

CONVEGNO

Cavaion Veronese – 22 marzo 2018

Sala Civica “Eugenio Turri”
Corte Torcolo, Via Vittorio Veneto n. 1

RELAZIONE

SULLE DISPOSIZIONI PER IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO

(LEGGE REGIONALE 06.06.2017 n. 14 e D.G.R.V. 19.12.2017 n. 125/CR)

L'argomento sul quale ho il piacere di formulare alcune considerazioni è quello delle disposizioni per il contenimento del consumo del suolo, alla luce sia della legge n. 14/2017, sia, soprattutto, della recente DGRV attuativa n. 125/CR del 19.12.2017.

Un breve prologo è però necessario.

Chi, come il sottoscritto, ha da qualche lustro iniziato ad affrontare la materia urbanistica ed edilizia, ha vissuto normative regionali quali la legge n. 40 del 02.05.1980, la legge regionale n. 01 del 12.01.1982 (per l'ampliamento dei fabbricati produttivi e commerciali “fuori zona”), la legge regionale 27.06.1985 n. 61.

Si parlava di Programmi di Fabbricazione, di direttrici di espansione, di Piani Regolatori Generali e Particolareggiati, di fatto questi ultimi sostituiti dai piani di lottizzazione.

Si parlava sempre di espansione edilizia, con qualche normativa in tema di recupero del patrimonio edilizio esistenti.

Come già evidenziato da altri commentatori, lo scopo principale era la regolamentazione dello sviluppo edilizio, era decidere quali aree libere, per lo più agricole, dovevano trasformarsi in aree edificabili, sia residenziali che produttive.

Complici la crisi economica successiva al 2008 e le direttive europee, nell'ambito dell'attuale legge urbanistica regionale, la n. 11 del 23 aprile 2004, si sono ora inserite normative di contenuto completamente diverso, quali la legge regionale 16.03.2015 n. 4, art. 7, sulle c.d. “varianti verdi” e la legge n. 14/2017 sul contenimento del consumo del suolo, sulla riqualificazione edilizia ed ambientale, sulla riqualificazione urbana,

sulla rigenerazione urbana sostenibile.

Il panorama è drasticamente cambiato: ora l'obiettivo è riuscire ad azzerare il consumo di suolo, quantomeno entro il 2050, nonché riqualificare il patrimonio edilizio esistente. Il consumo di suolo è definito espressamente come *“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”* (art. 2, comma 1, lett. c della legge n. 14/2017).

Tale norma precisa anche che *“il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra le predette superfici e quelle ripristinate a superficie naturale e seminaturale”*.

L'impermeabilizzazione ulteriore del suolo è ancora possibile, ma gradualmente programmata, ridotta e possibilmente accompagnata da interventi correttivi di segno contrario, che riportino ad esempio allo stato naturale superfici che prima erano impermeabilizzate.

Tanto, troppo in passato è stato costruito, senza neppure tener conto della qualità di ciò che si costruiva.

Personalmente sono contento di affrontare come professionista problematiche urbanistiche di siffatta tipologia: è una sfida ricca di stimoli e non è certo detto che sia peggiorativa per la qualità dell'edilizia e dell'urbanistica.

Ed è con questo entusiasmo, che per fortuna non accenna a diminuire con il passare degli anni, che mi accingo a questa chiacchierata con Voi, cercando di chiarire, soprattutto a me stesso, lo stato dell'arte ed alcuni profili del procedimento complesso che la Regione ha organizzato per pervenire, nel 2050, alla quota zero di consumo del suolo.

Ovviamente la relazione sarà limitata solo ad alcune problematiche connesse all'iter procedimentale organizzato dal disegno legislativo regionale e che emergono già alla luce della recente emanazione della DGRV n. 125/CR.

Ricordo che l'art. 4, comma 5 e l'art. 13, comma 9, della legge n. 14/2017 avevano previsto che i Comuni inviassero, entro un determinato termine (25/8/17), sia le “schede informative” di cui all'Allegato A, sia le delibere di individuazione degli ambiti

di urbanizzazione consolidata, come definiti dall'art. 2, lett. e) della legge n. 14/2017 (delibere di Giunta o di Consiglio).

Alla "chiamata" di cui alla suddetta normativa hanno risposto quasi tutti i Comuni, circa il 94%, che hanno diligentemente compilato le schede informative di cui all'allegato A ed individuato gli ambiti di urbanizzazione consolidata.

Quindi la "macchina operativa" per il contenimento del consumo del suolo, così come congegnata dalla legge n. 14/2017, si è effettivamente messa in moto ed una tappa fondamentale è proprio la recente DGRV 19.12.2017 n. 125/CR.

La Regione ha effettuato una "indagine conoscitiva" ed una complessa istruttoria, ampiamente descritte negli allegati A e B della DGRV n. 125/CR.

Nell'allegato C di tale DGRV è stata invece attuata la tanto attesa "ripartizione" della quantità massima di consumo del suolo, da qui al 2050, per ogni singolo Comune della Regione Veneto.

Per i 33 Comuni "reprobi" (che hanno risposto in eccessivo ritardo o non hanno dato alcun riscontro) è previsto invece dalla DGRV un successivo provvedimento regionale. In realtà, nel corso dell'istruttoria, sono stati dapprima individuati dalla Regione 31 Ambiti Sovracomunali Omogenei (ASO), dettagliatamente indicati nell'All. B della DGRV, Ambiti ai quali è stata attribuita la quantità massima di consumo del suolo, poi suddivisa Comune per Comune con l'allegato C.

Una breve annotazione.

Si è fatto cenno, in precedenti interventi, sull'opportunità di creare iniziative concertate fra i vari Comuni: credo che sfruttare in tale senso gli ASO potrebbe essere una soluzione razionale, considerati i criteri con cui i Comuni sono stati accorpati nei vari ambiti in questione (per la zona Garda – Baldo gli ASO 15 e 16 risultano esaustivi).

La statuizione della quantità massima di consumo di suolo non presenta allo stato particolari problematiche, essendo ancora in fase di "proposta di provvedimento": eventuali contestazioni potranno forse emergere alla luce del provvedimento regionale definitivo.

Si possono peraltro fin d'ora ipotizzare "lamentazioni" soprattutto da parte di quei Comuni che avevano in itinere progettualità di rilevanti opere pubbliche da finanziarsi

con futuri accordi pubblico – privato e con fonti economiche di derivazione perequativa. Peraltro si evidenzia in proposito che la legge n. 14/2017 prevede, direi correttamente, una “revisione” quinquennale della quantità massima del consumo di suolo ammesso nel territorio regionale (art. 4, comma 6°), anche alla luce di un continuo monitoraggio, previsto dalla normativa stessa e ribadito dalla DGRV.

Invece nulla dicono, né la legge né la DGRV, sulle modalità di utilizzo da parte dei Comuni della quantità massima di suolo consumabile loro attribuita.

Potrebbe significare che, almeno in questo, i Comuni saranno liberi di autoregolamentarsi; anzi, sarebbe quanto mai opportuno che lo facessero, sia per tenere conto delle esigenze particolari del territorio comunale, sia per contribuire ad un utilizzo equilibrato del territorio negli anni.

Perché ben diverso è utilizzare 10 ettari di suolo edificabile in trent’anni ovvero invece utilizzarli in 3 o 4 anni.

D’altra parte l’utilizzo delle quantità massime di consumo di suolo indicate dalla DGRV (Allegato C) e che saranno oggetto dapprima della determinazione regionale definitiva e poi dell’adeguamento degli strumenti urbanistici comunali (art. 14 della legge n. 14/2017) verrà comunque presumibilmente “calmierato” dal Documento del Sindaco e dal P.I. e relative Varianti.

Naturalmente, come prevede la normativa (legge n. 14/2017, art. 4, comma 2), il contenuto di tale DGRV n. 125/CR, che viene definita “proposta di provvedimento” (art. 4, comma 4), andrà vagliato dalla competente commissione consiliare e dal CAL (Consiglio delle Autonomie Locali): ed infatti la DGRV ha disposto la trasmissione della “proposta di provvedimento” ad entrambi (punti 8 e 9 del deliberato).

Qui sorgerebbe una perplessità.

Il C.A.L. (Consiglio delle Autonomie Locali) è stato istituito solo con la legge regionale 25.09.2017 n. 31 (BUR n. 92 del 26.09.2017) e dovrebbe sostituire la precedente Conferenza permanente Regione – Autonomie locali (vedi art. 18 della legge).

L’art. 17 della legge statuisce che, in sede di prima applicazione, il CAL è costituito entro 365 giorni dall’entrata in vigore della legge e che, a tal fine, il Presidente del Consiglio Regionale dà inizio alla procedura di elezione dei componenti del CAL tra il

260° ed il 290° giorno dall'entrata in vigore: il che di fatto escluderebbe che il CAL possa dare tempestivamente (entro 60 giorni) il suo parere sulla DGRV n. 125/CR.

Pongono rimedio a tutto ciò gli artt. 17 e 18 della legge istitutiva, che prevedono una sorta di "prorogatio" della menzionata Conferenza permanente Regione – Autonomie Locali fino alla predisposizione e pubblicazione del Regolamento del CAL, in linea con quanto ipotizzava la legge n. 14/2017 (art. 4, comma 3).

Ricordo che comunque la normativa prevede espressamente che la Giunta Regionale può prescindere da tali pareri se decorre inutilmente il suddetto termine di 60 giorni (art. 4, comma 4, della legge n. 14/2017).

Questa la situazione ad oggi e, a quanto consta, le verifiche con gli organi consultivi sono in corso.

Nelle more, la legge n. 14/2017 indica dettagliatamente all'art. 13 tutte quelle attività edilizie ed urbanistiche che sono consentite, in deroga al divieto di consumo di suolo, fino alla emanazione della norma regionale definitiva, che statuirà la quantità massima di consumo di suolo ammesso.

Fra le deroghe più rilevanti vi è quella del comma 2, che consente gli interventi negli ambiti inedificati nella misura del 30% della capacità edificatoria complessivamente assegnata dal PAT o, per i Comuni che non ne sono ancora dotati, dal P.R.G..

Segnalo ancora che, qualora il provvedimento definitivo regionale tardasse oltre il termine di legge, termine peraltro sospeso per l'ottenimento dei pareri consultivi suindicati, la percentuale del 30% sarebbe incrementata di un ulteriore 20% (art. 13, comma 8).

Ritengo che, nonostante tanti buoni propositi, forse qualcuno "tiferà" per un ritardo dell'emanazione del provvedimento regionale definitivo.

La normativa (art. 13, comma 10, della legge n. 14/2017) statuisce infine che, successivamente, entro diciotto mesi dalla pubblicazione sul BUR della statuizione regionale definitiva, i Comuni dovranno approvare la variante di adeguamento, con le modalità di cui all'art. 14 della predetta legge n. 14/2017.

Per completezza di trattazione menziono gli interventi che la legge 14/2017 definisce, all'art. 12, sempre consentiti.

- 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.

Vi è già una postilla.

La legge regionale n. 45 del 29.12.2017, il c.d. “collegato alla legge di stabilità regionale 2018”, con l’art. 57 ha inserito, nell’art. 12 sopracitato, il seguente comma 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”*.

Si tratta, ritengo, di una doverosa precisazione, in linea con i primi commenti formulati su tale norma.

*** **

La legge n. 14/2017 prevede anche un “iter” relativo alla definizione degli “ambiti di urbanizzazione consolidata” di ogni Comune.

La legge definisce espressamente tali ambiti, all’art. 2, lett. e), precisando in particolare che “*Tali ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio (PAT) ai sensi dell’articolo 143, comma 1, lettera o), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11*”.

Questo ovviamente significa che tali ambiti potrebbero essere più ridotti ma anche più ampi di quelli indicati dal PAT.

Come già anticipato, i vari Comuni, unitamente all’Allegato A, dovevano, nello stesso termine, individuare gli ambiti di “urbanizzazione consolidata”, con delibera di Giunta o di Consiglio e trasmetterli alla Regione (art. 13, comma 9).

La DGRV n. 125/CR dedica un intero paragrafo dell’Allegato B a tale argomento (paragrafo 3, pagg. 11 e 12), evidenziando che, in prima battuta, tale individuazione dei suddetti ambiti è stata attuata in maniera “eterogenea”, con differenti interpretazioni, da parte dei singoli Comuni, della definizione di “urbanizzazione consolidata” di cui all’art. 2, lett. e) della legge n. 14/2017.

Praticamente, ci dice la DGRV, ogni Comune ha avuto una sua interpretazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata.

Un punto fermo enunciato sull’argomento dalla DGRV n. 125/CR è che tale indicazione degli ambiti da parte dei Comuni è un atto “meramente ricognitivo” e assolutamente non discrezionale: tant’è, sottolinea la DGRV, che non è prevista alcuna preventiva “pubblicazione” di tale individuazione degli ambiti, né vi è possibilità da parte dei privati di formulare osservazioni.

D’altra parte, tali ambiti verranno effettivamente individuati solo con la Variante di adeguamento, ove è previsto che gli ambiti, originariamente individuati “in sede di prima applicazione”, possano essere confermati o rettificati (art. 13, comma 9).

La natura “meramente ricognitiva” e la non definitività di tali ambiti fino alla approvazione della Variante di adeguamento ha un suo rilievo anche sotto il profilo processuale.

Infatti, consta che vi siano già vari ricorsi al TAR proposti avverso le delibere di

individuazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, in particolare riferiti ad ipotesi in cui, a seguito dell'applicazione della definizione di cui all'art. 2, lett. e) della legge n. 14/2017, non sono state inserite in "urbanizzazione consolidata", aree i cui proprietari ritenevano invece di avere diritto all'inserimento in tale ambito.

Più voci fra i primi commentatori hanno espresso dubbi sulla definizione di ambito di urbanizzazione consolidata di cui al più volte citato art. 2, lett. e).

Ricordo che tale definizione è la seguente:

a) *"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;*

b) *nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e*

c) *i nuclei insediativi in zona agricola".*

Ricordo ancora che tali ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal PAT.

La DGRV n. 125/CR, considerata la suesposta "eterogeneità" delle valutazioni da parte dei singoli Comuni, si è proposta l'intento di fare chiarezza sull'argomento, invitando sostanzialmente i Comuni stessi, al momento della Variante di adeguamento, a "provvedere alla verifica e/o correzione della perimetrazione" di tali ambiti, così come "effettuata in sede di prima applicazione", "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".

Lascia sicuramente qualche perplessità la distonia fra la definizione di cui all'art. 2, lett. e), che fa espresso riferimento alle "parti del territorio oggetto di un PUA approvato" e l'appena citato assunto della DGRV, Allegato B, che invece parla di aree oggetto di PUA "in fase di realizzazione".

Qui la DGRV non sembra agevolare il compito dell'interprete: anche perché in primo

luogo è tutto da chiarire cosa si intenda per “PUA in fase di realizzazione”: si richiede forse che siano già in corso di realizzazione le opere di urbanizzazione o che quantomeno sia stato rilasciato il relativo titolo edilizio?

Ricordo che l’art. 18 della legge regionale n. 11/2004, al comma 7, quando tratta della decadenza quinquennale di un PUA, fa riferimento alla sua “non approvazione”.

L’ultimo capoverso del menzionato paragrafo 3 dell’Allegato B della DGRV dispone che i Comuni considerino, ai fini della perimetrazione degli ambiti, solo le aree effettivamente classificate e zonizzate dal P.I. e non quelle meramente individuate - con perimetrazioni, margini o altre grafie – dal PAT.

Un’ultima considerazione. Alla fine, quando verrà redatta dai Comuni la Variante di adeguamento, che è una variante al PAT (art. 14, comma 2), non vi sarà più nessuna divergenza per gli ambiti di urbanizzazione consolidata: infatti tali ambiti, una volta “adeguati”, saranno solo ambiti di urbanizzazione consolidata del PAT.

In sostanza a mio avviso i principi condivisibili in questa “riforma” sostanziale dell’urbanistica in Veneto ci sono e sono degni di ogni impegno per tradurli in precetti efficaci: l’auspicio è che il legislatore regionale detti poche regole ma precise, lasciando spazio ad una autonomia comunale che, se ben coordinata con la Regione, può far sì che una buona legge diventi ottima nella sua attuazione pratica.

Verona – Cavaion Veronese, 22 marzo 2018

Giulio Pasquini

