodologica ritenuta appropriata in funzione degli obiettivi perseguiti dal presente Capo.

3. Il provvedimento di cui al comma 2, lettera a), è adottato dalla Giunta regionale sentito il Consiglio delle autonomie locali (CAL) di cui all'articolo 16 dello Statuto; fino all'istituzione del CAL, tale parere è espresso dalla Conferenza Regione-Autonomie locali di cui all'articolo 12 della legge regionale 3 giugno 1997, n. 20 *"Riordino delle funzioni amministrative e principi in materia di attribuzione e di delega agli enti locali"*.

4. Il decorso del termine di centottanta giorni di cui al comma 2 è sospeso per l'acquisizione dei pareri della competente commissione consiliare e del CAL di cui al comma 3, entrambi da rendersi entro sessanta giorni dal ricevimento della proposta di provvedimento della Giunta regionale, decorsi i quali si prescinde dai pareri.

5. Le informazioni territoriali che i comuni trasmettono alla Giunta regionale, ai sensi del comma 2, lettera a), sono rese nella scheda informativa di cui all'allegato A, che sarà trasmessa, tramite posta elettronica certificata, entro tre giorni dall'entrata in vigore della presente legge e che i comuni restituiscono alla Giunta regionale entro i successivi sessanta giorni; decorso inutilmente tale termine, nei comuni che non hanno provveduto si applicano, fino all'integrazione del suddetto provvedimento della Giunta regionale sulla base dei dati tardivamente trasmessi, le limitazioni previste dall'articolo 13, commi 1, 2, 4, 5 e 6.

6. La Giunta regionale, sulla base dei dati forniti dall'osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica di cui all'articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, sottopone a revisione almeno quinquennale la quantità massima del consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi del comma 2, lettera a).

7. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, può modificare od integrare la scheda informativa di cui all'allegato A.

## **Art. 5 - Riqualificazione edilizia ed ambientale**

1. Rispondono alla finalità di cui al presente Capo:

a) la demolizione integrale di opere incongrue o di elementi di degrado nonché di manufatti ricadenti in aree a pericolosità idraulica e geologica, o nelle fasce di rispetto stradale, con ripristino del suolo naturale o seminaturale, fatti salvi eventuali vincoli o autorizzazioni;

b) il recupero, la riqualificazione e la destinazione ad ogni tipo di uso compatibile con le caratteristiche urbanistiche ed ambientali del patrimonio edilizio esistente, mediante il miglioramento della qualità edilizia in relazione a tutti o ad una parte rilevante dei parametri seguenti: qualità architettonica e paesaggistica; qualità delle caratteristiche costruttive, dell'impiantistica e della tecnologia; efficientamento energetico e riduzione dell'inquinamento atmosferico; eliminazione o riduzione delle barriere architettoniche; incremento della sicurezza sotto il profilo, statico e antisismico, idraulico e geologico, garantendo nella trasformazione dell'area l'invarianza idraulica e valutando, ove necessario, il potenziamento idraulico.

2. Fermo restando il rispetto del dimensionamento del piano di assetto del territorio (PAT), il piano degli interventi (PI) di cui all'articolo 12, comma 3, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, definisce le misure e gli interventi finalizzati al ripristino, al recupero e alla riqualificazione nelle aree occupate dalle opere di cui al comma 1 e prevede misure di agevolazione che possono comprendere il riconoscimento di crediti edilizi per il recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata, premialità in termini volumetrici o di superficie e la riduzione del contributo di costruzione. Le demolizioni devono precedere l'eventuale delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse, salvo eccezioni motivate e prestazione di adeguate garanzie.

3. Il suolo ripristinato all'uso naturale o seminaturale, con utilizzazione delle agevolazioni di cui al comma 2, è assoggettato ad un vincolo di non edificazione, trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura e spese del beneficiario delle agevolazioni; il vincolo permane fino all'approvazione di una specifica variante allo strumento urbanistico che non può essere adottata prima di dieci anni dalla trascrizione del vincolo.

## **Art. 6 - Riqualificazione urbana**

1. Gli interventi di riqualificazione urbana rispondono alla finalità del presente Capo e sono realizzati negli ambiti urbani degradati.

2. Fermo restando il rispetto del dimensionamento del piano di assetto del territorio (PAT), il piano degli interventi (PI)

individua il perimetro degli ambiti urbani degradati da assoggettare ad interventi di riqualificazione urbana e li disciplina in una apposita scheda, precisando: i fattori di degrado, gli obiettivi generali e quelli specifici della riqualificazione, i limiti di flessibilità rispetto ai parametri urbanistico-edilizi della zona, le eventuali destinazioni d'uso incompatibili e le eventuali ulteriori misure di tutela e compensative, anche al fine di garantire l'invarianza idraulica e valutando, ove necessario, il potenziamento idraulico nella trasformazione del territorio.

3. Il PI può prevedere il riconoscimento di crediti edilizi per il recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata, premialità in termini volumetrici o di superficie e la riduzione del contributo di costruzione.

4. Gli interventi di riqualificazione urbana possono essere attuati mediante:

- a) piani urbanistici attuativi, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11;
- b) comparti, ai sensi dell'articolo 21 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11;
- c) permessi di costruire convenzionati, ai sensi dell'articolo 28 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"*.

#### **Art. 7 - Rigenerazione urbana sostenibile**

1. Sulla base dei criteri e degli obiettivi di recupero indicati dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera b):

- a) il piano di assetto del territorio (PAT) individua gli ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili a programmi di rigenerazione urbana sostenibile;
- b) il piano degli interventi (PI), con apposita scheda, individua il perimetro dell'ambito assoggettato a un programma di rigenerazione urbana sostenibile dando gli indirizzi per la sua attuazione, ivi comprese le modalità di trasferimento di eventuali attività improprie, le destinazioni d'uso incompatibili e le misure necessarie a garantire il raggiungimento degli obiettivi di rigenerazione.

2. I progetti degli interventi per l'attuazione dei programmi di rigenerazione prevedono lo sviluppo di tipologie edilizie urbane a basso impatto energetico e ambientale, la pluralità di funzioni e la qualità architettonica degli edifici e degli spazi pubblici.

3. A seguito della individuazione degli ambiti di cui al comma 1, i soggetti pubblici o privati aventi titolo presentano all'amministrazione comunale una proposta di programma di rigenerazione urbana sostenibile, al fine di verificarne la coerenza con gli indirizzi, i criteri e gli obiettivi indicati nelle schede contenute nel PI. Il programma è corredato dalla seguente documentazione:

- a) l'indicazione delle proposte progettuali di massima, eventualmente suddivise in singole fasi di attuazione, nelle quali siano evidenziati gli ambiti di intervento unitario, le eventuali misure compensative volte a garantire l'invarianza idraulica, valutando, ove necessario, il potenziamento idraulico nella trasformazione del territorio, le deroghe allo strumento urbanistico generale eventualmente necessarie per l'attuazione degli interventi, fermo restando il rispetto del dimensionamento del PAT, nonché le modalità di impiego degli eventuali crediti edilizi riconosciuti per il trasferimento delle attività improprie;
- b) la relazione tecnico-illustrativa, contenente la descrizione delle finalità specifiche del programma di rigenerazione e degli interventi preordinati al loro conseguimento, nonché l'indicazione dei tempi di attuazione, degli elementi qualitativi e dei risultati attesi;
- c) la relazione economica, contenente un piano economico-finanziario di massima, che illustra costi e benefici attesi, con particolare riferimento alle modalità e ai tempi di realizzazione degli interventi previsti, alle fonti di finanziamento, alla sostenibilità economica dell'intero programma o delle singole fasi di attuazione;
- d) uno schema di accordo con l'indicazione degli impegni assunti dai soggetti interessati, delle forme di coordinamento, delle modalità di monitoraggio periodico dello stato di attuazione del programma.

4. I programmi di rigenerazione urbana sostenibile sono promossi dai comuni, singoli o associati, e sono approvati, in quanto di interesse regionale, mediante accordo di programma ai sensi del combinato disposto dell'articolo 32 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 *"Nuove norme sulla programmazione"* e dell'articolo 6, comma 2,

della legge regionale 16 febbraio 2010, n. 11 "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2010"; l'approvazione degli stessi costituisce presupposto per l'accesso al fondo regionale di cui all'articolo 10.

5. Nell'accordo di programma le parti pubbliche possono prevedere forme di cofinanziamento ed incentivi, inclusa la riduzione del contributo di costruzione.

#### **Art. 8 - Interventi di riuso temporaneo del patrimonio immobiliare esistente**

1. Al fine di evitare il consumo di suolo e favorire la riqualificazione, il recupero e il riuso dell'edificato esistente, il comune può consentire l'uso temporaneo di volumi dismessi o inutilizzati ubicati in zona diversa da quello agricola, con esclusione di ogni uso ricettivo.

2. I progetti di riuso mirano preferibilmente a sviluppare l'interazione tra la creatività, l'innovazione, la formazione e la produzione culturale in tutte le sue forme, creando opportunità di impresa e di occupazione, start up. In particolare sono considerate funzioni prioritarie per il riuso:

a) il lavoro di prossimità: artigianato di servizio all'impresa e alle persone, negozi temporanei, mercatini temporanei, servizi alla persona;

b) la creatività e la cultura: esposizioni temporanee, mostre, eventi, teatri, laboratori didattici;

c) il gioco e il movimento: parchi gioco diffusi, attrezzature sportive autogestite, campi da gioco;

d) le nature urbane: orti sociali di prossimità, giardinaggio urbano collettivo, parchi urbani.

3. Il riuso temporaneo è consentito anche nel caso in cui l'uso richiesto sia diverso dal precedente o da quello previsto dallo strumento urbanistico, per una sola volta e per un periodo di tempo non superiore a tre anni, prorogabili di altri due, dalla data di agibilità degli immobili oggetto di intervento.

4. Il comune, a seguito di specifica proposta da parte dei proprietari o dei soggetti aventi titolo, può autorizzare l'uso temporaneo di singoli immobili, stabilendo con apposita deliberazione:

a) il nuovo utilizzo ammesso, nel rispetto delle normative in materia di sicurezza negli ambienti di lavoro, di tutela della salute e della incolumità pubblica e delle norme igienico sanitarie e dell'ordine pubblico;

b) gli utilizzi e le modalità d'uso vietate e quelle che possono creare situazioni di conflitto, tensione o pericolo sociale, o arrecare disturbo agli insediamenti circostanti; la violazione del divieto di tali utilizzi e modalità comporta la immediata sospensione della autorizzazione;

c) il termine per l'utilizzo temporaneo, che non può in ogni caso essere complessivamente superiore a cinque anni.

5. Il comune autorizza il riuso temporaneo previa presentazione di un progetto di riuso e la sottoscrizione di una convenzione approvata dal Consiglio comunale nella quale sono precisati:

a) le condizioni per il rilascio degli immobili alla scadenza del termine fissato per l'utilizzo temporaneo;

b) le sanzioni a carico dei soggetti inadempienti;

c) le eventuali misure di incentivazione, comprese quelle di natura contributiva, nel caso di immobili privati messi a disposizione del comune;

d) le dotazioni territoriali e infrastrutturali minime necessarie e funzionali all'uso temporaneo ammesso, con particolare riferimento all'accesso viabilistico e ai parcheggi;  
e) le altre condizioni e modalità necessarie a garantire il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1.

6. I comuni pubblicano nel sito internet del comune l'elenco dei "*Luoghi del Riuso*", in cui sono riportate le aree e i volumi autorizzati al riuso temporaneo, con i progetti di riuso e le relative convenzioni, e lo trasmettono alla Giunta regionale entro il 31 dicembre di ogni anno.

### **Art. 9 - Politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale, per la riqualificazione e per la rigenerazione**

1. La qualità architettonica si persegue mediante una progettazione che, recependo le esigenze di carattere funzionale, formale, paesaggistico, ambientale e sociale poste alla base dell'ideazione e della realizzazione dell'opera, garantisca l'armonico inserimento dell'intervento nel contesto urbano o extraurbano, contribuendo al miglioramento dei livelli di vivibilità, fruibilità, sicurezza, decoro e garantendone il mantenimento nel tempo.

2. La Giunta regionale:

a) promuove la qualità edilizia e diffonde la conoscenza delle buone pratiche attraverso il sito istituzionale della Regione e con iniziative specifiche, avvalendosi della collaborazione e del contributo attivo di università, enti di studio e centri di ricerca, associazioni professionali, imprenditoriali e culturali;

b) incentiva la promozione dell'edilizia sostenibile di cui alla legge regionale 9 marzo 2007, n. 4 "*Iniziativa ed interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile*";

c) promuove ed attiva concorsi di idee e laboratori di progettazione, in collaborazione con i soggetti qualificati di cui alla lettera a);

d) definisce parametri di eco-sostenibilità degli interventi di riqualificazione urbana e di rigenerazione urbana sostenibile, con particolare riguardo al risparmio energetico degli edifici, alla riduzione delle superfici impermeabili, al potenziamento ed all'efficientamento delle reti tecnologiche, alla riduzione dell'inquinamento atmosferico;

e) incentiva l'elaborazione di una pianificazione volta alla diffusione e all'applicazione delle buone pratiche per la valorizzazione del verde urbano e, in generale, degli spazi urbani aperti, pubblici e privati, nonché per la realizzazione di boschi cittadini;

f) riconosce ai piani ed ai progetti che abbiano contenuti particolarmente qualificanti ed innovativi per qualità edilizia ed ambientale la possibilità di fregiarsi dello stemma e del logo della Regione di cui all'articolo 42 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, e valorizza tale riconoscimento fra i criteri per l'assegnazione di eventuali finanziamenti, premi e incentivi, regionali o a regia regionale, nel campo della pianificazione urbanistica e territoriale, dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile e della progettazione.

3. Ai comuni, che prevedono azioni per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana sostenibile nonché di interventi volti a favorire l'insediamento di attività agricola urbana e il ripristino delle colture nei terreni agricoli incolti, abbandonati, inutilizzati o, comunque, non più sfruttati ai fini agricoli, è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti regionali in materia di governo del territorio. Il medesimo ordine di priorità è riconosciuto anche a soggetti privati che effettuano interventi di recupero di edifici e di infrastrutture nei nuclei insediativi in zona agricola, nonché il recupero del suolo ad uso

agricolo mediante la demolizione di opere incongrue o di altri fabbricati rurali abbandonati.

4. I comuni per lo svolgimento delle azioni di cui al comma 3 possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 *"Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57"*.

#### **Art.10 - Fondo regionale per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione.**

1. È istituito un fondo regionale per:

a) il rimborso delle spese di progettazione degli interventi previsti nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile approvati di cui all'articolo 7;

b) il finanziamento delle spese per la redazione di studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria di interventi di rigenerazione urbana sostenibile di cui all'articolo 7;

c) il finanziamento delle spese per la demolizione delle opere incongrue di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), per le quali il comune, a seguito di proposta dei proprietari, abbia accertato l'interesse pubblico e prioritario alla demolizione.

2. Il fondo è disciplinato dal provvedimento della Giunta regionale previsto all'articolo 4, comma 2, lettera g); al fondo possono accedere enti pubblici, organismi di diritto pubblico ed associazioni, singolarmente o in forma associata, nonché soggetti privati.

3. La Giunta regionale definisce, sentita la commissione consiliare competente in materia di governo del territorio, i criteri di riparto del fondo.

#### **Art. 11 - Accordi di programma per interventi di interesse regionale**

1. Gli accordi di programma approvati ai sensi del combinato disposto di cui dell'articolo 32 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 e dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale 16 febbraio 2010, n.11, possono consentire una deroga ai limiti di consumo di suolo qualora conseguano ad interventi che non sia possibile localizzare all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e la Giunta regionale, sulla base dei criteri di cui all'articolo 4, comma 2, lettera f), sentita la competente Commissione consiliare, ne abbia riconosciuto l'interesse regionale alla trasformazione urbanistico-edilizia.

2. La deroga prevista al comma 1 va motivata in funzione dei limiti strettamente necessari per il buon esito dell'intervento e prevede adeguate misure di mitigazione e interventi di compensazione ecologica degli effetti del superamento dei limiti di consumo di suolo.

#### **Art. 12 - Disposizioni finali**

1. Sono sempre consentiti sin dall'entrata in vigore della presente legge ed anche successivamente, in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a):

a) gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata;

b) gli interventi di cui agli articoli 5 e 6, con le modalità e secondo le procedure ivi previste;

c) i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico;

d) gli interventi di cui al Capo I della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 55 *"Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e*

*disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante";*

e) gli interventi di cui all'articolo 44 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, e, comunque, tutti gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo;

f) l'attività di cava ai sensi della vigente normativa;

g) gli interventi di cui alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 *"Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche"*, le cui premialità sono da considerarsi alternative e non cumulabili con quelle previste dal presente Capo;

h) gli interventi attuativi delle previsioni contenute nel piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), nei piani di area e nei progetti strategici di cui alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

2. Ai fini della realizzazione degli interventi di cui al comma 1, lettera b), sono consentite eventuali varianti allo strumento urbanistico comunale.

2 bis. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche agli interventi commerciali che restano disciplinati dalla legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50 *"Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto"*, e dai relativi regolamento e provvedimenti attuativi, ove rechino una disciplina più restrittiva [1].

[1] Comma inserito dall'articolo 57 della L.R. del 29 dicembre 2017, n. 45

### **Art. 13 - Disposizioni transitorie**

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, fino all'emanazione del provvedimento di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a):

a) non è consentito consumo di suolo;

b) non è consentita l'introduzione nei piani territoriali ed urbanistici di nuove previsioni che comportino consumo di suolo.

2. In deroga alla limitazione di cui al comma 1, lettera a), sono consentiti gli interventi negli ambiti inedificati nella misura del 30 per cento della capacità edificatoria complessivamente assegnata dal Piano di assetto del territorio di cui all'articolo 13 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 o, per i comuni che non ne sono ancora dotati, dal Piano regolatore generale e, comunque, non oltre la capacità massima assegnata.

3. I Piani degli interventi (PI) che hanno formalmente avviato la procedura di formazione ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, alla data di entrata in vigore della presente legge, possono concludere il procedimento di formazione del piano in deroga alla limitazione di cui al comma 1, lettera b).

4. Sono fatti salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge relativi:

a) ai titoli abilitativi edilizi, comunque denominati, aventi ad oggetto interventi comportanti consumo di suolo;

b) ai piani urbanistici attuativi, comunque denominati, la cui realizzazione comporta consumo di suolo.

5. Per i procedimenti in corso di cui al comma 4 si intendono:

a) nel caso dei titoli abilitativi edilizi, i procedimenti già avviati con la presentazione allo sportello unico della domanda di permesso di costruire ovvero delle comunicazioni o segnalazioni, comunque denominate, relative ai diversi titoli abilitativi, corredate dagli

eventuali elaborati richiesti dalla vigente normativa;

b) nel caso dei piani urbanistici attuativi, i procedimenti già avviati con la presentazione al comune della proposta corredata dagli elaborati necessari ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11. Sono comunque fatti salvi i piani urbanistici attuativi per i quali siano già stati approvati gli ambiti di intervento.

6. Sono, altresì, fatti salvi gli accordi tra soggetti pubblici e privati, di cui all'articolo 6 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sia già stata deliberata dalla giunta o dal consiglio comunale la dichiarazione di interesse pubblico, nonché gli accordi di programma di cui all'articolo 7 della medesima legge regionale 23

aprile 2004, n. 11, relativamente ai quali entro la medesima data la conferenza decisoria abbia già perfezionato il contenuto dell'accordo.

7. I piani di assetto del territorio (PAT) già adottati alla data di entrata in vigore della presente legge possono concludere il procedimento di formazione del piano secondo le disposizioni vigenti al momento della loro adozione.

8. Qualora il provvedimento di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), non sia emanato nel termine indicato, la percentuale di cui al comma 2 è incrementata di un ulteriore 20 per cento.

9. Gli ambiti di urbanizzazione consolidata, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), sono individuati con provvedimento della giunta o del consiglio comunale e sono trasmessi in Regione entro il termine previsto dal comma 5 dell'articolo 4. I comuni, in sede di adeguamento dello strumento urbanistico generale ai sensi del comma 10 confermano o rettificano detti ambiti.

10. Entro diciotto mesi dalla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), i comuni approvano la variante di adeguamento allo strumento urbanistico generale secondo le procedure semplificate di cui all'articolo 14 e, contestualmente alla sua pubblicazione, ne trasmettono copia integrale alla Regione.

11. Trascorsi i termini di cui al comma 10 senza che il comune abbia provveduto, il Presidente della Giunta regionale esercita i poteri sostitutivi secondo le procedure di cui all'articolo 30 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

12. Fino a quando i comuni o la Regione non provvedono rispettivamente ai sensi dei commi 10 e 11, continuano ad applicarsi i commi 1, 2, 4, 5, 6 e 8, fermi restando, qualora più restrittivi, i limiti definiti dal provvedimento di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a).

13. Per le finalità di cui agli articoli 5 e 6, i comuni non ancora dotati di PAT possono adottare, in deroga al divieto di cui all'articolo 48, comma 1, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, una variante al piano regolatore generale con la procedura di cui all'articolo 50, commi 6, 7 e 8, della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 *"Norme per l'assetto e l'uso del territorio"*.

14. Nei comuni non dotati di PAT si applica l'articolo 18, commi 7 e 7 bis, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, e il termine quinquennale di decadenza decorre dall'entrata in vigore della presente legge.

#### **Art. 14 - Procedure per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali**

1. Per le finalità di cui al comma 10 dell'articolo 13:

a) i comuni non dotati di piano di assetto del territorio (PAT), in deroga al divieto di cui all'articolo 48, comma 1, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, approvano la

variante al piano regolatore generale secondo la procedura di cui all'articolo 50, commi 6, 7 e 8 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61;

b) i comuni dotati di PAT, in deroga a quanto previsto dall'articolo 14 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 e dall'articolo 3 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30 "*Collegato alla legge di stabilità regionale 2017*", approvano la variante urbanistica secondo la procedura di cui ai commi 2, 3, 4 e 5.

2. Entro otto giorni dall'adozione, la variante al PAT è depositata e resa pubblica presso la sede del comune per trenta giorni consecutivi, decorsi i quali chiunque può formulare osservazioni entro i successivi trenta giorni. Dell'avvenuto deposito è data notizia con le modalità di cui all'articolo 32, della legge 18 giugno 2009, n. 69 "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*". Il comune può attuare ogni altra forma di pubblicità ritenuta opportuna.

3. Nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, il consiglio comunale decide sulle stesse e contestualmente approva la variante semplificata.

4. Copia integrale della variante approvata è trasmessa, a fini conoscitivi, all'ente competente all'approvazione del PAT, ed è depositata presso la sede del comune per la libera consultazione.

5. La variante diventa efficace quindici giorni dopo la sua pubblicazione nel sito internet del comune.

#### **Art. 15 - Clausola valutativa**

1. Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, e successivamente con cadenza triennale, la Giunta regionale invia alla competente commissione consiliare una relazione sullo stato di attuazione del presente Capo, indicando in particolare:

a) i programmi di rigenerazione urbana sostenibile approvati ai sensi dell'articolo 7 e gli eventuali finanziamenti del fondo regionale di cui all'articolo 10;

b) gli accordi di programma per interventi di interesse regionale approvati ai sensi dell'articolo 11;

c) gli interventi di demolizione finanziati dal fondo regionale di cui all'articolo 10;

d) il numero dei comuni che hanno previsto nel PI le misure e gli interventi finalizzati alla riqualificazione edilizia ed ambientale di cui all'articolo 5;

e) gli ambiti urbani degradati e le relative schede individuati ai sensi dell'articolo 6, suddivisi per comuni;

f) i progetti relativi agli interventi di cui agli articoli 5 e 6, suddivisi per comuni;

g) il numero dei comuni che hanno adeguato i propri strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 13, comma 10;

h) una stima della consistenza qualitativa e quantitativa della superficie naturale e seminaturale, con particolare riferimento a quella agricola, recuperata o ripristinata a seguito degli interventi previsti dal presente Capo;

i) i piani e i progetti di cui all'articolo 9, comma 2, lettera f), che si sono fregiati dello stemma e del logo della Regione.

#### **Art. 16 - Norma finanziaria**

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione dell'articolo 10 quantificati in euro 50.000,00 per l'esercizio 2017, si fa fronte con le risorse allocate nella Missione 08 "*Assetto del territorio ed edilizia abitativa*" Programma 01 "*Urbanistica e assetto del territorio*" Titolo

1 "Spese correnti".

2. Per gli esercizi successivi si provvede nei limiti degli stanziamenti annualmente autorizzati dalle rispettive leggi di bilancio, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 4 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 39 *"Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione"*.

## **CAPO II - Modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e relative disposizioni transitorie applicative**

### **Art. 17 - Modifica dell'articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 paesaggio**

1. Il comma 2 dell'articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è così sostituito:

*"2. L'osservatorio, in collaborazione con gli enti locali, raccoglie, gestisce ed elabora le informazioni e i dati forniti dal sistema informativo di cui all'articolo 10, ne promuove la conoscenza e la diffusione, verifica il costante aggiornamento delle banche dati territoriali, collabora con gli enti e le strutture locali competenti per l'elaborazione delle politiche urbanistiche e territoriali. A tali fini l'osservatorio promuove la più ampia collaborazione con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e con l'ARPAV."*

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto il seguente:

*"2 bis. L'osservatorio redige una relazione annuale sullo stato del consumo di suolo, nei suoi diversi aspetti quantitativi e qualitativi, sui processi trasformazione territoriale in atto più rilevanti, sull'entità del patrimonio edilizio dismesso, inutilizzato e sottoutilizzato e sulle aree degradate inutilizzate e sottoutilizzate su cui prioritariamente intervenire con programmi di rigenerazione urbana sostenibile. L'osservatorio fornisce, inoltre, alla Giunta regionale i dati necessari per l'attuazione delle misure e delle disposizioni regionali finalizzate a contenere il consumo di suolo e a promuovere i processi di rigenerazione urbana sostenibile."*

### **Articolo n.18 - Modifica dell'articolo 10 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 10 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto il seguente:

*"2 bis. La Giunta regionale svolge attività di monitoraggio delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali e della loro attuazione, anche mediante la rilevazione sistematica di indicatori appositamente individuati. A tal fine:*

*a) definisce le tipologie, i parametri di valutazione e i valori di riferimento degli indicatori;*

*b) conclude specifici protocolli d'intesa con gli enti locali definendo le modalità di interscambio dei dati e le forme di integrazione delle reti e dei sistemi informativi."*

### **Art. 19 - Modifica dell'articolo 11 bis della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Il comma 1 dell'articolo 11 bis della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è così

sostituito:

*"1. L'aggiornamento del quadro conoscitivo predisposto dal comune, ai sensi dell'articolo 17, comma 5, lettera f), per il piano degli interventi (PI) e per ogni sua variante è trasmesso alla Giunta regionale ai fini del monitoraggio e dello svolgimento delle attività dell'osservatorio di cui all'articolo 8."*

**Art. 20 - Modifica dell'articolo 13 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. La lettera f) del comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è così sostituita:

*"f) determina la quantità massima di superficie naturale e seminaturale che può essere interessata da consumo di suolo in applicazione del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), della legge regionale recante disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e, in coerenza con lo stesso, la aggiorna periodicamente;"*

2. La lettera k) del comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è così sostituita:

*"k) determina, per ambiti territoriali omogenei (ATO), i parametri teorici di dimensionamento, le dotazioni di servizi, i limiti e le condizioni per lo sviluppo degli insediamenti, per i mutamenti di destinazione d'uso e per gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile, perseguendo l'integrazione delle funzioni e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti e il contenimento del consumo di suolo, anche ai sensi della legge regionale recante disposizioni per il contenimento del consumo di suolo;"*

3. Dopo la lettera r) del comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunta la seguente:

*"r bis) indica, anche in relazione agli effetti di cui all'articolo 48, comma 5 bis, quali contenuti del piano regolatore generale sono confermati in quanto compatibili con il PAT; tale compatibilità è valutata, in particolare, con riferimento ai contenuti localizzativi, normativi e alla sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste dal piano regolatore generale medesimo."*

**Art. 21 - Modifica dell'articolo 14 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Dopo la lettera c) del comma 6 dell'articolo 14 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunta la seguente:

*"c bis) l'osservanza del limite quantitativo di cui all'articolo 13, comma 1, lettera f)."*

**Art. 22 - Modifica dell'articolo 17 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Il comma 4 dell'articolo 17 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è così sostituito:

*"4. In attuazione delle finalità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d), il comune verifica le possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, dando atto degli esiti di tale verifica nella relazione programmatica di cui al comma 5, lettera a)."*

2. Dopo il comma 4 dell'articolo 17 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto

il seguente:

*"4 bis. Qualora a seguito della verifica di cui al comma 4 risulti necessario individuare aree nelle quali programmare interventi di nuova urbanizzazione, il comune procede:*

*a) alla verifica del rispetto dei limiti del consumo di suolo definiti ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera f) sulla base dell'aggiornamento dei dati contenuti nel quadro conoscitivo, in presenza del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale recante disposizioni per il contenimento del consumo di suolo;*

*b) all'attivazione di procedure ad evidenza pubblica, cui possono partecipare i proprietari degli immobili nonché gli operatori pubblici e privati interessati, per valutare proposte di intervento che, conformemente alle strategie definite dal PAT, risultino idonee in relazione ai benefici apportati alla collettività in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, di efficienza energetica, di minore consumo di suolo, di soddisfacimento degli standard di qualità urbana, architettonica e paesaggistica. La procedura si conclude con le forme e nei modi previsti dall'articolo 6 e in sede di adozione dello strumento il comune dà atto dell'avvenuto espletamento delle procedure di cui alla presente lettera e degli esiti delle stesse."*

**Art. 23 - Modifica dell'articolo 18 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Dopo il comma 5 dell'articolo 18 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto il seguente:

*"5 bis. Il comune trasmette alla Giunta regionale l'aggiornamento del quadro conoscitivo di cui all'articolo 11 bis dandone atto contestualmente alla pubblicazione nell'albo pretorio; la trasmissione del quadro conoscitivo e del suo aggiornamento è condizione per la pubblicazione del piano."*

2. Il comma 7 dell'articolo 18 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è sostituito dal seguente:

*"7. Decorsi cinque anni dall'entrata in vigore del piano decadono le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, a nuove infrastrutture e ad aree per servizi per le quali non siano stati approvati i relativi progetti esecutivi, nonché i vincoli preordinati all'esproprio di cui all'articolo 34. In tali ipotesi si applica l'articolo 33 fino ad una nuova disciplina urbanistica delle aree, da adottarsi entro il termine di centottanta giorni dalla decadenza, con le procedure previste dai commi da 2 a 6; decorso inutilmente tale termine, si procede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 30."*

3. Dopo il comma 7 dell'articolo 18 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto il seguente:

*"7 bis. Per le previsioni relative alle aree di espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, gli aventi titolo possono richiedere al comune la proroga del termine quinquennale. La proroga può essere autorizzata previo versamento di un contributo determinato in misura non superiore all'1 per cento del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU. Detto contributo è corrisposto al comune entro il 31 dicembre di ogni anno successivo alla decorrenza del termine quinquennale ed è destinato ad interventi per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione. L'omesso o parziale versamento del contributo nei termini prescritti comporta l'immediata decadenza delle previsioni oggetto di proroga e trova applicazione quanto*

previsto dal comma 7."

**Art. 24 - Modifica dell'articolo 18 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Dopo il comma 3 dell'articolo 18 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto il seguente:

*"3 bis. Ferma restando l'applicazione delle disposizioni regionali finalizzate a limitare il consumo di suolo, nel valutare le proposte di cui al comma 2, il comune assicura in ogni caso la priorità al recupero di edifici esistenti e di ambiti urbanizzati dismessi o inutilizzati."*

**Art. 25 - Modifica dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Al comma 1 dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, dopo le parole "riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica," sono aggiunte le parole "energetica, idraulica".

2. Il comma 3 dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è sostituito dal seguente:

*"3. La demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale di cui al comma 1, e gli interventi di riordino delle zone agricole di cui al comma 5 bis, determinano un credito edilizio."*

3. Il comma 4 dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è sostituito dal seguente:

*"4. 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 (RECREDE) 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)."*

4. Dopo il comma 5 dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunto il seguente:

*"5 bis. Gli interventi di riordino della zona agricola sono finalizzati alla riqualificazione dell'edificato inutilizzato o incongruo esistente, alla riduzione della dispersione insediativa e alla restituzione all'uso agricolo di suoli impermeabilizzati e di aree occupate da insediamenti dismessi. Il piano regolatore comunale individua, nel rispetto dei limiti definiti ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera f), gli ambiti e le aree da destinare alla rilocalizzazione e alla ricomposizione insediativa di edifici demoliti per le finalità di cui al presente comma, preferibilmente all'interno delle aree di urbanizzazione consolidata di cui all'articolo 13, comma 1, lettera o), nonché le modalità di riconoscimento del credito edilizio. Sono in ogni caso tutelate e valorizzate le testimonianze del territorio agricolo ed incentivati la loro conservazione e il loro recupero ai fini della promozione del turismo rurale."*

**Art. 26 - Modifica dell'articolo 45 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Dopo la lettera i) del comma 6 dell'articolo 45 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunta la seguente:

*"i bis) la promozione della formazione dei Parchi agro-paesaggistici-sovracomunali, per la tutela e valorizzazione del territorio rurale, del paesaggio e delle attività agricole, anche con la partecipazione dei produttori locali e degli abitanti delle aree interessate. I parchi hanno le seguenti finalità:*

*1) l'arresto della dispersione insediativa e il conseguente contenimento del consumo di suolo;*

*2) la formazione di una rete ecologica estesa a scala territoriale e la salvaguardia della biodiversità;*

*3) la progressiva riconversione dell'agricoltura verso la multiproductività, favorendo la sicurezza alimentare, le filiere corte, l'agricoltura biologica e quella che recupera le tradizioni locali e che preserva la biodiversità;*

*4) il ritorno alla terra con il recupero dei terreni abbandonati o sottoutilizzati e la creazione di nuove economie connesse all'agricoltura;*

*5) la tutela dei beni storici e culturali presenti nel territorio rurale, lo sviluppo dei valori paesaggistici e della qualità dell'abitare, la diffusione dei principi della bioarchitettura, la creazione di itinerari culturali;*

*6) la bellezza e il decoro del paesaggio."*

**Art. 27 - Modifica dell'articolo 46 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Dopo la lettera g) del comma 2 dell'articolo 46 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è aggiunta la seguente:

*"g bis) la metodologia per la definizione dei bilanci energetici in ambito comunale ed intercomunale e i sussidi operativi per la messa a punto delle misure e delle azioni di governo del territorio finalizzate al contenimento dei consumi energetici degli insediamenti, al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e delle strutture pubbliche e private, alla razionalizzazione delle reti di produzione e distribuzione di energia in ambito urbano, in accordo con il piano energetico regionale e con le disposizioni statali e regionali in materia."*

**Art. 28 - Disposizioni transitorie per l'applicazione delle modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"**

1. Le disposizioni di novellazione recate dall'articolo 20, comma 1, dall'articolo 21, comma 1, dall'articolo 22, comma 2, con riferimento alla modifica relativa alla lettera a) del comma 4 bis, e dall'articolo 25, comma 4, si applicano successivamente alla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a) e nei comuni interessati dal provvedimento medesimo.

**Art. 29 - Clausola di neutralità finanziaria.**

1. All'attuazione del presente Capo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

