

CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO E RIGENERAZIONE URBANA

Commentario alla legge 6 giugno 2017, n. 14

a cura di

BRUNO BAREL

e con la collaborazione di

Matteo ACQUASALIENTE
Alessandra BALDUZZI
Antonella BALLARIN
Claudio BERTORELLI
Rita BOCCARDO
Emilio CAUCCI
Andrea COMACCHIO
Maurizio DE GENNARO
Angelo DE ZOTTI
Vincenzo FABRIS
Marisa FANTIN
Massimo FOCCARDI
Anna FUMAGALLI
Enrico GAZ
Danilo GEROTTO
Barbara LAZZARO
Francesca MARTINI
Fabio MATTIUZZO
Dario MENEGUZZO
Giorgio MIGOTTO
Mario PANZARINO
Vincenzo PELLEGRINI
Maria Patrizia PETRALIA
Diego SIGNOR
Monica TOMAELLO
Roberto TRAVAGLINI
Giulio VIDALI
Livio VIEL
Anna ZA

CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO E RIGENERAZIONE URBANA

Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017, n. 14

a cura di

BRUNO BAREL

con la collaborazione di

Matteo ACQUASALIENTE
Alessandra BALDUZZI
Antonella BALLARIN
Claudio BERTORELLI
Rita BOCCARDO
Emilio CAUCCI
Andrea COMACCHIO
Maurizio DE GENNARO
Angelo DE ZOTTI
Vincenzo FABRIS
Marisa FANTIN
Massimo FOCCARDI
Anna FUMAGALLI
Enrico GAZ
Danilo GEROTTO
Barbara LAZZARO
Francesca MARTINI
Fabio MATTIUZZO
Dario MENEGUZZO
Giorgio MIGOTTO
Mario PANZARINO
Vincenzo PELLEGRINI
Maria Patrizia PETRALIA
Diego SIGNOR
Monica TOMAELLO
Roberto TRAVAGLINI
Giulio VIDALI
Livio VIEL
Anna ZA

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA



La presente opera è diffusa con licenza
Creative Commons ***CC BY-NC-ND 4.0***
È vietata la modifica e la riproduzione
in tutto o in parte e con ogni mezzo
della presente opera per finalità commerciali.
I termini della licenza sono consultabili all'indirizzo:
hiips://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it

Veneto2050

I edizione digitale 2019

PREFAZIONE

Da una parte è la risposta a un dovere, a un obbligo morale, a una inderogabile assunzione di responsabilità nei confronti delle future generazioni; dall'altra è un nuovo modo di gestire il territorio, di interpretare la pianificazione urbanistica e la progettazione costruttiva.

È questo, e non solo, la nuova legge sul contenimento del consumo del suolo di cui la nostra Regione si è recentemente dotata, attuando, nel rispetto degli impegni che personalmente mi ero assunto con i veneti, uno dei capisaldi del mio programma di mandato, quello cioè di puntare a uno "sviluppo edilizio a saldo zero", in modo da fermare il consumo del suolo senza mortificare eventuali nuove necessità insediative, a cui va data risposta attraverso una parola d'ordine: recupero e riqualificazione dell'esistente.

L'approvazione di questa legge apre una nuova stagione, traducendo in termini legislativi, regolamentari e amministrativi una consapevolezza che, forse in ritardo, si è affermata nel corso degli ultimi decenni, cioè quella di non poter più sacrificare il nostro territorio, dovendolo considerare come una risorsa limitata e non rinnovabile, un bene comune di fondamentale importanza per la qualità delle nostre vite.

Se si è sviluppata una sempre più forte coscienza di dover usare territorio e ambiente in modo intelligente, come fattore di sviluppo non solo economico ma anche sociale e culturale, evitando accuratamente gli sprechi, dal 2008 in poi, la grande crisi che ha pesantemente coinvolto soprattutto il settore delle costruzioni e dell'edilizia, è apparsa come una sentenza inappellabile: la sottrazione di aree al "vuoto naturale" è colpevole e non è più ammissibile un modello espansivo come quello che ha determinato nel Veneto una consistente sottrazione di aree all'attività agricola, procurando danni al paesaggio e all'ambiente nel suo complesso.

Questa, tuttavia, non è solo una legge che dice "stop", che esaurisce la sua funzione mettendo al bando l'inutile occupazione di suolo non ancora urbanizzato, è anche uno strumento che promuove una grande azione di semplificazione per favorire la rigenerazione di strutture obsolete e volumi improduttivi, in una logica di qualità, funzionalità e modernità.

È possibile, quindi, trasformare un'esigenza di salvaguardia in opportunità di sviluppo. Usando un'immagine sportiva, potremmo dire che la strategia di gioco non è la difesa passiva, ma la ripartenza, il contropiede. Non basta immobilizzarsi sullo status quo e accontentarsi di non peggiorarlo: la vera scommessa da vincere è impedire un ulteriore degrado e consumo, lavorando nel contempo alla rivitalizzazione di spazi urbani degradati, abbandonati o sottoutilizzati.

Un'operazione da condurre attraverso una attenta ma decisa programmazione regionale e comunale, con il coraggio di eliminare "il brutto e l'inservibile" per sostituirlo con "il bello e il proficuo", dimostrando che i danni di quell'imprudente "cum súmere" del passato non sono irreversibili.

Luca Zaia
Presidente della Giunta regionale del Veneto

* * *

È per me motivo d'orgoglio presentare la legge regionale n. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo: una legge ispirata non solo a una nuova coscienza delle risorse territoriali, ma anche alla consapevolezza delle esigenze dei cittadini, una legge volta a ridare utilità e qualità al territorio impropriamente utilizzato o sottoutilizzato, una legge che rivitalizzerà la città pubblica e promuoverà la sua fruibilità, garantendo altresì la qualità ambientale e architettonica. Negli ultimi decenni, la nostra Regione ha assistito a un uso del territorio sempre più estensivo dei margini urbani, che ha generato situazioni di grave sottrazione di aree all'attività agricola e ambientale e di disordine insediativo ed ha determinato elevati impatti sulle risorse naturali e sul paesaggio e, più in generale, sulla qualità della vita dei cittadini veneti. Queste criticità hanno contribuito a sviluppare una sempre maggiore consapevolezza delle conseguenze, in termini ambientali e sociali, derivanti dall'uso indiscriminato del suolo che, unitamente ad una nuova attenzione ai temi inerenti la tutela del territorio, ha reso improrogabile procedere ad una revisione del modello di sviluppo fin qui seguito al fine di coniugare sviluppo e sostenibilità.

Ed è proprio alla luce della consapevolezza che una corretta gestione del territorio costituisce un elemento fondamentale nelle politiche regionali per garantire uno sviluppo economico e sociale equilibrato, che lo scorso 29 maggio il Consiglio regionale del Veneto ha approvato la legge finalizzata al contenimento di consumo di suolo. Si tratta di un testo messo a punto a seguito di una lunga, articolata e complessa attività che, al fine di comprendere appieno e considerare nella loro completezza le specifiche esigenze legate al territorio, ha coinvolto anche tutti i soggetti e le categorie interessate e che ha consentito un approccio globale alla problematica del contenimento del consumo di suolo.

Tale legge segna l'inizio di un nuovo percorso che, in vista dell'obiettivo comunitario nel 2050, mira ad una progressiva riduzione dell'uso del suolo per finalità insediative e infrastrutturali, promuovendo nel contempo azioni volte alla riqualificazione edilizia e ambientale e alla rigenerazione urbana. Nella nuova normativa, speciale importanza rivestono 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 e la promozione della qualità urbana ed architettonica ed, in particolare, la rigenerazione urbana sostenibile e la riqualificazione edilizia ed ambientale degli edifici. Questo diverso approccio al territorio coinvolge tutti: enti locali, cittadini e imprese; quest'ultime, in particolare, dovranno ora volgere la propria attività non tanto al "nuovo", quanto al recupero e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente con particolare attenzione al miglioramento della qualità edilizia e all'eliminazione o riduzione delle barriere architettoniche.

La Regione del Veneto è oggi una delle prime regioni a dotarsi di un'apposita normativa in materia di contenimento di consumo di suolo, dimostrandosi, ancora una volta, attenta e sensibile ai cambiamenti del quadro sociale, economico e territoriale.

Cristiano Corazzari
Assessore regionale al Territorio

* * *

Lo storico dell'arte Salvatore Settis definiva il paesaggio italiano come il più grande malato nazionale e purtroppo il Veneto insieme alla Lombardia, visti anche gli ultimi dati ISPRA sull'occupazione del suolo 2017, sono le due regioni che maggiormente hanno compromesso il proprio territorio. Un consumo del suolo figlio del boom economico che dal dopoguerra in poi, con fenomeni straordinari come il cosiddetto "Miracolo Nord-Est", ha sì prodotto benessere nei nostri territori ma ha anche inevitabilmente pregiudicato un aspetto straordinario del nostro Veneto: il suo paesaggio, le sue straordinarie bellezze e la biodiversità, che ci hanno permesso di essere la prima regione d'Italia per presenze turistiche, dove la bellezza è un elemento fondamentale per l'attrattività.

Questo contrasto ha fatto nascere una nuova sensibilità trasversale, che va dal comune cittadino alla classe imprenditoriale alla classe politica. Non è un caso che tra le prime iniziative di questa decima legislatura regionale figurino ben tre progetti di legge, con primi firmatari rispettivamente il Presidente Zaia e i consiglieri Zorzato e Pigozzo, tutti con l'obiettivo – pur con angolazioni e tempistiche diverse – di ottenere la graduale riduzione del consumo di suolo, in coerenza con la normativa europea che prevede di giungere entro il 2050 al consumo zero.

All'iniziativa legislativa istituzionale nel corso del tempo si è affiancata una proposta organica di riforma elaborata dall'associazione Urbanmeta, espressione di una molteplicità di associazioni professionali sociali e ambientaliste, che si è rivelata un contributo molto utile in sede di elaborazione del testo finale di sintesi giunto all'approvazione nella seduta consiliare del 29 maggio 2017. Un comune sentire per una nuova prospettiva, una nuova visione e un impegno collettivo per il paesaggio naturale ed urbano del Veneto futuro. Tanta convergenza di sensibilità meritava un grande e innovativo processo partecipativo nella formazione della legge, con un dialogo serrato e aperto alimentato da numerose osservazioni scritte. Un anno e mezzo di lavoro, 5 riunioni di sottocommissione, 7 di Commissione, 110 stakeholder ricevuti in due sessioni di lavoro, 68 osservazioni pervenute, 4 sedute di consiglio regionale: questi sono i numeri del percorso legislativo che questa legge ha avuto. Nel corso delle audizioni è emersa, pur con diverse sfaccettature, la forte condivisione dell'obbiettivo: approvare una legge che tenesse insieme sensibilità ambientale e sviluppo economico, attenzione ai bilanci comunali e tutela di un settore come quello edilizio che più di ogni altro ha sofferto della crisi economica in corso dal 2008.

Ma un'occasione come questa doveva essere colta anche per fare alcune riflessioni profonde sugli aspetti sociali e comunitari della qualità di vita dei veneti. Il recupero della bellezza del paesaggio veneto deve coordinarsi con la bellezza dell'architettura, con la qualità del nuovo costruito, con la ricerca di nuovi progetti che ridisegnino le nostre città attraverso programmi di rigenerazione urbana, sulla falsariga di quanto fatto in molte città europee, creando nuove centralità cittadine. Centralità dove il pubblico e il privato devono trovare la capacità di comprendere che un intervento di rigenerazione urbana è prima di tutto un processo di carattere sociale e non di valorizzazione immobiliare. Con la consapevolezza che se si vuole dare impulso alla rigenerazione urbana, una contribuzione pubblica, insieme ad una fiscalità di vantaggio, diventerebbero un formidabile acceleratore.

Penso e spero che questa sia una legge rivoluzionaria sul piano culturale prima ancora che urbanistico. Potrà perciò conseguire risultati concreti se chi, chiamato ad applicarla subito, la saprà interpretare con lo spirito giusto: gli operatori economici, gli amministratori ed i tecnici comunali, i progettisti, i consulenti, tutti i protagonisti della nuova stagione riformatrice che questa legge intende promuovere, passando dalla quantità alla qualità, puntando alla bellezza e qualità di vita, in una città fulcro di una comunità.

Una rivoluzione che però deve fare i conti con un quadro normativo e pianificatorio ancora troppo complicato, che merita una forte semplificazione, resa oggi più facile e condivisa dalla consapevolezza diffusa che il futuro va pensato e costruito con visioni diverse dal passato, dando spazio alla creatività e alla flessibilità. Il valore non sta più nel metro cubo di volumetria in più, e il successo

delle varianti verdi ne è la più chiara ed evidente conferma.

Il laboratorio normativo dovrà fare la sua parte in questo processo virtuoso. Ai principi di questa legge dovrà armonizzarsi il PTRC, e così pure la rivisitazione della legislazione speciale del Piano casa, per incentivare ulteriormente la sostituzione edilizia di qualità con riutilizzo di manufatti degradati e le iniziative di recupero di suolo permeabile. Occorrerà anche riordinare l'assetto della legislazione urbanistica regionale, per tenere conto della evoluzione della legislazione urbanistica statale, che tuttavia sembra ancora poco sintonizzata sui tempi nuovi. Il quadro legislativo nazionale continua a condizionare fortemente l'innovazione regionale, che avrebbe necessità sia di misure statali di riduzione della fiscalità immobiliare, sia di strumenti giuridici statali idonei a superare i condizionamenti della frammentazione fondiaria. Ciò nondimeno, il Veneto è in marcia e guarda avanti, forte di una società civile ricca di valori e di professionalità, e di un corpo politico aperto alla partecipazione e alle idee innovatrici, come anche questa fase riformatrice ha dimostrato. Un Veneto che vuole misurarsi con nuovi indicatori, oltre al PIL, come il FIL (indice di felicità) e il BIL (bellezza interna lorda).

Francesco Calzavara
Presidente della II Commissione - Urbanistica
Consiglio regionale del Veneto

AUTORI

avv. Matteo ACQUASALIENTE, Studio legale Meneguzzo, Malo
ing. Alessandra BALDUZZI, CDP Investimenti Sgr (Gruppo Cassa depositi e prestiti)
dott.ssa Antonella BALLARIN, Direzione Affari Legislativi, Regione Veneto
prof. avv. Bruno BAREL, Studio legale BM&A - Barel Malvestio & Associati, Treviso
arch. Claudio BERTORELLI, Studio Aspro, Vicenza
dott.ssa Rita BOCCARDO, Direzione Agroambiente, Caccia e Pesca, Regione Veneto
avv. Emilio CAUCCI, Studio legale BM&A - Barel Malvestio & Associati, Treviso
dott. Andrea COMACCHIO, Direzione Agroambiente, Caccia e Pesca, Regione Veneto
ing. Maurizio DE GENNARO, Direzione Pianificazione Territoriale, Regione Veneto
dott. Angelo DE ZOTTI, Presidente del TAR Lombardia - Milano
arch. Vincenzo FABRIS, Direzione Pianificazione territoriale, Regione Veneto
arch. Marisa FANTIN, Archistudio, Vicenza
arch. Massimo FOCCARDI, Area Tutela e sviluppo del Territorio, Regione Veneto
dott.ssa Anna FUMAGALLI, Direzione Agroambiente, Caccia e Pesca, Regione Veneto
avv. Enrico GAZ, Studio legale Gaz, Feltre –Venezia
arch. Danilo GEROTTO, Settore Urbanistica e Cultura, Comune di San Donà di Piave
dott.ssa Barbara LAZZARO, Direzione Agroambiente, Caccia e Pesca, Regione Veneto
dott.ssa Francesca MARTINI, Direzione Pianificazione Territoriale, Regione Veneto
arch. Fabio MATTIUZZO, Direzione Pianificazione Territoriale, Regione Veneto
avv. Dario MENEGUZZO, Studio legale Meneguzzo, Malo, curatore di *Italiaius*
arch. Giorgio MIGOTTO, Direzione Pianificazione Territoriale, Regione Veneto
avv. Mario PANZARINO, Studio legale BM&A - Barel Malvestio & Associati, Treviso
avv. Vincenzo PELLEGRINI, Studio legale BM&A - Barel Malvestio & Associati, Treviso
avv. Maria Patrizia PETRALIA, Direzione Affari Legislativi, Regione Veneto
avv. Diego SIGNOR, Studio legale BM&A - Barel Malvestio & Associati, Treviso
dott.ssa Monica TOMAELLO, Direzione Pianificazione Territoriale, Regione Veneto
dott. Roberto TRAVAGLINI, Area legale e urbanistica, Confindustria Vicenza
avv. Giulio VIDALI, Studio legale BM&A - Barel Malvestio & Associati, Treviso
avv. Livio VIEL, Studio legale Viel, Belluno
arch. Anna ZA, Settore Urbanistica e Territorio, Provincia di Belluno

Segreteria di redazione

avv. Francesco FOLTRAN, Studio legale BM&A - Barel Malvestio & Associati, Treviso

AVVERTENZE

Le valutazioni qui espresse dagli Autori a titolo personale non sono in alcun modo riferibili alle Istituzioni o Studi professionali di appartenenza.

INDICE SOMMARIO

Deliberazione legislativa del Consiglio Regionale del Veneto n. 14 nella 122° seduta pubblica di lunedì 29 maggio 2017 ..... p. 15

Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 ..... p. 22

CONTRIBUTI INTRODUTTIVI

Urbanistica e consumo di suolo (V. Fabris) ..... p. 42

La demolizione creativa (B. Barel) ..... p. 45

L'efficace disciplina del credito edilizio ed il successo dell'urbanistica della riqualificazione (V. Pellegrini) ..... p. 49

COMMENTARIO

ALLA LEGGE REGIONALE 6 GIUGNO 2017, N. 14

Capo I – Contenimento del consumo di suolo, riqualificazione, rigenerazione e miglioramento della qualità insediativa

Articolo 1 – *Principi generali* ..... p. 55

Articolo 2 – *Definizioni* ..... p. 61

Articolo 3 – *Obiettivi e finalità* ..... p. 71

Articolo 4 – *Misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo di suolo* ..... p. 79

Articolo 5 – *Riqualificazione edilizia ed ambientale* ..... p. 84

Articolo 6 – *Riqualificazione urbana* ..... p. 94

Articolo 7 – *Rigenerazione urbana sostenibile* ..... p. 98

Articolo 8 – *Interventi di riuso temporaneo del patrimonio immobiliare esistente* ..... p. 104

Articolo 9 – *Politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale, per la riqualificazione e per la rigenerazione* ..... p. 111

Articolo 10 – *Fondo regionale per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione* ..... p. 115

Articolo 11 – *Accordi di programma per interventi di interesse regionale* ..... p. 117

Articolo 12 – *Disposizioni finali* ..... p. 122

Articolo 13 – *Disposizioni transitorie* ..... p. 133

Articolo 14 – *Procedure per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali* ..... p. 143

Articolo 15 – *Clausola valutativa* ..... p. 147

Articolo 16 – *Norma finanziaria* ..... p. 149

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.

Articolo 17 – *Modifica dell'articolo 8 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* ..... p. 150

Articolo 18 – *Modifica dell'articolo 10 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* ..... p. 152

Articolo 19 – *Modifica dell'articolo 11 bis della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* p. 153

Articolo 20 – *Modifica dell'articolo 13 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* ..... p. 154

Articolo 21 – *Modifica dell'articolo 14 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* ..... p. 157

Articolo 22 – *Modifica dell'articolo 17 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* ....p. 158
Articolo 23 – *Modifica dell'articolo 18 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* ...p. 160
Articolo 24 – *Modifica dell'articolo 18 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11*.p. 165
Articolo 25 – *Modifica dell'articolo 36 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* ....p. 166
Articolo 26 – *Modifica dell'articolo 45 ter della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* p. 169
Articolo 27 – *Modifica dell'articolo 46 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* ....p. 173
Articolo 28 – Disposizioni transitorie per l'applicazione delle modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 .....p. 176
Articolo 29 – "Clausola di neutralità finanziaria" .....p. 177

Deliberazione legislativa del Consiglio Regionale del Veneto n. 14 nella 122ª seduta pubblica di lunedì 29 maggio 2017.

PROGETTO DI LEGGE RELATIVO A "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" ".

(Progetti di legge n. 14, 40 e 44)

IL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

VISTO il testo unificato del progetto di legge relativo a *"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" "* elaborato dalla Seconda Commissione consiliare sulla base dei seguenti progetti:

- progetto di legge n. 14: proposta di legge d'iniziativa dei consiglieri Zaia, Finco, Rizzotto, Montagnoli, Calzavara, Michieletto, Possamai e Brescacin relativa a "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa";
- progetto di legge n. 40: proposta di legge d'iniziativa dei consiglieri Pigozzo, Moretti, Azzalin, Fracasso, Ruzzante, Salemi, Sinigaglia, Zanoni, Zottis, Ferrari, Guarda e Dalla Libera relativa a "Norme per il recupero di suolo all'uso agricolo e ambientale per lo sviluppo sostenibile del Veneto";
- progetto di legge n. 44: proposta di legge d'iniziativa del consigliere Zorzato relativa a "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa";

UDITA la relazione della Seconda Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere *Francesco CALZAVARA,* nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

il tema del contenimento del consumo del suolo trova spazio già tra le proposte legislative presentate in Consiglio regionale nella legislatura precedente, quando la crisi economico-finanziaria ed, in particolare, quella del mercato immobiliare, segnano la fine di un'epoca, inducendo una riflessione sullo stato di "salute" del nostro territorio ed, insieme, un ripensamento sugli obiettivi della pianificazione urbanistica.

All'incirca nello stesso periodo l'attenzione dell'Unione Europea si focalizza sulla necessità di implementare le politiche per la riduzione degli effetti derivanti dall'impermeabilizzazione del suolo naturale e sui danni prodotti da un espansione insediativa urbana ad alto consumo di suolo (Strategia tematica per la protezione del suolo, UE 2006), attenzione che trova un importante riscontro nella "Tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (COM(2011)571)", documento nel quale si stabilisce che entro il 2020 le strategie dei paesi membri dovranno tenere conto delle ripercussioni dirette e indirette dell'uso del suolo e attivarsi per raggiungere l'obiettivo di incremento zero della quota netta di consumo del suolo entro il 2050. Obiettivo recepito e rafforzato dal Parlamento Europeo con l'approvazione nel 2013 del "Settimo Programma di Azione Ambientale" che istituisce un quadro generale per tutte le politiche dell'UE a favore dell'ambiente, in linea con la strategia "Europa 2020", che tra le priorità pone la crescita sostenibile, includendo quale iniziativa preminente l'impiego efficiente delle risorse. Da qui, a livello nazionale la presentazione tra il 2013 e il 2014 di diversi progetti di legge, alcuni dei quali, approvati alla Camera sono ora all'esame del Senato.

Che il suolo rappresenti una risorsa limitata e non rinnovabile, di importanza fondamentale per gli equilibri ambientali, la salvaguardia della salute, la produzione agricola, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico sembra, dunque, riconosciuto e condiviso, non solo dalla comunità scientifica e dalle associazioni ambientaliste ma anche a vari livelli di cittadinanza e di governo.

A partire dal Programma regionale di sviluppo (PRS) approvato con legge regionale n. 5 del 2007, il Veneto prende consapevolezza che una corretta gestione del territorio costituisce un elemento fondamentale nelle politiche regionali per garantire uno sviluppo economico e sociale equilibrato; leggiamo infatti, al paragrafo "La ricomposizione del Territorio": "Che il territorio sia una risorsa nella accezione economica del termine - ovvero un "bene scarso" - è un dato assodato, soprattutto in un contesto a forte urbanizzazione quale quello del Veneto. Parimenti, a fronte dell'accentuarsi di situazioni di crisi dovute a fenomeni di congestione, è ormai diffusa la consapevolezza che si debba ricorrere a forme innovative di gestione dello stesso.

Nella sua storia recente il Veneto ha conosciuto fenomeni evolutivi del quadro sociale, economico e territoriale estremamente dinamici e tali da restituire uno scenario radicalmente mutato rispetto alla situazione di partenza. In un quadro complessivo che ha visto la crescita dell'intera Regione, sono stati soprattutto la popolazione agricola e lo spazio rurale i protagonisti e il teatro di un processo di sviluppo industriale e terziario impetuoso che ha conquistato, in pochi anni, ogni parte del territorio regionale. Sono emersi tuttavia alcuni rilevanti limiti strutturali che riducono drasticamente le possibilità di una crescita ulteriore con i ritmi e nelle forme fin qui conosciuti. (..omissis..)

In realtà la crisi non è affatto addebitatale soltanto al ritardo accumulato in ordine all'adeguamento infrastrutturale della Regione, ma piuttosto come l'esito complessivo di un modello insediativo che inesorabilmente ha consumato la rete esistente in tutte le sue dimensioni e possibilità e, con essa, ha intaccato ed eroso molte delle risorse territoriali della Regione.

L'urbanizzazione "con continuità" è il risultato di una domanda crescente di spazio, connaturata ad un incremento di attività e fabbisogni per i diversi soggetti (le imprese e le famiglie). Domanda e offerta di territorio (intesa quest'ultima soprattutto in termini di previsioni urbanistiche) in molti casi tendono a non incontrarsi provocando distorsioni che non possono che essere attribuite ad una limitata capacità di recepire e orientare le richieste di suolo necessarie alla vitalità produttiva del sistema economico. Le aree metropolitane stesse, che appaiono oggi meno soggette ad una espansione incontrollata, hanno in parte semplicemente trasferito all'esterno i loro processi di crescita.

Il modello diffuso, che caratterizza il sistema insediativo dell'area centrale veneta, ha pertanto generato situazioni complesse e avanzate di consumo di suolo, di illogica sottrazione di aree all'attività agricola e ambientale e di disordine insediativo, determinando in definitiva un'usura eccessiva delle risorse naturalistiche non riproducibili che, oltre a provocare come conseguenza uno scadimento del livello generale della vita nel territorio regionale, hanno messo in crisi l'efficacia stessa e la continuità del modello produttivo esistente.

La dimensione assunta da questi processi impone, oggi in modo inderogabile, di considerare il territorio una risorsa non riproducibile a cui vanno applicati i canoni di razionalità economica propri di queste condizioni. Il perseguire ancora processi di "spontaneismo" insediativo porterebbe, invece, in breve tempo, ad uno stato di congestione endemica e conflittualità permanente fra usi diversi con costi notevoli per il sistema economico e sociale.

Preso atto delle difficoltà nella gestione di un territorio cosi destrutturato, le linee guida per il governo futuro promuovono un processo di revisione sostanziale della disciplina urbanistica, ispirata ad una nuova coscienza delle risorse territoriali, ad una maggiore partecipazione dei cittadini al governo del territorio, alla necessità di una più efficace cooperazione tra i diversi livelli

e soggetti istituzionali e ad una concreta programmazione degli interventi." (P.R.S., Capitolo 2, paragrafo "La ricomposizione del Territorio")

Coerentemente, e più di recente, troviamo un preciso riferimento alla necessità di svolgere delle politiche attive in materia di consumo di suolo, nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza regionale 2017-2019 (DEFR), approvata in Consiglio regionale nel dicembre dell'anno scorso. Qui, tra gli obiettivi strategici della Missione 8, figura al primo posto proprio la necessità di promuovere una programmazione dell'uso del suolo più razionale e una sua progressiva riduzione per finalità insediative e infrastrutturali: "Il suolo, quale bene comune e risorsa non rinnovabile, rappresenta un patrimonio collettivo da tutelare per le generazioni future e deve perciò essere utilizzato in modo intelligente e razionale quale fattore di sviluppo sia economico che sociale e culturale, evitando sprechi, sottoutilizzi, o utilizzi impropri. Contemporaneamente è altrettanto prioritario valorizzare il suolo libero e quello agricolo per le loro specificità ed utilità intrinseca, ai fini della salvaguardia della biodiversità, del paesaggio, dei valori eco sistemici e delle produzioni agricole di qualità. Questi obiettivi verranno perseguiti dalla Regione attraverso la messa a punto di strumenti normativi e amministrativi, di monitoraggio e di controllo finalizzati a contenere i processi di espansione insediativa e a promuovere e sostenere il riuso e la rigenerazione di aree già urbanizzate, degradate, dismesse o sottoutilizzate da riqualificare.".

La necessità della politica di governo del territorio prefigurata dal PRS trova conferma nei dati dell'ultimo rapporto ISPRA (Istituto superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale 2016) che negli anni 2015-2016, indica il Veneto tra le tre regioni che in Italia hanno superato il 10% di suolo consumato e con il valore percentuale più elevato dopo la Lombardia. Lo stesso rapporto ISPRA, inoltre, introduce nuove considerazioni sull'impatto della crescita della copertura artificiale del suolo, mettendo il luce, in particolare, quelli che sono definiti i costi occulti che, pur non sempre immediatamente percepiti, sono stimati intorno ai 55 mila euro all'anno per ogni ettaro di terreno consumato: questi si articolano a seconda del servizio ecosistemico che il suolo non può più fornire per via della trasformazione subita: si va dalla produzione agricola (oltre 400 milioni di euro), allo stoccaggio del carbonio (circa 150 milioni), dalla protezione dall'erosione (oltre 120 milioni), ai danni provocati dalla mancata infiltrazione dell'acqua (quasi 100 milioni) e dall'assenza di impollinatori (quasi 3 milioni). Solo per la regolazione del microclima urbano (ad un aumento di 20 ettari per km2 di suolo consumato corrisponde un aumento di 0.6 °C della temperatura superficiale) è stato stimato un costo che si aggira intorno ai 10 milioni all'anno.

Affrontare il tema del consumo del suolo pare, dunque, un problema non più eludibile e da questa premessa hanno preso avvio i lavori della Seconda Commissione e l'esame dei tre progetti di legge presentati in materia: il n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa", il n. 40 "Norme per il recupero di suolo all'uso agricolo e ambientale per lo sviluppo sostenibile del Veneto" e il n. 44 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa", di cui la proposta legislativa oggi all'esame del Consiglio rappresenta il testo unificato. Si tratta di un testo che arriva a conclusione di un lungo lavoro istruttorio e di confronto della Seconda Commissione consiliare, sia al suo interno che con tutti i soggetti portatori di interesse, dalle associazioni ambientaliste, agli agricoltori, ai costruttori edili, alle altre categorie interessate, con i quali sono stati svolti, a più riprese, incontri e formali audizioni.

Questo confronto con realtà molto diverse tra loro ha permesso di comprendere e attualizzare le specifiche esigenze legate al territorio: se da un lato la crisi economica, ed in particolare quella del mercato immobiliare, ha imposto di ripensare a nuove modalità per il rilancio del settore dell'edilizia, dall'altro la considerazione dei costi legati al consumo di suolo, in termini ambientali e sociali, primo fra tutti il depauperamento del territorio agricolo, ha reso necessario un

ripensamento del modello fin qui perseguito, al fine di coniugare sviluppo e sostenibilità. Pertanto la proposta legislativa segna l'inizio di un nuovo percorso che, in vista dell'obiettivo comunitario nel 2050, mira, nel breve periodo, al contenimento del consumo di suolo, promuovendo da subito il passaggio dall'urbanistica dell'espansione, all'urbanistica della riqualificazione e della rigenerazione del tessuto insediativo esistente, dal consumo del suolo agricolo e 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.

Il testo si struttura in due parti: il Capo I riguarda precipuamente norme finalizzate al contenimento del consumo del suolo mentre il Capo II contiene le modifiche alla legge regionale sul governo del territorio (l.r. 11/2004) correlate alle scelte fatte nel Capo I. In particolare:

- l'articolo 1 contiene i principi generali cui la legge si ispira e che declina, assumendo il suolo quale risorsa limitata e non rinnovabile, 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;

- l'articolo 2 si preoccupa di dare le definizioni fondamentali ai fini della nuova disciplina, in particolare la definizione di superficie naturale o di consumo di suolo, quest'ultimo configurato dal comma 1, lettera b), come "l'incremento annuale netto 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 già impermeabilizzate che sono ripristinate a superficie naturale e seminaturale", oppure l'individuazione di cosa sono gli ambiti di urbanizzazione consolidata o gli ambiti urbani degradati o di rigenerazione, cui si riferiscono poi gli interventi disciplinati negli articoli successivi, e così via;

- l'articolo 3 indica il ruolo della regione nonché gli obiettivi e le finalità della pianificazione territoriale ed urbanistica con riferimento alla riduzione del consumo di suolo;

- l'articolo 4 detta le misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo di suolo, affidando alla Giunta regionale compiti gestionali e attuativi di tali misure;

- gli articoli 5, 6 e 7 disciplinano rispettivamente gli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, quelli di riqualificazione urbana e i programmi di rigenerazione urbana sostenibile che riguardano aree/situazioni come definite nell'articolo 2;

- l'articolo 9 istituisce un fondo regionale per finanziare alcuni tipi di spesa legata alla rigenerazione urbana sostenibile e alla demolizione;

- l'articolo 10 riguarda gli accordi di programma di interesse regionale che legittimano deroghe ai limiti posti al consumo di suolo;

- l'articolo 11 attiene le disposizioni finali, individuando gli interventi sempre consentiti dopo l'entrata in vigore della nuova legge;

- l'articolo 12 detta disposizioni transitorie, individuando la disciplina da applicarsi all'indomani dell'entrata in vigore della nuova legge, e nelle varie fasi, fino a quando la Giunta regionale non provvede a definire la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale, ovvero fino a quando i comuni non adegueranno i propri strumenti urbanistici alle disposizioni regionali, ma anche quali sono i procedimenti in corso che sono fatti salvi all'entrata in vigore della nuova legge;

- l'articolo 13 contiene una clausola valutativa allo scopo di consentire una valutazione nel tempo sullo stato di attuazione della disciplina recata dalla nuova legge;

- l'articolo 14 è la norma che finanzia il fondo sulla rigenerazione urbana sostenibile e la demolizione di cui all'articolo 9;

- gli articoli da 15 a 25 (Capo II) riguardano modifiche alla l.r. 11/2004 correlate alle nuove disposizioni introdotte nel Capo I per il contenimento del consumo di suolo, mentre l'articolo 26 dispone in ordine alla loro entrata in vigore.

Sui progetti di legge la Seconda Commissione consiliare ha espresso a maggioranza (favorevoli il presidente Calzavara e i consiglieri Michieletto e Rizzotto del Gruppo consiliare Zaia Presidente, il consigliere Montagnoli del Gruppo consiliare Liga Veneta Lega Nord; contrari il consigliere Zanoni-con delega del consigliere Fracasso- del Gruppo consiliare Partito Democratico, il consigliere Brusco del Gruppo consiliare Movimento 5 Stelle, il consigliere Bassi del Gruppo consiliare Lista Tosi per il Veneto ed il consigliere Guarda del Gruppo consiliare Alessandra Moretti Presidente) parere favorevole alla sua approvazione da parte del Consiglio regionale.";

UDITA la relazione di minoranza della Seconda Commissione consiliare, relatore il consigliere Bruno PIGOZZO, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

a tredici anni dall'entrata in vigore della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", ci troviamo oggi ad affrontare un nuovo capitolo della storia dell'Urbanistica in Veneto che inciderà significativamente sul futuro della pianificazione territoriale e sugli assetti sociali, economici e culturali delle nostre comunità, a livello comunale, provinciale, metropolitano, regionale.

La proiezione al 2050 delle previsioni contenute nel presente Progetto di Legge, infatti, oltre ad essere un obiettivo fissato dall'Europa (e già in vigore in Paesi come l'Inghilterra, la Francia, la Germania) e, a breve, anche dall'Italia con il DDL in corso di approvazione "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato", ci vede fortemente impegnati nel compito di far uscire da quest'Aula una Legge che dia risposte serie, concrete e rispettose in tema di utilizzo intelligente di suolo, di rigenerazione urbana, di tutela e di salvaguardia del paesaggio; una Legge, cioè, rispondente in primis alle aspettative e alle esigenze dei cittadini, sia di quelli attuali che di quelli che andranno a formare la futura società veneta.

Ispirandosi ai principi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenuti negli articoli 9 e 117 della Costituzione e al principio dello sviluppo sostenibile dell'articolo 37 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, il nostro Statuto, all'articolo 8, sancisce che "Il Veneto, nel rispetto del principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future, opera per assicurare la conservazione e il risanamento dell'ambiente, attraverso un governo del territorio volto a tutelare l'aria, la terra, l'acqua, la flora e la fauna quali beni e risorse comuni". Abbiamo quindi il dovere di rimanere fedeli a questi principi nell'approvare la nuova legge.

Il lasso di tempo intercorso dal 2004 ad oggi, ha visto susseguirsi una serie di interventi legislativi in materia, con modifiche e deroghe che hanno orientato le scelte pianificatorie secondo logiche quantitative, il più delle volte condizionate da spinte frenetiche di "sviluppo a tutti i costi" a scapito della qualità. Quei provvedimenti, alcuni anche recenti, pur ispirati a principi di tutela, salvaguardia, contenimento e regolamentazione dello sviluppo, nella maggior parte dei casi li hanno elusi, privilegiando invece quelle parti che incentivavano il consumo di suolo e l'espansione insediativa.

Oggi, per converso, si sta sviluppando una nuova consapevolezza nei confronti della tutela del territorio che chiede una profonda revisione del modello di sviluppo perseguito fino a questo momento: richiesta di cui noi dobbiamo essere fedeli e attenti interpreti. Su questo tema, anche alcune grandi organizzazioni di industriali e gli stessi costruttori edili, reclamano con cosciente realismo uno "stop" e una verifica sulla necessità di continuare a convertire ampie zone di territori agricoli ad usi industriali, urbani ed infrastrutturali.

Il consumo di suolo rappresenta in Italia un problema molto sentito e che, sempre più spesso, viene posto all'attenzione dell'opinione pubblica. La consistenza del fenomeno, infatti, valutata da studi

specifici in base al parametro della Superficie Agricola Utilizzata (SAU), è stimato intorno ai 100 ettari al giorno: un trend negativo e costante che, dagli anni '70 a oggi, ha fatto registrare complessivamente la perdita di 5 milioni di ettari di terreno agricolo. Le cause di questa continua diminuzione di SAU sono imputabili a due principali fattori: l'abbandono delle terre coltivabili e l'aumento delle aree edificate. Oggi sappiamo che il Veneto si trova ai primi posti della classifica di consumo di suolo poiché ha raggiunto la percentuale rilevante del 12,9%, contro una media nazionale del 7,6% e quella europea del 4,1%. Tale situazione associata a fenomeni di impermeabilizzazione spinta delle aree, a lungo andare sta producendo con frequenza crescente seri e a volte irrimediabili guasti al territorio e all'ambiente.

Ed è proprio su queste due criticità che vogliamo porre le basi della nostra riflessione, sostenendo che, dopo le esperienze delle precedenti leggi in materia, dalla l.r. 40/80 fino alla l.r. 11/2004 passando per le leggi regionali. 24/85 e 61/85 che hanno costituito l'architrave della pianificazione in Veneto, è giunto il momento di attuare in modo deciso ed urgente una inversione di tendenza: fermare il consumo di suolo e restituire spazi all'uso agricolo e alle funzioni ambientali e paesaggistiche.

Il presente progetto di legge, se da un lato muove dalla volontà di invertire tendenze progressive ed incontrollate di consumo del suolo, dall'altro si presenta in tutta evidenza come una proposta eccessivamente gravata da deroghe ed eccezioni, troppo permeabile ad interpretazioni contrastanti che ne vanificano l'efficacia. Il tutto assomiglia più ad una dichiarazione d'intenti che ad un vero Progetto normativo in grado di contrastare le reali cause del consumo di suolo. Mentre istituisce nuovi strumenti e nuove pratiche per riqualificare e rigenerare ambiti degradati in relazione alla fragilità e preziosità del nostro territorio, nella realtà consente ancora le vecchie pratiche nel consumo del suolo.

Ed, infine, va assolutamente riequilibrato il ruolo della Giunta assegnando al Consiglio un compito di indirizzo più stringente, legato a sua volta all'obiettivo del provvedimento legislativo in discussione.

Fatte queste premesse è quindi necessario, a nostro avviso, intervenire sul testo al fine di renderlo più coerente all'obiettivo primario, eliminando nel contempo quelle storture che minano l'applicabilità futura e l'efficacia della Legge stessa.

In particolare riteniamo indispensabile rivedere alcuni articoli con una manovra emendativa volta principalmente a:

- rendere più esplicito il primario obiettivo della Legge e cioè il conseguimento del consumo zero di suolo al 2050 (Art. 1);

- precisare le definizioni di "superficie agricola" e "consumo del suolo agricolo" introducendo altresì il "ruolo collaborativo" degli imprenditori agricoli nella tutela dell'ambiente (Art. 2);

- inserire il concetto di "potenziamento idraulico" del territorio, ad integrazione del concetto di "Invarianza idraulica", considerate le mutate condizioni climatiche degli ultimi anni e le conseguenti criticità di tutela idraulica (Art. 3 e altri);

- stabilire in maniera chiara secondo parametri certi la reale "riduzione progressiva vincolante" del consumo di suolo in coerenza con l'obiettivo europeo di azzeramento al 2050 e con quanto previsto dal DDL nazionale in corso di approvazione (Art. 4);

- potenziare il ruolo di indirizzo del Consiglio regionale e delle Commissioni nei confronti della Giunta regionale per la fase applicativa della Legge, indicando parametri analitici definiti e univoci, riferiti ad ambiti sovracomunali omogenei corrispondenti alla classificazione adottata dal PTRC nel 2013 (Art. 4);

- regolamentare in maniera più adeguata il nodo del riuso e recupero del patrimonio immobiliare esistente, la temporaneità, le misure incentivanti, il ruolo degli agricoltori (Artt. 5-8);

- agevolare gli interventi di recupero nei piccoli comuni assegnando loro una priorità nel riparto del fondo (Art. 9);
- prevedere nei casi di accordi di programma (del combinato disposto di cui all'articolo 32, l.r. 35/2001 e articolo 6, l.r. 11/2010) che prevedono interventi in deroga al consumo del suolo, che ciò sia possibile solo il presenza di un contestuale intervento a compensazione che recupera suolo in modo che il saldo sia a consumo zero (Art. 10);
- precisare in modo chiaro quali siano nella fase transitoria le possibilità di intervento sul territorio, limitando le deroghe contenute nel progetto di legge che rischiano di vanificarne pesantemente l'efficacia (Art. 11 e 12);
- assegnare maggiori risorse finanziarie come incentivo per l'attuazione della legge (Art. 14).
Tralasciando altri aspetti puntuali di minore rilevanza, confido nella vostra attenzione e sensibilità, ritenendo che, se l'Aula sarà disponibile al confronto accogliendo queste modifiche prioritarie, potremo rimediare ai punti di contraddizione evidenziati e trovare una soluzione coerente con gli obiettivi e positiva per il futuro del territorio del Veneto.";

[omissis]

VISTI gli emendamenti approvati in Aula nonché l'inserimento di nuovi articoli;

IL CONSIGLIO REGIONALE

APPROVA la legge nel suo complesso nel testo che segue:

[omissis]

LEGGE REGIONALE 6 giugno 2017, n. 14

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" (Testo aggiornato alle modifiche recate dalla Legge regionale 29 dicembre 2017, n. 45).

Il Consiglio regionale ha approvato

Il Presidente della Giunta regionale

p r o m u l g a

la seguente legge regionale:

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 princìpi 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.

6. I programmi di rigenerazione urbana sostenibile hanno titolo preferenziale per l'attribuzione di finanziamenti regionali e per la partecipazione a bandi di finanziamento a regia regionale.

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 "Iniziative 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.

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 della 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 disposo 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 "Norme per il governo del territorio e in materia di 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.".

Art. 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 (RECRED) 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 multiproduttività, 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.

CONTRIBUTI INTRODUTTIVI

URBANISTICA E CONSUMO DI SUOLO
ZUGSWANG 2

L'impressione è che stia prendendo forma una nuova urbanistica, anzi che sia iniziata una sorta di rifondazione disciplinare. Le patologie della pianificazione sono ben note, né qui è il caso di ricordarle. Tuttavia mi pare che il problema fondamentale sia stato l'incapacità di adeguare la prassi al mutamento. Cambiamenti che nell'ultimo decennio si sono susseguiti con una velocità in altri tempi inimmaginabile, e che indubbiamente ha comportato l'impossibilità di adeguare la strumentazione disponibile in tempi utili a governare i processi di trasformazione territoriale.

Basti solo pensare al successo delle cd. "varianti verdi": quando mai si sarebbe potuto immaginare una richiesta di eliminazione di aree edificabili!

Quando mai si sarebbe potuto immaginare dei Piani regolatori che non prevedano aree edificabili.

La casa non è più il bene rifugio per eccellenza.

La rendita fondiaria, le zone edificabili, il metro cubo sono categorie della pianificazione che paiono sempre più inattuali.

È in atto una sorta di resilienza legislativa che necessariamente deve adattare il quadro di riferimento al mutamento congiunturale.

La legge n. 11/04 ha aperto la strada, ma soprattutto il "Piano casa" ha compreso il cambiamento in atto e proposto un approccio innovativo: taluni interventi edilizi e urbanistici non hanno la necessità di essere governati da un piano.

Io credo che questo sia il primo passo verso una nuova stagione della pianificazione. Dopo la creazione della grande macchina della pianificazione, dopo la crescita e il tumultuoso sviluppo, è iniziata la grande ricapitolazione.

Il secondo tassello è questa legge sul risparmio di suolo. Ad un primo esame può sembrare un provvedimento settoriale che mira ad evitare lo spreco di una risorsa irriproducibile come il territorio, ma in realtà è una legge che ha profonde valenze urbanistiche, tanto che a mio giudizio va ritenuta uno dei pilastri dell'urbanistica a venire.

L'impatto sul governo del territorio è estremamente significativo a causa di un approccio del tutto nuovo rispetto alla prassi della pianificazione.

Il suolo libero non va consumato (a meno di particolari fattispecie).

La città è un valore che va preservato e rigenerato.

Bisogna cominciare a demolire e ripristinare il territorio aperto.

Il paesaggio è un bene fondamentale, così come la qualità dell'architettura e degli insediamenti.

La derivata prima in pianificazione è che al piano regolatore è sottratta la capacità di prevedere e/o consentire trasformazioni di territorio aperto, e conseguentemente l'attenzione del piano si focalizza sul costruito, sulla città.

Non è cosa di poco conto: i bisogni, le opportunità, le iniziative, devono trovare risposta nella città e non in territori integri, meglio ancora se in ambiti compromessi.

Ne deriva ancora che il piano urbanistico deve assumere nuove forme, nuovi istituti funzionali ai compiti assegnati dalla legge.

L'obbiettivo, definito dall'Unione europea, è di azzerare il consumo di suolo entro il 2050. La questione non è nuova. Se pensiamo che negli anni '60 Adriano Celentano cantava "non so perché continuano a costruire e non lasciano l'erba": era mezzo secolo fa.

Per il Veneto è un problema molto significativo. Perché, a detta dell'ISPRA, è la seconda regione d'Italia per suolo consumato (oltre l'8%). Perché il modello insediativo veneto è particolarmente dispersivo. Una struttura multicentrica senza una metropoli egemone. Perché storicamente le campagne sono state innervate da abbozzi di urbanità: le centuriazioni romane, le 1000 ville, le bonifiche. Il regime proprietario che vede l'assenza di grandi latifondi, a vantaggio della piccola proprietà.

Ora questa nuova legge propone un approccio a tutto campo. Innanzitutto è sintomatico che sia la legge a definire gli obbiettivi, a riprova della importanza che la questione riveste per la società veneta. Risparmiare suolo non significa solo non consumare, ma vuol dire anche utilizzare bene quello che c'è. Vuol dire ripristinare la naturalità di ambiti degradati. Vuol dire garantire la sicurezza idrogeologica. Vuol dire porre al centro dell'azione pianificatoria la rigenerazione di tessuti urbani degradati, compromessi, defunzionalizzati, ecc. Vuol dire anche cominciare a demolire.

La grande novità della legge è di disporre un unico obbiettivo e di predisporre una nutrita serie di strumenti e azioni per perseguirlo.

L'apparente complessità dei meccanismi comprova la preoccupazione del legislatore per il raggiungimento dell'obbiettivo.

Ad ogni azione corrisponde una sanzione in caso di inottemperanza, cosa che garantisce il conseguimento dell'obbiettivo, difficilmente sono rinvenibili norme che dispongano di un così articolato sistema di attuazione.

Una conferma di questa grande attenzione per il raggiungimento del risultato sta nelle disposizioni dedicate al monitoraggio. Infatti se non viene controllata l'evoluzione dell'attuazione della legge (così come di ogni altro provvedimento) non è possibile valutare l'incisività dell'azione di governo del territorio.

Tuttavia la legge deve misurarsi con la consueta antinomia fra tutela e sviluppo. Da qui una disciplina transitoria particolarmente articolata, e un nutrito elenco di eccezioni. Ma non poteva che essere così. Risparmiare suolo è un comportamento intelligente e lungimirante, un modo consapevole e responsabile di gestire il territorio che non è intrinsecamente antitetico allo sviluppo e al miglioramento delle condizioni insediative.

La legge imposta modalità di governo del territorio diverse rispetto alla prassi pianificatoria sin qui seguita, e le eccezioni alla regola sono esito di una consapevole cautela nell'adozione dei nuovi strumenti.

Ultima notazione, alla Giunta regionale la legge riserva una considerevole mole di lavoro, dato che ad essa spetterà definire le quantità di suolo consumabile in prospettiva di raggiungere il consumo zero al 2050. Si tratterà di analizzare e valutare una moltitudine di fattori, non ultimo il paesaggio, per giungere ad un documento che sia informato alla complessità delle dinamiche territoriali e coerente con finalità e principi della legge.

Sotto il profilo tecnico la legge sul contenimento del consumo di suolo contiene numerose innovazioni tecniche, che meritano di essere sottolineate, a testimonianza del grande impegno profuso nella ricerca delle soluzioni e degli strumenti più efficaci.

In primo luogo tutta la parte che riguarda la rigenerazione urbana.

Tutta la strategia sul risparmio di territorio naturale e agricolo non può prescindere da una azione decisa di rivalutazione delle città. Ecco quindi le norme sulla rigenerazione urbana, sulla riqualificazione edilizia e urbana. Da notare la previsione di un nuovo strumento urbanistico (attuativo?): i programmi di rigenerazione urbana sostenibile.

A questo nuovo istituto si accompagnano le norme di approfondimento del credito edilizio previsto dalla l.r. n. 11/2004.

Da notare come il "credito edilizio", nonostante un debutto difficile, sia ora entrato a far parte degli strumenti di pianificazione maggiormente conosciuti, anche se ancora poco utilizzati, ma che paiono garantire le maggiori prospettive di un'efficace azione di governo del territorio.

Ci sono poi le disposizioni sul riuso temporaneo di immobili inutilizzati, novità assoluta nel panorama degli strumenti dell'urbanista, e assolutamente complementare all'azione di contenimento del consumo di suolo.

Risparmiare vuol dire anche utilizzare bene il patrimonio disponibile.

E ancora la previsione di un fondo che finanzia la rigenerazione (la progettazione) e le demolizioni. Non era mai successo che la pianificazione generale intervenisse direttamente sulla attuazione, in questo caso addirittura la legge. La convinzione è che se non c'è una leva finanziaria, difficilmente si potranno innescare azioni virtuose di ripristino ambientale e

rigenerazione urbana. Lo stanziamento iniziale è un po' timido, ma è un primo passo, nel prosieguo dell'attuazione della legge si potrà verificare la bontà e l'efficacia dello strumento.

Vengono previsti i parchi agropaesaggistici e il bilancio energetico ad integrazione dello strumento urbanistico comunale.

Sparisce ovviamente la SAU, ed è sostituita dal limite all'utilizzo di suolo naturale e agricolo definito dalla Giunta regionale.

Infine l'azione monitoria è ulteriormente garantita dalle nuove norme sull'aggiornamento dei quadri conoscitivi degli strumenti urbanistici comunali.

Complessivamente il quadro normativo che delinea la legge sul contenimento del consumo di suolo è complesso ma completo, e di grande innovazione disciplinare.

È un provvedimento ambizioso, e proprio per questo coraggioso e lungimirante.

È il proseguimento di quell'azione di rinnovamento disciplinare alle mutate condizioni di contesto congiunturale prima che sociale, impongono agli amministratori.

Un percorso iniziato con il piano casa, proseguito con le varianti verdi e il Regolamento edilizio tipo, e che troverà nel nuovo PTRC e nella riscrittura della l.r. n. 11/2004 la naturale sintesi e conclusione.

(Vincenzo Fabris)

LA DEMOLIZIONE CREATIVA

"Non ha l'ottimo artista alcun concetto
ch'un marmo solo in sé non circoscriva
col suo superchio, e solo a quello arriva
la man che ubbidisce all'intelletto"

(Michelangelo, Rime 151)

La demolizione è un atto creativo, se è guidata dall'intelletto, affidata a mano sapiente, e disvela bellezza.

"Non è mai troppo tardi!" insegnava il mitico maestro Manzi, che tanto ha contribuito nei tempi eroici della TV a sottrarre all'analfabetismo pre-digitale milioni di italiani. È importante intendersi con le parole, la comprensione rende liberi, come insegnava ai poveri don Lorenzo Milani sulle sperdute colline di Barbiana.

Demolire non è un bene assoluto. Anzi. Ne abbiamo avuto prova dolorosa, di recente, col dramma di Palmira, la distruzione con l'esplosivo da parte dell'Isis dei resti romani della Sposa del Deserto. Ho avvertito una diffusa sofferenza, profonda e spontanea, come per un lutto in famiglia, come se fossero state strappate radici del nostro albero, come se con l'eredità del passato fosse stato rubato anche un po' del futuro dei nostri figli.

Demolire è l'esito di una scelta responsabile e difficile, perché richiede di distinguere ciò che merita di essere conservato da ciò che merita di essere eliminato, per liberare il suolo sottostante o per usarlo in modo diverso. È una scelta che esprime la cultura del tempo e i valori di riferimento. Quanti marmi dei Fori Imperiali e del Colosseo sono oggi imprigionati nelle murature di edifici di Roma.

Il XX secolo sarà ricordato in Italia anche per l'emersione di un pensiero alto, sorretto da etica civile, nel segno del riconoscimento, della conservazione e della valorizzazione dei beni culturali, individuali e d'insieme, monumentali e paesaggistici, concepiti come patrimonio comune custodito e alimentato da ogni generazione e affidato come eredità morale e civile a quelle che verranno. Un percorso lungo e travagliato, dalle leggi del 1939 fino al recente Codice dei beni culturali e paesaggistici e ai Piani territoriali e paesaggistici, segnato dalla preziosa – ancorché incompresa a quel tempo – azione svolta negli anni Settanta dalla Commissione Franceschini per tutelare i centri storici dall'aggressione della tumultuosa ricostruzione postbellica e farne comprendere il valore d'insieme, rilanciato poi negli anni Ottanta dalle misure urgenti del prof. Galasso, ripreso dalla legislazione e pianificazione veneta con ulteriori misure di protezione di beni e paesaggi identitari. Fino alla recente appassionata solitaria battaglia parlamentare di Serena Pellegrino, per introdurre fra i princìpi costituzionali la tutela della bellezza.

Demolire non è antitetico alla conservazione e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio, cioè della nostra storia e identità comunitaria. Al contrario, può rappresentarne modernamente un nuovo potente presidio, proattivo anziché difensivo.

La crisi economica, del mercato immobiliare così come del mercato finanziario, che ormai da un decennio impoverisce il Veneto, ha cumulato i propri effetti a quelli che erano già impliciti nell'introduzione dell'euro, nella fine dell'inflazione, nel crollo demografico, nella globalizzazione non solo del mercato e della produzione di beni e servizi ma anche della mobilità delle persone e delle informazioni, nel cambiamento della società oltre che delle tecnologie. È finita l'età della espansione edilizia, della espansione produttiva, della espansione demografica, è finito il mito della casa bene-rifugio e bene-investimento, dell'immobile che vede sempre aumentare il suo valore perlomeno nominale e che è liquidabile in ogni momento perché la domanda c'è e ci sarà sempre. I giovani sono sempre meno, viaggiano sempre di più, cercano alloggi temporanei in affitto, non sanno dove lavoreranno e che cosa faranno. I vecchi aumentano sempre di più e cercano strutture adeguate alle loro esigenze, protettive e dotate di

servizi adeguati, private o anche comunitarie per vincere la solitudine. Le imprese si interrogano sul loro futuro, spostano la produzione all'estero per abbattere il costo del lavoro, poi fanno marcia indietro non appena le tecnologie fanno crollare l'incidenza del lavoro sul costo finale dei prodotti e il valore aggiunto si sposta sulla qualità, sulla innovazione, sulla creatività di un tessuto umano che vive e opera intorno alla sede pensante dell'impresa stessa. Cresce la domanda di servizi, materiali immateriali, in un *cyberspace* dove tutto è vicino e immediato, dove tutto cambia di giorno in giorno su impulso di creativi senza capitale, come quelli seduti su una panchina all'aperto all'H-farm di Roncade con un computer sulle ginocchia.

Pensare che in questo imprevedibile divenire, dove tutto cambia in fretta ed ha bisogno di essere interpretato e metabolizzato in fretta, il metro cubo, la capacità edificatoria, siano ancora unità di misura del valore, ci rende interessanti solo per i paleontologi. Un'auto ferma in garage costa, invecchia, è superata dalle nuove tecnologie, perde valore. Il suo valore è legato all'uso che ne fai, alla capacità di guidarla, al fatto di sapere dove andare, magari con l'ausilio di un navigatore efficiente; o al sogno che esprime, al valore immateriale che una Ferrari porta con sé. Perché mai il valore di un immobile non dovrebbe condividere la stessa sorte di una auto normale? Forse che non ha costi fissi, oneri fiscali e manutentivi, forse che non invecchia velocemente, forse che l'impiantistica non sente l'usura del tempo e la concorrenza delle nuove tecnologie? A Manhattan i grattacieli hanno un'età media che si misura in decenni, devono essere ammortizzati nei tempi giusti, non vengono restaurati ma demoliti e sostituiti.

Demolire è anzitutto un mezzo per eliminare disvalore, per pulire e riordinare la casa infangata con gli eccessi della seconda metà del XX secolo, per cercare di restituire ad un paesaggio urbano e rurale butterato maggiore armonia e continuità. Non si tratta di fare il processo alla storia, di criminalizzare quei luoghi del lavoro che hanno consentito all'ex mezzadro di superare la soglia della miseria e di costruire benessere per sé e per chi gli stava intorno, di guardare con supponenza a quelle modeste casette con acqua corrente e bagni interni, a quei condomini con terrazzino e ampie finestre dalle persiane plastificate, a quelle casette rurali dai tetti a più livelli e dagli ampi sporti evocativi dei lavori rurali svolti al coperto durante l'inverno, beni che hanno rappresentato il sogno di una generazione di famiglie, l'approdo di un risparmio caparbio e collettivo, la conquista di una migliore qualità di vita e dignità sociale.

Demolire è prendere atto che una stagione è finita, che quella stagione ha esaurito la propria funzione e che è indispensabile pensare ad un'altra fase storica, nella quale è mutato e continua a mutare in fretta il senso e il valore delle cose, che dipende dai cambiamenti sociali prima ancora che dell'economia globale.

Una nuova sensibilità si va radicando fra i giovani, sia verso l'ambiente ed il paesaggio che verso se stessi, la domanda di qualità di vita, l'uso del proprio tempo, la mobilità in uno spazio che ha come unità di misura i voli *low cost* e le informazioni *on line*. Una continua ricerca di identità, di nuovi modi di stare insieme, di una nuova interpretazione della vita e del mondo: è tutto un brulicare di associazioni sportive e del tempo libero, di volontariato diffuso, di militanza appassionata per la tutela dell'ambiente e la protezione degli animali, di gite ai musei vicini e lontani, di eventi musicali e festival cinematografici. Si avverte nell'aria un'effervescenza creativa, un disordinato entusiasmo, passioni forti che cercano di aprire nuove vie. Mi è di esempio irraggiungibile la figura del Maestro Vascellari, non più un ragazzino, che continua caparbiamente ad allenare *judoka* trascinandoli alla vittoria su tutti i *tatami*, mentre legge nel cuore e nella mente di ciascuno dei suoi allievi e forgia la loro personalità con saldi valori e il forte sapore dei traguardi conquistati con fatica; mi colpisce la passione inesauribile con la quale Elisa Marchesini di Operarea trascina ragazzi disorientati ad amare l'arte e la tecnica cinematografica e organizza il *VittorioVenetoFilmFestival* per ragazzi, allenando i giovani a guardare e a capire; mi stupisce Claudio Bertorelli di Asprostudio quando si inventa il festival ambulante di conversazione *Comodamente* e porta migliaia di persone a parlare e parlarsi in salotti improvvisati lungo i marciapiedi, nei cortili, in fabbriche dismesse e chiuse da decenni. E che dire della Cantina dei Talenti creata a San Donà di Piave da Danilo Gerotto, delle sue Case Zen che si costruiscono con 80.000 euro e crescono col crescere della famiglia, di un Comune

laboratorio di idee innovative capace di attivare fin dal 2004 il primo Registro dei crediti edilizi e di costruire in piena crisi un teatro, primo ad ospitare il mitico Giovanni Zanon da Castelfranco, col suo violino che diffonde note da brivido ed i suoi riccioli da adolescente, e l'orchestra d'archi creata da Fiorella Foti, che raccoglie giovani talenti e professionisti brizzolati innamorati della musica?

Il buon governo del territorio comincia dalla comprensione delle trasformazioni in atto, della vitalità della società, della ricchezza dei talenti che la innervano, dai sogni e dai bisogni. Demolire significa dunque liberare energie e risorse, non soltanto suolo, togliere superfetazioni non solo materiali per far espandere valori compressi e interpretare in modi nuovi la domanda di futuro.

Demolire per rigenerare, cioè ridare nuova vita e nuovo senso a luoghi che lo hanno perduto, ricostituendo un dialogo fra isole di territorio insignificanti e la comunità – prima che il tessuto urbano e paesaggistico circostante – che li circonda. Tutt'altro dunque che demolire per ricostruire, il nuovo sopra il vecchio. Dipende, non esiste una ricetta magica buona per tutte le malattie. La Soprintendente di Venezia Renata Codello in una pubblicazione preziosa ha documentato come perfino a Venezia si possa fare architettura contemporanea, sapientemente incastonata nel diadema urbano, contribuendo a mantenere la città vitale e capace di dialogare anche col futuro.

Non mancano, nei centri storici, edifici che meritano di concludere la loro storia, e di lasciare spazio ad altro, a nuovi edifici o anche a spazi aperti, isole verdi o luoghi di aggregazione. Non mancano, nel tessuto urbano e nelle periferie, manufatti produttivi che hanno esaurito il loro ciclo vitale, mentre la nuova domanda va verso le grandi dimensioni, la concentrazione produttiva, la logistica e la distribuzione. Nell'economia circolare, è ben strano che si rifugga dall'idea che anche gli immobili hanno un naturale ciclo vitale, nelle loro strutture e nei loro impianti tecnologici, nelle loro forme e nell'uso per il quale sono stati concepiti, di un tempo ormai lontano. Non mancano condomini irrecuperabili, nonostante le resistenze di qualche comproprietario affezionato o provato dalla crisi. Non mancano ruderi dispersi nelle campagne, seppure talora nascosti e quasi ingentiliti dalla forza della natura che li avvolge di boscaglia spontanea.

Intuisco il timore di chi vede in un'improvvisata frenesia distruttiva il rischio che si faccia d'ogni erba un fascio, con effetti opposti ma equivalenti negli esiti al periodo della frenesia costruttiva. Ma ci sono già anticorpi nel diritto dei Veneti, e questa legge di riforma altri ne aggiunge. Un controllo diffuso e aperto alla partecipazione collettiva, che affida agli strumenti pianificatori e ai consigli comunali, in modo ancora più incisivo che nel passato, il compito di selezionare ciò che costituisce degrado per la comunità, ciò che è disvalore e merita di essere eliminato, e di essere esigenti nel pretende qualità e bellezza nelle nuove proposte. Va colta anche la novità di affidare la rigenerazione non soltanto a interventi puntuali ma soprattutto a interventi di scala urbana, con strumenti flessibili adatti a cogliere le opportunità offerte dal *genius loci* e dalla cultura dei promotori e dei controllori.

Non è un caso che la riforma affianchi alla disciplina delle azioni private la programmazione di politiche pubbliche per la qualità architettonica e ambientale, quasi a dire con enfasi che la sfida richiede una forte cooperazione fra libertà del mercato e autorevolezza delle istituzioni: si vince o si perde insieme. Certamente ci sono dei prezzi da pagare, va a spegnersi la stagione del finanziamento della spesa corrente locale con i contributi di costruzione e gli altri prelievi forzosi variamente confezionati. Le risorse devono essere ora concentrate sui processi di rigenerazione urbana, nei quali immanente e forte è l'interesse pubblico a creare valore collettivo, lavoro e bellezza. Occorre sano realismo: la rendita fondiaria e immobiliare è evaporata per tutti e l'industria del settore, quella sopravvissuta alla crisi, è tornata ai ridotti margini propri del normale mercato industriale. Il punto sta proprio qui: il valore ormai sta essenzialmente nelle idee che daranno forma e contenuto alle nuove cose, nelle emozioni che sapranno generare, nei bisogni che sapranno soddisfare, nella capacità di migliorare la qualità di vita delle persone nella loro dimensione relazionale e comunitaria.

In mancanza di adeguate misure finanziarie statali e di risorse regionali da investire nella

promozione delle demolizioni e della rigenerazione urbana, il legislatore regionale sperimenta qui nuovi strumenti e rilancia quelli già ideati dalla riforma urbanistica veneta del 2004, rimasti per lo più paralizzati dalla crisi e anche dalla loro difficile metabolizzazione culturale nella prassi amministrativa e organizzativa locale. Il freno alla immissione pubblica sul mercato di nuova capacità edificatoria a costo zero, mediante varianti di espansione, e la contrazione di quella profusa nel passato e rimasta inutilizzata, segnano una svolta epocale nell'urbanistica veneta.

È un'operazione anzitutto culturale, che aiuta a comprendere la preziosità del suolo inedificato, più volte definito con la forza della legge bene comune, e a far condividere la consapevolezza dei costi sociali che la privatizzazione e occupazione del suolo comporta. Si cerca di riorientare l'economia sui binari dello sviluppo sostenibile, verso il riciclo intelligente del rifiuto edilizio, nella direzione di un uso più appropriato e a maggior valore aggiunto del suolo urbanizzato. In questa direzione, lo strumento del credito edilizio, consentendo la mobilità orizzontale dei volumi e ridando un po' di valore anche ai ruderi e ai manufatti degradati, convertibili in tutto o in parte in valore scambiabile e utilizzabile in luoghi appropriati, offre opportunità nuove al mercato e alle politiche attive della parte pubblica.

La creatività non è monopolio di chi costituisce *start up* per fare nuove *app*. È la capacità di interpretare i tempi nuovi e di governare il cambiamento, un esercizio di intelligenza agevolato dalla bussola di valori solidi. Un compito che non può essere demandato agli specialisti di questo o quel settore, a moderni stregoni dotati di alambicchi che esalano leggi miracolistiche o progetti stupefacenti; né può essere delegato ad una classe politico-amministrativa nella quale ci riflettiamo, che è e sarà quello che noi siamo o vorremo essere. Magari anche usando con maggiore orgoglio e frequenza parole care ai Veneti, come bellezza e qualità di vita e senso di comunità.

(Bruno Barel)

L'EFFICACE DISCIPLINA DEL CREDITO EDILIZIO ED IL SUCCESSO DELL'URBANISTICA DELLA RIQUALIFICAZIONE

La legge sul consumo del suolo e gli istituti urbanistici che ne costituiscono il cardine attuativo ci inducono ad una doverosa rinnovata riflessione sull'istituto del credito edilizio e sulle ragioni per cui non è riuscito, fino ad oggi, a rappresentare il volano necessario ad attivare un percorso virtuoso di recupero delle aree degradate mediante interventi di riduzione dei volumi e di restituzione di aree libere all'uso pubblico o privato.

Non vi è dubbio che la crisi del settore immobiliare (iniziata nel 2009) abbia rappresentato un serio ostacolo all'affermazione dei crediti edilizi, mancando negli anni recenti un sufficiente interesse del mercato alla realizzazione di nuovi volumi; è altresì certo che abbia rappresentato un ulteriore incisivo ostacolo all'affermazione di interventi di riqualificazione "a sacrificio" di volumetria e con attribuzione di crediti edilizi il potente strumento del cd. Piano Casa, tuttora vigente, che a ben vedere va in direzione esattamente opposta, premiando generosamente gli interventi sull'esistente mediante attribuzione di volumi "in sito" e concedendo deroghe alla pianificazione con ben pochi limiti. Ciò detto con riferimento al contesto di mercato e normativo non favorevole, si ritiene che sia stato altresì del tutto insufficiente lo sforzo della pianificazione comunale di cogliere ed enfatizzare le potenzialità dello strumento, quando invece creare le condizioni per un suo efficace utilizzo costituisce il necessario presupposto affinché la programmazione degli intervenenti che prevedono l'eliminazione o la riduzione di volumi incongrui o degradati (e la liberazione di suolo) possa trovare una effettiva sostenibilità ed applicazione.

L'efficace disciplina dello strumento del credito edilizio impone, ad avviso di chi scrive, che le Amministrazioni inizino a pensarlo davvero come una "moneta" con la quale si compensa una perdita, ossia il sacrificio economico che viene chiesto al privato (molte volte apparente, ma mai tale nell'ottica della proprietà che se ne priva) che deve demolire opere incongrue, recuperare spazio libero, ridurre la pressione volumetrica su di una determinata area in funzione di una riqualificazione urbana e ambientale.

È certo che se l'amministrazione pubblica avesse la forza di espropriare, indennizzandoli, i volumi dei quali chiede l'eliminazione, assisteremmo ad una crescita virtuosa degli interventi di recupero di siti degradati e demolizione di opere incongrue. Non essendoci tale forza finanziaria, l'amministrazione pubblica chiede al privato di accettare il sacrificio compensandolo con una "permuta" ossia con un diritto edificatorio utilizzabile in determinati luoghi e a determinate condizioni; ma tale forma di pagamento è appetibile solo se viene percepita come un valore e indubbiamente lo è, in qualsiasi contesto, se viene percepita come "moneta".

Qui sta il punto del successo o dell'insuccesso dello strumento e con esso delle finalità che persegue, come si è già avuto modo di sperimentare negli anni successivi alla promulgazione della legge urbanistica regionale (l.r. n. 11/2004) ossia nella circostanza che il diritto di credito edilizio sia agevolmente liquidabile, trasformabile "in moneta". Invero se si escludono i rari casi in cui lo stesso soggetto che effettua la demolizione ha anche bisogno di edificare altrove, su aree già nella sua disponibilità (situazione in cui il diritto di credito ovviamente funziona), delle due l'una: o il diritto di credito edilizio attribuito "in permuta" può essere agevolmente liquidato (tramutato in moneta) oppure gli interventi pianificati sono destinati a rimanere per lo più sulla carta, per insostenibilità economica o per disinteresse, con frustrazione delle virtuose ambizioni di riqualificazione urbana mediante riduzione delle volumetrie incongrue.

Sotto questo profilo la riflessione e lo sforzo regolamentare effettuato negli anni è stato del tutto insufficiente ed invece si ripropone in modo necessario con l'approvazione della legge in commento, potendone determinare il successo o l'insuccesso.

Come accennato, l'efficace funzionamento dell'istituto del credito edilizio passa obbligatoriamente attraverso considerazioni che si collocano a valle delle scelte pianificatorie e che devono rispondere esclusivamente all'obbiettivo di potenziare la liquidabilità del diritto di

credito edilizio (moneta), ovviamente in termini coerenti con le prime.

La leva della fiscalità, opportunamente utilizzata dal legislatore nazionale, avrebbe da sola potuto costituire un fenomenale acceleratore di direzione (si pensi ad una norma che introducesse sconti fiscali per l'edificazione che avvenga in forza di crediti edilizi). In mancanza di un tanto, e ragionando *de iure condito*, la sola leva a disposizione per aumentare la liquidabilità (*rectius* vendibilità) del diritto di credito è l'individuazione di meccanismi che possano contribuire a creare un adeguato mercato degli stessi ossia, banalmente, una adeguata domanda ed un "luogo" efficiente di incontro tra domanda ed offerta. La ricetta è astrattamente semplice, non altrettanto la sua applicazione.

È invero ovvio che per aumentare la domanda di crediti vanno approvate discipline pianificatorie (i PAT sono la sede, ai sensi dell'art. 13 l.r. n. 11/04) che aumentino il bisogno di acquistarne e dunque aumentino la platea dei potenziali acquirenti. Ma quali possono essere i meccanismi utilizzabili allo stato attuale della disciplina di legge, anche in vista dell'adeguamento programmato degli strumenti urbanistici alla nuova legge sul consumo del suolo? Il più immediato – applicato in talune esperienze – è la previsione di agganciare gli indici edificatori delle aree del territorio comunale ove è possibile la nuova edificazione, anche in ampliamento all'esistente, all'obbligatorio acquisto di crediti edilizi. Più ampio è l'obbligo di attingere ai crediti edilizi, maggiore sarà il bisogno, maggiore la platea di potenziali acquirenti (mercato) e dunque l'aspettativa di liquidabilità degli stessi (e con essa l'incentivazione per gli operatori a demolire le opere incongrue), sicché tendenzialmente il principio potrebbe essere esteso all'intero territorio comunale e tendenzialmente per qualsiasi indice edificatorio. È ragionevole prevedere infatti che dinanzi alla prospettiva di vedersi acquistati in tempi congrui i diritti di credito edilizio ottenuti "in permuta", stante l'esistenza di una domanda potenzialmente diffusa e obbligata, gli operatori potrebbero considerare il credito edificatorio davvero come una voce attiva nei piani economici e finanziari degli interventi; la riqualificazione urbana mediante riduzione delle volumetrie degradate e incongrue ne risulterebbe notevolmente facilitata.

Come già accennato, va detto che attualmente tale possibile "acceleratore" dello strumento dei crediti edilizi è ostacolato dalla vigenza del cd. Piano Casa, poiché in forza di tale legge speciale le volumetrie (anche importanti) si ottengono per il solo fatto che si interviene su immobili esistenti e per di più senza che a ciò sia accompagnato un qualsivoglia onere (che invece vi sarebbe nell'acquisto dei diritti di credito), sicché, per quanto "potenziato", lo strumento dei diritti di credito edilizio non risulta oggi competitivo se non negli ambiti in cui il Piano Casa non è applicabile. Il cd. Piano Casa ha avuto una sua funzione essenziale nel periodo di profonda crisi immobiliare; forse oggi, tale funzione andrebbe rimeditata, nella prospettiva della nascita di una urbanistica ordinaria (e non straordinaria) del recupero del suolo e della riqualificazione urbana e ambientale, poggiata su strumenti "a regime" che esistono e che meriterebbero maggiore attenzione.

Sempre nell'ottica della creazione di un reale mercato dei diritti di credito edilizio, una riflessione andrebbe operata sulla dimensione dell'ambito di circolazione di tale diritto, oggi limitata al territorio comunale, aspetto che – soprattutto per i moltissimi piccoli comuni – costituisce una formidabile limitazione all'ambizione di rendere davvero liquido e dunque funzionale allo scopo il diritto di credito edilizio.

In altre circostanze ho avuto modo di sottolineare come, ad avviso di chi scrive, sarebbe venuto il tempo di pensare ad un mercato del credito edilizio, quanto meno in seconda istanza (ossia per quanto non riutilizzabile entro un determinato tempo nel contesto del territorio comunale che lo ha originato) di dimensione regionale, che consenta di "trasferire" capacità edificatoria ricavata dalla demolizione di opere incongrue e dal recupero di spazi urbani in aree della regione fortemente vocate all'edificazione espansiva creando prezzi fissi per unità di capacità edificatoria e un mercato regionale.

Ma ragionando, in questa sede, *de iure condito*, ritengo che, al fine sopra indicato, potrebbe forse trovare maggiore applicazione il piano di assetto del territorio intercomunale (PATI), che, avendo per legge gli stessi contenuti del PAT ma caratterizzandosi per la portata "tematica" e sovracomunale, avrebbe le potenzialità per farsi carico di una possibile disciplina intercomunale

(sovracomunale) dei diritti di credito e della loro circolazione, con beneficio per i piccoli e piccolissimi comuni che potrebbero facilitare la riqualificazione delle parti degradate del proprio territorio (pur non interessante per nuove edificazioni) spendendo la cedibilità dei crediti maturati nel vicino Comune maggiore. Anche in tal caso ritengo che la facilitazione della circolazione e la certezza del valore del credito edilizio richiederebbe uno sforzo per definire prezzi fissi e predeterminati, anche eventualmente per fasce o provenienze, considerato che in tal modo si agevolerebbe la valutazione di detti crediti (anche nell'attesa di un acquirente bisognoso) e l'inserimento degli stessi come poste attive nei piani economici degli interventi di riqualificazione.

Non è questa la sede per andare oltre a qualche spunto, che possa determinare una riflessione critica e una discussione.

Ma è certo che la forte direzione culturale e normativa mirata al recupero del suolo, mediante rimozione delle opere incongrue, e alla riqualificazione urbana e ambientale, debba avere degli strumenti efficaci su cui poggiare il proprio successo; e il credito edilizio, la "moneta" compensativa del sacrificio chiesto alla proprietà in molti degli interventi di riqualificazione, non può assolutamente mancare all'appello.

Un corale sforzo di analisi ed anche di "fantasia" potrebbe far sì che il diritto di credito edilizio venga davvero percepito dagli operatori, nel prossimo futuro, come volano efficace dell'urbanistica della riqualificazione e del recupero del suolo. Ancor più una volta cessata la straordinaria misura del cd. Piano Casa.

(Vincenzo Pellegrini)

COMMENTARIO

della legge della Regione Veneto 6 giugno 2017, n.14

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"

pubblicata sul B.U.R. n. 56 del 9 giugno 2017

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 princìpi 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".

SOMMARIO: 1. Il fenomeno del "consumo di suolo" e i provvedimenti dell'Unione Europea – 2. Il problema del consumo del suolo in Italia e lo stato della legislazione nazionale – 3. L'art. 1 della legge della Regione Veneto: i principi ispiratori. L'emergere della categoria giuridica del "suolo" quale "bene comune" – 4. Il secondo comma dell'art. 1 e il problema del "governo del territorio".

1. Il fenomeno del "consumo di suolo" e i provvedimenti dell'Unione Europea

Per esaminare e comprendere la legge numero 14 del 9 giugno 2017 della Regione Veneto e in particolare il suo primo articolo, che ricorda i *principi generali* su cui è stato costruito il nuovo corpo normativo, è necessario un breve excursus sui presupposti – in particolare quelli europei - che hanno determinato l'approvazione della legge sul contenimento del consumo dei suoli in Veneto.

Il tema del *contenimento,* ma anche della *riduzione,* del *consumo di suolo* si è imposto, nell'ultimo decennio, come questione centrale delle politiche territoriali – intese nel senso più ampio del termine e, dunque, con tutti i risvolti sociali ed economici involti – a livello europeo trattandosi, nel caso appunto del consumo del suolo naturale, della variante più grave del problema della pressione antropica sulle risorse naturali.

I dati indicano che nell'anno 2014 il consumo giornaliero di suolo in Italia è stato di circa 70 ettari, principalmente imputabile alla costruzione di edifici, ferrovie e strade[1]. In Europa, continente maggiormente urbanizzato al mondo, ogni anno si stima un consumo di suolo di circa 1000 kmq, più dell'intera città di Berlino[2].

L'eccessivo consumo di suolo determina conseguenze negative, sempre più evidenti, sulla vita quotidiana delle comunità e dei singoli individui: il fenomeno ha superato la soglia di criticità e le negatività e i costi indotti dall'eccessiva urbanizzazione diffusa (oltretutto discontinua e di scadente qualità) hanno ormai superato in più parti del continente e anche

[1] Cfr. il Rapporto Ispra Consumo di suolo in Italia, anno 2014

[2] Cfr. Commissione Europea, comunicato stampa ambiente: Orientamenti per limitare l'impermeabilizzazione del suolo, 12 aprile 2012

d'Italia, il punto di sostenibilità e risultano complessivamente maggiori di tutti i possibili vantaggi e utilità ritraibili dall'urbanizzazione del suolo.

Accanto alla "questione urbana", ormai da tempo oggetto di attenzione nell'ordinamento europeo, ha così assunto un'autonoma peculiarità e rilevanza la tematica afferente alle esternalità negative dell'uso del suolo. La Commissione Europea già nel 2002[3] aveva definito il suolo "*risorsa essenzialmente non rinnovabile, caratterizzata da velocità di degrado potenzialmente rapide e processi di formazione e rigenerazione estremamente lenti*". Lo stesso documento della Commissione individuava il "suolo" come catalizzatore di fondamentali funzioni non solo ambientali, ma anche sociali ed economiche, sottolineando in proposito gli effetti negativi determinati dalla continua *perdita di permeabilità* dei terreni[4].

È peraltro nel 2006 che la Commissione Europea, con il documento denominato "Strategia tematica per la protezione del suolo"[5] ha giudicato necessario enunciare una strategia generale dell'Unione improntata ai seguenti principi guida: prevenzione, conservazione, recupero e ripristino della funzionalità del suolo. Secondo la Commissione è necessario che tale strategia si affidi a un complesso di interventi che per aver successo dovranno necessariamente coinvolgere sia i vari livelli del governo locale che le autorità statali quanto, infine, la stessa Unione Europea, secondo un fondamentale principio di *sussidiarietà* sia orizzontale che verticale[6].

Nel 2011 la Commissione è nuovamente intervenuta sul tema, indicando come obiettivo dell'Unione quello di arrivare a "*quota zero entro il 2050*" di occupazione di nuovo suolo[7] sottolineando l'importanza della protezione dei suoli anche attraverso l'elaborazione di "*orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*"[8].

Come si vede, l'attenzione è fondamentalmente rivolta al tema dell'*impermeabilizzazione*, vera cartina di tornasole – se così si può dire – del fenomeno dell'occupazione dei terreni naturali. Il fenomeno risulta aggravato dal fatto che ormai gli effetti negativi si estendono oltre la perdita dell'equilibrio ambientale, incidendo direttamente e sempre più negativamente sulle stesse economie delle comunità, oltre che sulla sfera sociale.

È importante dire subito che dal complesso dei documenti di elaborazione comunitaria emerge una constatazione fondamentale, ossia che l'occupazione e l'impermeabilizzazione del suolo sono fenomeni fondamentalmente riconducibili a decisioni e scelte delle varie autorità preposte alla pianificazione territoriale. Decisioni e scelte, di natura essenzialmente urbanistica, che all'analisi della Commissione sono risultate come generalmente prese in assenza di un'adeguata preventiva valutazione degli effetti complessivi della trasformazione territoriale.

2. Il problema del consumo del suolo in Italia e lo stato della legislazione nazionale

L'esistenza del problema dell'eccessivo consumo del suolo risulta particolarmente evidente in Italia, stante anche la particolare conformazione geografica e geologica del nostro territorio, caratterizzato da fenomeni di fragilità e di dissesto, pericolosità sismica e attività vulcanica, alluvioni e frane e dove la competizione tra uso agricolo del suolo e urbanizzazione, risulta

---

[3] Commissione Europea, 16 aprile 2002, Verso una strategia tematica per la protezione del suolo (punto 3.4), COM (2002) 179 def.

[4] Secondo la comunicazione della Commissione per impermeabilizzazione si intende "*il rivestimento del suolo per la costruzione di edifici, strade e 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*".

[5] Commissione Europea, 22 settembre 2006, Strategia tematica per la protezione del suolo, COM (2006) 231 def.

[6] Secondo la Commissione "*il suolo è un esempio evidente di una necessità di pensare in termine globali e di agire in ambito locale*"

[7] Commissione Europea, 20 settembre 2011, Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM (2011) 571 def. e anche COM 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, SWG (2012) 101.

ancora particolarmente accentuata nelle aree rimaste idonee.

Il fenomeno è reso più complesso da alcune particolarità della nostra legislazione territoriale, che ad esempio riserva alle amministrazioni locali il compito di disciplinare le trasformazioni territoriali, contemporaneamente prevedendo che le stesse amministrazioni reperiscano importanti risorse economiche per il proprio funzionamento attraverso strumenti di fiscalità collegati proprio allo sviluppo e all'espansione urbanistica. Il che favorisce evidentemente politiche di trasformazione territoriale espansive a discapito, come ha appunto rilevato l'Unione Europea, del mantenimento dell'equilibrio naturale del suolo[9].

Senza dire del ruolo svolto presso i centri di governo legislativo dalle potenti *lobbies* legate agli interessi immobiliari ed edilizi e a un regime giuridico della proprietà fondiaria che favorisce la trasformazione immobiliare a discapito degli interessi collettivi.

Si è così registrato un grave ritardo da parte dell'Italia nell'affrontare il problema del contenimento del consumo del suolo, essendo ancora privo il nostro Paese di una legge in materia: è infatti tuttora giacente avanti il Senato il disegno di legge n. 2039 approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 12 maggio 2016[10].

Nell'attesa di una legislazione statale in grado di recepire i principi comunitari e di delineare (finalmente) un quadro unitario che definisca positivamente la nozione giuridica di "suolo" e inquadri il tema del "contenimento del consumo di suolo", è intervenuta invece la legislazione regionale, attuando il principio di "sussidiarietà" fissato dalla Commissione Europea: sono ormai molte le Regioni che hanno adottato specifiche legislazioni ispirate ai ricordati documenti comunitari e ai principi colà affermati[11].

3. L'art. 1 della legge della Regione Veneto: i principi ispiratori. L'emergere della categoria giuridica del "suolo" quale "bene comune"

Anche la Regione Veneto con la legge 14 del 9 giugno 2017 si è adeguata alle indicazioni comunitarie, intendendo peraltro e prima di tutto, come ben evidenzia la relazione alla legge stessa, dare una risposta al problema concreto posto appunto dall'ormai eccessiva occupazione di suolo naturale, anche nell'ambito geografico del Veneto.

L'art. 1 della legge, enunciando i "principi generali" introduce la definizione di "suolo", quale "*risorsa limitata e non rinnovabile*" riprendendo in ciò la nozione data dalla Commissione Europea nel 2006 per la quale il suolo è "*risorsa fondamentale ed essenzialmente non rinnovabile*".

Proprio per la sua natura di "risorsa non rinnovabile" il suolo è stato concettualmente ricompreso - già nell'elaborazione dottrinaria prima ma, recentemente, anche in quella giurisprudenziale - nella più ampia nozione dei c.d. "*beni comuni*". Questi si possono individuare in quei beni che prescindendo da una specifica individuazione legislativa, risultano comunque di per sé fondamentali per assicurare alla collettività la soddisfazione di interessi e bisogni primari

---

[9] Si consideri, a questo proposito, che il T.U. Edilizia ha abolito il vincolo di destinazione degli oneri di urbanizzazione, già stabilito dalla legge Bucalossi per finalità inerenti la gestione del territorio, consentendone l'impiego da parte dei Comuni per risanare i bilanci o per finanziare i servizi.

[10] Merita una menzione la legge 14 gennaio 2013 n. 10, Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani, il cui art. 6 prevede, al secondo comma che "*ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possono: 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*". Anche il quarto comma merita d'esser ricordato: "*i comuni e le province, in base a sistemi di contabilità ambientale, da definire previe intese con le regioni, danno annualmente conto, nei rispettivi siti internet, del contenimento o della riduzione delle aree urbanizzate e dell'acquisizione e sistemazione delle aree destinate a verde pubblico dalla strumentazione urbanistica vigente*".

[11] Si possono ricordare, esemplificativamente: la legge 28.04.2014 n. 24 dell'Abruzzo; la legge 10.11.2014 n. 65 della Toscana; la legge 28.11.2014 n. 31 della Lombardia; ma anche già l'art. 1 della l.r. Abruzzo n. 16/2009; art. 1 della L.P. Bolzano n. 13/1997; artt. 1 e 10 l.r. Calabria n. 19/2002; art. 2 l.r. Campania n. 16/2004; art. 7 ter l.r. Emilia Romagna n. 20/2000; art. 1 l.r. Friuli n. 5/2007; art. 1 l.r. Lazio n. 38/1999; la legge della Toscana n. 1/2005.

ed essenziali: ciò, anche prescindendo dal titolo e dal regime formale di appartenenza proprietaria[12].

Già il disegno di legge statale approvato dalla Camera definisce il suolo "bene comune" e così anche la nuova legge veneta riprende esplicitamente la nozione giuridica di "*bene comune*" riferendola al "*suolo*": formulazione centrale, questa, che caratterizza in realtà l'intera legge in commento.

La definizione del suolo quale "bene comune" appare infatti già nella formulazione del primo comma dell'art. 1: la nozione è chiaramente intersettoriale ed è determinata dalle plurime caratteristiche funzionali, intrinsecamente proprie appunto dei c.d. "beni comuni".

A questo proposito, la norma richiama i vari e plurimi interessi collettivi e valori fondamentali (di rango altresì costituzionale) che determinano, come si è detto, le caratteristiche giuridiche del "bene comune": sono infatti esplicitamente ricordate dalla norma, quali funzioni e risorse collettive assicurate dal "suolo", la "*qualità della vita delle generazioni attuali e future*", la "*salvaguardia della salute*", "*l'equilibrio ambientale*", la "*tutela degli ecosistemi naturali*", "*l'agricoltura*" (sia essa finalizzata all'alimentazione che alla salvaguardia del territorio).

L'affermazione contenuta nel primo comma dell'art. 1 in commento non è dunque meramente programmatica e astratta ma costituisce un assunto fondamentale gravido di conseguenze concrete anche sul piano operativo e applicativo non solo di questa legge ma anche di molte altre disposizioni. Non occorrerà per questo evidenziare particolarmente che la ricomprensione del suolo - nel momento in cui assume le ricordate caratteristiche e funzioni definite dal primo della norma - nel novero dei "beni comuni" sia particolarmente importante dal punto di vista giuridico, sol che si consideri come il riconoscimento di *risorsa non rinnovabile* costituente altresì *bene comune*, consenta di superare la *vexata quaestio* della scorporabilità del c.d. *ius aedificandi* rispetto al diritto di proprietà[13] e di qualificare il contenimento del consumo di suolo come interesse collettivo giuridicamente tutelato.

Non vi è qui lo spazio e neppure è questo il momento per sviluppare l'argomento testé enunciato; è peraltro evidente che l'evoluzione dottrinaria e giurisprudenziale, seguita ormai anche dal legislatore regionale e presto – si auspica – da quello nazionale, sulla scia dei precedenti europei, è destinata a determinare una vera e propria rivoluzione anche rispetto a consolidati principi, quale appunto quello dell'inerenza della facoltà edificatoria (e dunque della facoltà di occupare e impermeabilizzare nuovi suoli) al diritto del privato sul bene immobile. Ciò, con tutte le inevitabili conseguenze in tema ad esempio di espropri e d'indennizzabilità, oppure sulla stessa definizione di vincolo urbanistico e sulle prescrizioni c.d. "conformative" dell'attività edilizia.

Pare qui peraltro necessario ricordare la sentenza n. 2921 del 28.06.2016 del Consiglio di Stato nella quale il giudice amministrativo è stato chiamato a conoscere della legittimità di talune trasformazioni previste da un piano regolatore comunale comportanti un "consumo di suolo" eccedente la misura consentita dagli strumenti pianificatori di rango superiore. L'importanza della ricordata decisione risiede in ciò: il giudice amministrativo ha riconosciuto legittimazione e interesse all'azione in capo ad un'associazione ambientalista (che appunto impugnava la pianificazione urbanistica di un Comune perché in contrasto con il principio del contenimento del consumo di suolo) in quanto portatrice – la stessa associazione – di un interesse diffuso

---

[12] La definizione di "bene comune" è stata così chiaramente enunciata dalle Sezioni Unite della Cassazione in una sentenza per molti versi "storica" che ha riconosciuto nelle valli da pesca della Laguna di Venezia un bene pubblico inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale ma anche quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali: cosicché la natura di "bene comune" (nel caso specifico, delle valli da pesca lagunari ma l'affermazione della Suprema Corte è di principio) trova comunque origine nell'ordinamento legislativo composto da una pluralità di fonti, sulla base della sussistenza attuale di determinate plurime caratteristiche (fisiche, geografiche o anche funzionali) tutelate dal legislatore e prescinde, quindi, da specifiche disposizioni normative e da provvedimenti di ordine amministrativo come ad esempio una dichiarazione costituiva ed ablativa. Cfr. Cass. Civ. Sez. Un. sentenza 14.02.2011 n. 3665.

[13] Cfr. in proposito le note sentenze 55 e 56 del 1967 della Corte Costituzionale che hanno qualificato il diritto di edificare come inerente alla proprietà ("*il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà*").

meritevole di protezione costituito proprio dall'identificazione del suolo quale bene avente le caratteristiche di risorsa limitata non rinnovabile, propria dei "beni comuni".

Ulteriore aspetto notevole della sentenza 2921/2016 del Consiglio di Stato consiste in ciò che la decisione ha anche definito il concetto di territorio destinato alla "urbanizzazione" differenziandolo e contrapponendolo al concetto di "suolo" il cui consumo va contenuto. A questo proposito la sentenza ha affrontato il problema della definizione delle superfici urbanizzate (somma delle superfici già impermeabilizzate esistenti e di quelle programmate con piani attuativi al momento dell'adozione dello strumento urbanistico) rendendo evidente la contrapposizione (neppur potenziale) esistente tra la nozione tradizionale di "urbanistica" (essenzialmente intesa come trasformazione del territorio) e quella di "suolo – bene comune" (inteso come risorsa limitata non trasformabile).

4. Il secondo comma dell'art. 1 e il problema del "governo del territorio"

Quanto testé ricordato sul delicato e complesso rapporto tra "urbanistica" e "suolo" introduce direttamente anche alla lettura del secondo comma del primo articolo della legge regionale n. 14/2017, comma che intende esplicitare quali siano i "*principi informatori*" assunti a base delle successive norme del capo I della legge: risulta evidente, già dalla lettura di questa parte della norma, la preoccupazione del legislatore regionale di armonizzare i principi sul contenimento del consumo di suolo con la programmazione e pianificazione territoriale che, nella nostra Regione, trova la sua massima esplicazione normativa nelle "Norme per il governo del territorio e in materia del paesaggio" espressamente citate, non a caso, proprio a chiusura dell'articolo in commento.

In effetti è evidente che l'assunzione del concetto di "*suolo*", nei termini delineati dal primo comma dell'art. 1 della legge, è destinata a determinare una rimodulazione della nozione di "pianificazione territoriale" e di "governo del territorio" e della stessa concreta distribuzione delle competenze legislative e amministrative in materia.

Infatti, se è vero che per quanto concerne le competenze legislative e amministrative nella materia dell'urbanistica e della pianificazione e gestione territoriale l'ordinamento ha riservato alle Regioni e ai Comuni le fondamentali funzioni, è altrettanto vero che nella materia dell'ambiente e del paesaggio, dei parchi, della tutela delle acque, dei beni ambientali, dei boschi e delle foreste, ecc. le competenze legislative e amministrative sono attribuite allo Stato, mentre alle Regioni competono funzioni essenzialmente attuative delle disposizioni statali.

È evidente pertanto che la disciplina delle "conservazioni" si scontra inevitabilmente con quella delle "trasformazioni" e determina la necessità di una programmazione di area vasta che probabilmente ridurrà il ruolo delle amministrazioni comunali in favore di livelli gestionali superiori, come meglio si dirà nei commenti alle norme che seguono.

Va da sé infatti che l'arretramento della categoria delle funzioni dell'urbanistica e l'emergere di altri interessi e priorità, determina un ridimensionamento del potere di pianificazione tradizionalmente considerato, così che l'interesse al contenimento del consumo di suolo è destinato a incidere sensibilmente sull'esercizio della stessa discrezionalità urbanistica, ampliando nel contempo ad esempio i margini del sindacato giurisdizionale, cui competerà la verifica del rispetto degli obiettivi legislativi del contenimento del consumo di suolo e quindi del rispetto – da parte della pianificazione – dei "*principi informatori*" richiamati appunto dal secondo comma dell'art. 1 della l. r. n. 14/2017.

Si tratta di un'elencazione che parte dalla "*programmazione dell'uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale*" per passare alla "*tutela del paesaggio*", delle "*reti ecologiche*", "*delle superfici agricole forestali*" alla "*promozione della biodiversità coltivata*", la "*rinaturalizzazione di suolo impropriamente occupato*", la "*riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata*", per finire con l'affermazione che "*l'utilizzo di nuove risorse territoriali*", debba avvenire "*esclusivamente quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, in coerenza con quanto previsto dall'art. 2, comma 1,*

lettera d) della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11".

L'enumerazione dei principi che informano le norme sul contenimento del suolo conferma dunque che la materia solo in parte è riconducibile al tema del "governo del territorio" poiché in realtà interessa una pluralità di aspetti intersettoriali, tra i quali probabilmente quelli di maggior rilievo concernono la tutela dell'ambiente in senso lato.

Del resto, negli stessi documenti della Commissione Europea è chiaramente espresso il principio che la tematica in esame riguarda solo parzialmente il territorio e l'urbanistica, quanto piuttosto il "suolo" nell'accezione di risorsa naturale, a garanzia dell'equilibrio ecologico nel suo complesso.

Non a caso la l. r. n. 14/2017 in commento oltre a esprimere l'esigenza della tutela del suolo naturale esistente, prevede già nel suo primo articolo anche la *rinaturalizzazion*e, la *riqualificazione* e la *rigenerazione* di ambiti territoriali urbanizzati, introducendo un criterio di necessaria interdipendenza tra aree urbane e naturali, nel senso comunque della priorità della tutela delle seconde rispetto alle prime.

Anche dal secondo comma del primo articolo della legge emerge dunque, chiaramente, il salto concettuale determinato dal rovesciamento delle tradizionali gerarchie e rapporti tra categorie quali l'urbanistica, l'ambiente e il paesaggio, che la legge vuole rimodulare attorno a quello che potremmo definire *statuto giuridico del suolo*, che è la risultante di un complesso di norme attinenti a diverse discipline e materie, la cui riconduzione a unità è determinata proprio dalla ricordata nozione di "*suolo – bene comune*".

È evidente pertanto, già dalla lettura di questa prima norma, che si è in presenza di una vera rivoluzione concettuale, anche dal punto di vista giuridico, destinata a modificare profondamente nei prossimi anni il nostro modo di pensare e d'interpretare il territorio e lo spazio che ci circonda - sia esso naturale che urbano - anche attraverso atti e provvedimenti, sia amministrativi che giurisdizionali, come risulterà ancor più evidente dai successivi commenti agli altri articoli della legge.

(Livio Viel)

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.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le singole definizioni; a) "superficie naturale e seminaturale"; b) "superfice agricola"; c) "consumo di suolo"; d) "impermeabilizzazione del suolo"; e) "ambiti di urbanizzazione consolidata" – "opere incongrue o elementi di degrado"; g) "ambiti urbani degradati"; h) "ambiti urbani di rigenerazione"; i) "mitigazione"; l) "compensazione ecologica"; m) "invarianza idraulica" e n) "potenziamento idraulico" – 3. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La costruzione dell'apparato delle definizioni e, quindi, di un glossario condiviso di quanto viene declinato negli articoli successivi, riveste sempre un ruolo importante all'interno di un testo di legge. Nel caso di questo specifico disegno di legge si tratta non solo di intendersi sui significati, ma di costruire un progetto culturale a partire proprio dalle definizioni che sono, per la maggior parte, divenute patrimonio comune per chi ragiona di governo del territorio, di rigenerazione, di tutela ambientale. Questa legge non è solamente indirizzata a nuovi meccanismi di trasformazione del territorio, legata ad azioni di carattere urbanistico, ma è la risposta a una diffusa consapevolezza della necessità di mettere in sicurezza il territorio veneto dalle scelte sbagliate, non capaci di tutelare e valorizzare le risorse. La necessità di stabilire un

limite al consumo di suolo, infatti, non deve far dimenticare che il territorio è un sistema complesso al quale le leggi settoriali possono rispondere solo in modo limitato. Per di più non sempre una nuova legge è una risposta sufficiente: serve un progetto, uno strumento che metta a frutto gli obiettivi e le finalità, che ragioni sui vincoli in modo selettivo e legato alla valutazione degli esiti, che promuova le buone pratiche e che sappia costruire una regia delle trasformazioni a garanzia di una rigenerazione complessiva e non episodica.

Alla base delle definizioni contenute nell'articolo 2 stanno le più recenti norme ed esperienze europee. A partire dalla proposta di Direttiva "*Strategia tematica per la protezione del suolo dell'Unione europea*" del 2006[1] che ha riconosciuto la necessità di ridurre gli effetti negativi del consumo del suolo. Quest'ultimi sono stati individuati dalla Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse del 2011[2], la quale contiene anche le strategie sul consumo del suolo che l'UE deve perseguire entro il 2020, nonché l'ambizioso obiettivo di imporre il consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050. Nel 2012 la Commissione europea ha poi approvato le linee guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, indicando le priorità da seguire e rinviando agli Stati membri l'adozione della normativa di dettaglio[3]. Infine, nel 2013, il Parlamento europeo ha approvato il settimo programma di azione ambientale, ove si è ribadito che, per essere efficaci, le politiche ambientali devono essere coordinate con le altre politiche europee[4]. Di recente, nel 2016, la Commissione europea ha adottato il documento *No net land take 2050*, pubblicato all'interno del servizio "*Future Briefs*" dell'ufficio per le politiche scientifiche e ambientali della Commissione europea, che fa il punto sulle azioni da intraprendere per realizzare l'obiettivo dello stop al consumo del suolo entro il 2050. Ivi si legge che "consumo di suolo pari a zero" non significa impedire un'ulteriore

---

[1] Trattasi della Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 22.09.2006 COM (2006) 231 definitivo. Ivi si legge che: "*Per un utilizzo più razionale del suolo, gli Stati membri saranno chiamati ad adottare provvedimenti adeguati per limitare il fenomeno dell'impermeabilizzazione (sealing) tramite il recupero dei siti contaminati e abbandonati (i cosiddetti brownfields) e ad attenuare gli effetti di questo fenomeno utilizzando tecniche di edificazione che permettano di conservare il maggior numero possibile di funzioni del suolo*". Questa proposta di Direttiva, però, è stata ritirata dalla Commissione nella seduta del 30.04.2014 (pubblicata nella G.U. C163 del 28.05,2014), perché non vi era una maggioranza qualificata per approvarla.

[2] Trattasi della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20.09.2011 COM (2011) 571 definitivo. Ivi si legge che, poiché: "*Nell'UE ogni anno oltre 1 000 km² di nuovi terreni sono utilizzati per costruire abitazioni, industrie, strade o a fini ricreativi e circa la metà di queste superfici è, di fatto, "sigillata". La disponibilità di infrastrutture varia sensibilmente da una regione all'altra, ma complessivamente ogni dieci anni si edifica una superficie pari all'isola di Cipro. Se vogliamo seguire un percorso lineare che ci porti, entro il 2050, a non edificare più su nuove aree, occorre che nel periodo 2000-2020 l'occupazione di nuove terre sia ridotta in media di 800 km² l'anno. In molte regioni il suolo è eroso in maniera irreversibile o contiene bassissime quantità di materia organica, a cui si aggiunge il grave problema della contaminazione dei suoli*", l'obiettivo dell'Europa è che "*entro il 2020 le strategie dell'UE terranno conto delle ripercussioni dirette e indirette sull'uso dei terreni nell'UE e a livello mondiale la percentuale di occupazione dei terreni sarà conforme all'obiettivo di arrivare a quota zero entro il 2050; l'erosione dei suoli sarà ridotta e il contenuto di materia organica aumentato, nel contempo saranno intraprese azioni per ripristinare i siti contaminati*".

[3] Trattasi del Documento di lavoro dei servizi della Commissione (Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione de suolo) del 15.05.2012 SWD (2012) 101 final/2. Ivi 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 negli Stati membri. Limitare l'impermeabilizzazione del suolo significa impedire la conversione di aree verdi e la conseguente impermeabilizzazione del loro strato superficiale o di parte di esso. Rientrano in tale concetto le attività di riutilizzo di aree già edificate, ad esempio siti dismessi. Sono stati fissati obiettivi da utilizzarsi come strumenti a fini di controllo e per stimolare progressi futuri. La creazione di incentivi all'affitto di case non occupate ha altresì contribuito a limitare l'impermeabilizzazione del suolo. 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 o indiretti significativi sull'ambiente e il benessere umano. Tali misure comprendono, se del caso, l'impiego di opportuni materiali permeabili al posto del cemento o dell'asfalto, il sostegno all'infrastruttura verde" e un ricorso sempre maggiore a sistemi naturali di raccolta delle acque. Qualora le misure di mitigazione adottate in loco siano state ritenute insufficienti, sono state prese in considerazione misure di compensazione, ricordando tuttavia che è impossibile compensare completamente gli effetti dell'impermeabilizzazione. L'obiettivo è stato piuttosto quello di sostenere o ripristinare la capacità generale dei suoli di una determinata zona affinché possano assolvere le loro funzioni o quanto meno gran parte di esse*".

[4] Trattasi della 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».

estensione delle aree urbane e infrastrutturali, quanto che per ogni superficie di terreno antropizzata è necessario prevedere la rinaturalizzazione di una superficie di terreno di uguale estensione.

Questi principi europei sono già stati attuati da alcuni Paesi: Austria, Belgio (Fiandre), Germania e Lussemburgo hanno fissato limiti quantitativi all'occupazione di terreno. Questi valori, tuttavia, sono puramente indicativi e sono stati usati come strumento di monitoraggio: in Germania, ad esempio, i risultati ottenuti sono valutati regolarmente, ma dimostrano che, senza misure e programmi vincolanti, gli obiettivi indicati non bastano. In Andalusia (Spagna meridionale), invece, è stato adottato un piano territoriale regionale che introduce un limite quantitativo per i piani regolatori nei Comuni di piccole e medie dimensioni.

In Italia, è in corso di approvazione al Senato il Disegno di Legge S. n. 2383 che, già approvato dalla Camera dei deputati in data 12.05.2016, disciplina il "*Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*". Il testo, di iniziativa governativa, mira al contenimento del consumo di suolo attraverso l'adozione di un limite quantitativo stabilito da una Conferenza unificata, che potrà essere implementato dalle Regioni in base a propri criteri. Questo testo mira a migliorare anche il riuso e la riqualificazione urbana, mitigando il processo di degrado e di impermeabilizzazione del suolo. Oltre a questo, anche altri Disegni di Legge di iniziativa parlamentare si occupano del tema, ad esempio l'Atto del Senato n. 1181 – Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo, che intende dettare una legge organica e sistematica sull'utilizzo suolo[5].

L'assenza di un quadro nazionale certo sul consumo del suolo non ha impedito alle singole Regioni italiane di definire alcuni limiti quantitativi, incidendo a livello di pianificazione e regolamentazione urbanistica locale. A tal fine ricordiamo che la Regione Lombardia ha adottato la L. R. Lombardia 8.12.2014 n. 31 (*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*), mentre in Emila Romagna è ancora in corso di approvazione il Disegno di Legge recante "*Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*" che punta a ridurre fortemente le previsioni di nuove costruzioni al di fuori dei territori già urbanizzati. In Toscana (legge regionale 10.11.2014, n. 65) e nella provincia autonoma di Bolzano (legge provinciale 11.08.2009, n. 131) sono state approvate Linee guida indicative che tengono conto della qualità del suolo nella pianificazione territoriale e indirizzano le nuove costruzioni verso suoli di minor valore al fine di preservare le funzionalità esistenti.

2. Le singole definizioni

Con riferimento al contesto normativo, culturale e sociale nel quale la legge è stata scritta, le stesse definizioni sono accomunate dall'obiettivo di mettere in relazione le definizioni urbanistiche e le azioni progettuali con l'effettivo stato dei suoli. Non va infatti dimenticato che, nella maggior parte dei casi, gli strumenti urbanistici vigenti sono stati concepiti in una logica diversa rispetto a quella che dovrebbe essere alla base della riduzione del consumo di suolo. L'approccio progettuale e analitico, anche nei casi virtuosi, è legato alla logica della valutazione delle aree sulla base della loro propensione alla trasformazione. La regolamentazione proposta per il consumo di suolo si struttura principalmente sulla esigenza di salvaguardarne la integrità, evitandone la sottrazione alle attività agricole, promuovendo azioni di mitigazione dei rischi idrogeologico-ambientali, ed interventi di rigenerazione urbana che portino ad abbassare drasticamente gli effetti devastanti della cementificazione subita in questi decenni. Il contenimento del consumo di suolo deriva, dunque, da una logica opposta a quella della pianificazione tradizionale, che è quella di valutare le aree sotto il profilo della capacità di essere conservate. Dunque, è necessario rivedere anche le modalità urbanistiche secondo questo nuovo indirizzo che non è banalmente un divieto di costruire o di impermeabilizzare suoli, quanto la

[5] Gli altri Atti del Senato di iniziativa parlamentare sono: A.S. n. 769 - Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo; A.S. n. 991 - Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio; A.S. n. 1734 - Riconversione ecologica delle città e limitazioni al consumo del suolo; A.S. n. 1836 - Misure per favorire la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse.

promozione di un metodo che lavora con l'obiettivo di conservare, anche quando ciò comporta la necessità di trasformare.

a) "superficie naturale e seminaturale"

La disposizione accomuna ed accorpa due concetti diversi, "*superficie naturale*" e "*seminaturale*", analogamente alla Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 (*Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche*), che definisce in questi termini gli habitat naturali: "*zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali*". È logico supporre che il discrimine tra le due superfici previste dalla norma regionale debba essere ricercato nella diversità ontologica della loro origine: sarebbe "*naturale*" ciò che è frutto spontaneo della natura (*i.e.* prati incolti, boschi, foreste, torrenti, ruscelli) e semi-naturale quelle opere che, pur essendo biologiche, sono il frutto dell'attività antropica (*i.e.* prati coltivati, giardini, parchi, scavi). La disposizione comprende "*tutte le superfici non impermeabilizzate*", all'interno delle quali sono comprese: le aree verdi presenti all'interno dell'urbanizzazione consolidata, quelle costituenti continuità ambientale, le aree agricole. Con questo si è inteso sottolineare l'importanza di valutare non solo i terreni agricoli o quelli esterni al tessuto consolidato, ma anche quelle aree verdi che, pur essendo all'interno del costruito, costituiscono continuità ambientale, ecologica e naturalistica. Con riferimento alle indicazioni degli strumenti urbanistici, va sottolineato che nella quantificazione del suolo disponibile deve essere considerato l'uso reale dei suoli e non tanto la previsione di piano: le aree di nuova edificazione non realizzate (in base alla definizione degli "*ambiti di urbanizzazione* consolidata" di cui alla successiva lett. e), devono intendersi come tali le aree soggette a PUA non ancora approvati) devono essere comprese tra quelle che consumano suolo perché allo stato attuale sono aree libere a tutti gli effetti. Escluderle porterebbe ad una valutazione non corretta delle trasformazioni e andrebbe a premiare i Comuni che hanno sovradimensionato i piani rispetto a quelli che hanno programmato uno sviluppo più attinente alle reali esigenze.

Infine sottolineiamo che l'art. 15, lett. h) della legge attribuisce alla Regione il compito di stimare la superficie naturale e seminaturale, compresa quella agricola, che verrà recuperata in virtù della presente legge e che l'art. 20, modificando l'art. 13 della L. R. Veneto n. 11/2004, ha introdotto i concetti di "*superficie naturale e seminaturale*" anche nella legge veneta sul governo del territorio.

b) "superfice agricola"

Per "*superficie agricola*" si intende sia quella classificata come tale negli strumenti urbanistici comunali/provinciali/regionali sia quella utilizzata di fatto come area agricola[6], anche se in contrasto con la zonizzazione e con la classificazione urbanistica. L'utilizzazione dell'area deve rispondere a scopi "*agro-silvo-pastorali*", ovvero alle tipiche attività svolte dall'imprenditore agricolo, *ex* art. 2135 c.c.. Alquanto generica, invece, si rivela l'espressione "*spazi liberi delle aree urbanizzate*". A tal proposito riteniamo che il legislatore abbia voluto riferirsi a quelli spazi non edificati che, comunque, sono suscettibili di utilizzazione agricola.

c) "consumo di suolo"

Il consumo del suolo ricomprende non solo l'impermeabilizzazione della superficie naturale e seminaturale, come definita nella successiva lettera d), ma anche gli interventi di "*copertura artificiale, scavo o rimozione*". Questi concetti, però, non sono stati enucleati dal legislatore. Si può ipotizzare che la copertura artificiale consista in ogni opera dell'umo che,

[6] Anche nell'art. 2 del Disegno di Legge n. 1734 e nell'art. 2 del Disegno di Legge n. 769 si ritrova una definizione di superficie agricola similare; al contrario, l'art. 2 del Disegno di Legge n. 2383 contempla soltanto le superfici dichiarate agricole dagli strumenti urbanistici.

anche se non impermeabilizza definitivamente il terreno (*rectius*: modificandone la natura e/o la composizione), lo copra temporaneamente, impedendone la permeabilizzazione; lo scavo, invece, dovrebbe implicare il dissotterramento del terreno che, però, viene mantenuto *in loco*; la rimozione dovrebbe concernere l'asportazione *tout court* del suolo. Tutte queste attività, inoltre, devono compromettere le funzioni naturali del suolo, ossia la sua permeabilizzazione. Dato che la norma utilizza il verbo "*compromettere*", non è necessario che il consumo del suolo determini un'obliterazione totale delle funzioni eco-sistemiche e delle potenzialità produttive del terreno, essendo sufficiente anche una mera limitazione di queste potenzialità. Collegandosi con quanto già evidenziato con riferimento alla lettera b), sottolineiamo che il legislatore ha utilizzato una nozione "concreta" di consumo del suolo[7] e non una nozione "formale"[8]. Le altre nome della legge che si occupano del consumo del suolo sono: l'art. 1[9], l'art. 3 che indica le finalità della legge, l'art. 4 che contiene le misure di programmazione sul consumo del suolo, l'art. 8 che indica gli interventi di riuso temporaneo del patrimonio esistente, l'art. 11 che disciplina gli accordi di programma che possono derogare ai limiti del consumo del suolo, l'art. 17 che, modificando l'art. 8 della L. R. Veneto n. 11/2004, ha attribuito all'Osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica il compito di redigere una relazione annuale anche sullo stato del consumo del suolo, oltre che sulle aree degradate e sui programmi di rigenerazione.

d) "impermeabilizzazione del suolo"

A livello europeo, il *soil sealing* è definito in questi termini: "*L'impermeabilizzazione del suolo è la costante copertura di un'area di terreno e del suo suolo con materiali impermeabili artificiali, come asfalto e cemento*"[10]. La definizione di impermeabilizzazione prevista dal legislatore regionale riguarda tutte le attività e le opere che, cambiando la natura del suolo (*rectius*: rendendolo definitivamente impermeabile) o coprendolo temporaneamente, "*eliminano*" la permeabilità dello stesso. Evidenziamo che, se il consumo del suolo di cui alla lett. c) implica soltanto una compromissione delle sue c.d. originarie funzionalità, l'impermeabilizzazione di cui alla lett. d) deve determinare l'annullamento della sua capacità assorbente[11]. Si tratta di una diversità terminologica dalle indubbie ripercussioni pratiche e giuridiche: se, da un lato, vi può essere consumo del suolo anche realizzando opere che non impermeabilizzano il terreno, dall'altro lato, ogni attività di impermeabilizzante determina un consumo del suolo. Anche qui la norma introduce un concetto che risulta privo di una chiara definizione, ove parla di "*compattazione del suolo*". Si può supporre che tale concetto ricomprenda, in via residuale, ogni attività antropologica che, diversa dalla costruzione di edifici, impedisce il drenaggio delle acque a causa

---

[7] Una definizione similare di consumo del suolo è contenuta nell'art. 2 del Disegno di Legge n. 2383.

[8] La diversità è lapalissiana dal raffronto con l'art. 2, co. 1, lett. c) della L. R. Lombardia 8.12.2014 n. 31 (*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*). Come correttamente statuito dal T.A.R. Brescia, sez. I, nella sentenza del 17.01.2017, n. 47, infatti, "*La disciplina introdotta dalla l.r. n. 31/2014 ha la finalità di indirizzare la pianificazione urbanistica, a tutti i livelli (PTR, PTCP, PGT), verso un minore consumo di suolo. La definizione normativa di consumo di suolo introdotta dall'art. 2 comma 1-c della l.r. n. 31/2014 ("trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali") ha carattere formale, ossia prende in considerazione il territorio non sulla base dello stato dei luoghi ma per la qualifica che ne è stata data dalla zonizzazione*".

[9] Sul punto si ricorda che, a livello statale, l'art. 2 del Disegno di Legge n. 1181 contiene una definizione davvero esaustiva di suolo: "*lo strato superficiale della crosta terrestre, formato da particelle minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi. Esso, grazie alla propria fertilità fisica, chimica e biologica, produce insostituibili funzioni e servizi ecosistemici nella produzione di alimenti e di altre biomasse, nell'immagazzinare e trasformare minerali, materia organica, acqua, energia e sostanze chimiche, nel filtrare le acque e gli inquinanti. Il suolo rappresenta la piattaforma dell'attività umana, oltre a costituire l'habitat di gran parte degli organismi della biosfera; esso è fonte di materie prime ed è testimone degli ambienti del passato; esso inoltre è componente essenziale della Zona critica della Terra, cioè dello strato che si estende dal limite più esterno della vegetazione fino alla zona in cui circolano le acque sotterranee. Il suolo è una risorsa soggetta a processi di formazione estremamente lenti e pertanto è da considerarsi una risorsa non rinnovabile*".

[10] Cfr. art. 2.1. degli Orientamenti della Commissione del 2012.

[11] Nell'art. 2 del Disegno di Legge n. 1734, si definisce l'impermeabilizzazione come "*l'azione antropica che ha come conseguenza la copertura permanente o semi-permanente del suolo*".

dell'eccessiva pressione/utilizzazione della crosta terreste[12]. Ricordiamo che nell'all. 5 degli Orientamenti della Commissione del 2012 sono indicati e descritti ben sette tipologie di materiali permeabili, ovvero: (1) prati rasati, (2) ghiaia inerbita, (3) grigliato erboso in plastica e (4) in calcestruzzo, (5) superfici aggregate con acqua, (6) pavimentazioni in calcestruzzo permeabile e (7) asfalto poroso. Infine, anche nell'art. 9 si parla di superfici impermeabili.

e) "ambiti di urbanizzazione consolidata"

La norma introduce la definizione degli ambiti di urbanizzazione consolidata. Questa definizione, però, desta qualche perplessità laddove statuisce che essi possono non coincidere con gli ambiti di urbanizzazione consolidata già definiti dal P.A.T., *ex* art. 13, co. 1, lett. o) della l.r. n. 11/2004. Come già evidenziato nel commento alla precedente lett. a), la disposizione in esame definisce come "*ambiti di urbanizzazione consolidata*", oltre all' "*insieme della parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento*" con le destinazioni urbanistiche (insediativa, dotazione a standard e ad attrezzature pubbliche) ivi richiamate, anche le "*parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato*", oltre ai "*nuclei insediativi in zona agricola*". Quanto alle aree comprese negli ambiti assoggettati a pianificazione attuativa, va evidenziato che il riferimento al "*piano urbanistico attuativo approvato*" si discosta dalla definizione delle "*aree di urbanizzazione consolidata*", fornita dall'Atto d'indirizzo di cui all'50, co. 1, lett. f) ("*contenuti essenziali del quadro conoscitivo, della relazione illustrativa, delle norme tecniche del piano di assetto del territorio e del piano degli interventi*") della l.r. n. 11/2004, approvato con D.G.R.V. n. 3811 del 9 dicembre 2009. In tale provvedimento, infatti, viene chiarito che nelle aree di urbanizzazione consolidata vanno ricomprese le "*zone di completamento e le aree a servizi (zone F) già realizzate, con l'aggiunta delle zone in corso di trasformazione*", con la precisazione che "*si intendono in corso di trasformazione anche gli Ambiti di Piano Attuativo con la relativa convenzione già stipulata*". Pertanto, la definizione che qui si commenta finisce per ampliare le possibilità di consumare il suolo, anziché ridurne l'uso. Detto in altre parole, introducendo una definizione di ambiti di urbanizzazione consolidata più ampia di quella dei P.A.T. comunali o dei P.A.T.I. intercomunali, la norma "favorisce" l'edificazione, perché gli interventi previsti dagli strumenti urbanistici generali ricadenti all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidato sono "fatti salvi" dalla legge regionale (cfr. art. 3, co. 2 e co. 3, art. 5, co. 2, art. 6, co. 3, art. 11, art. 12, co. 1, lett. a)). Forse sarebbe stato auspicabile una definizione unitaria ed universale di questi ambiti, anziché realizzare un c.d. doppio binario. A livello procedimentale, la disciplina che i Comuni devono seguire per individuare e/o rettificare questi ambiti è contenuta nell'art. 13, co. 9.

f) "opere incongrue o elementi di degrado"

La norma si riferisce agli edifici singoli o a quei manufatti che sono incongrui o che si trovano in uno stato di degrado che li rende soggetti alla riqualificazione edilizia ed ambientale di cui all'art. 5. L'individuazione di queste strutture, però, lascia perplessi: la norma, infatti, attribuisce un'ampia discrezionalità alla Pubblica Amministrazione nell'individuare e/o nel definire le opere incongrue. A tal fine suggeriamo di porre in essere istruttorie articolate e approfondite per evitare di incorrere in valutazioni che potrebbero essere annullate dal Giudice Amministrativo per eccessiva genericità, disparità di trattamento o irragionevolezza. Le altre disposizioni che si occupano delle opere incongrue sono gli artt. 9, 10 e 15 della legge.

g) "ambiti urbani degradati"

Qui il legislatore ha inteso introdurre la definizione delle aree che, ricadenti all'interno

[12] Nel Disegno di Legge S. n. 1181 (*Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo*), all'art. 2, lett. d) si può rinvenire una chiara definizione di compattazione: "*fenomeno causato da eccessive pressioni meccaniche, conseguenti all'utilizzo di macchinari pesanti o al sovrapascolamento. In seguito alla compattazione, il suolo perde la naturale densità e porosità, diminuendo la sua permeabilità e fertilità*".

degli ambiti di urbanizzazione consolidati, sono assoggettabili alla riqualificazione urbana di cui all'art. 6. Si è in presenza di un ambito degradato se ricorre almeno una delle ipotesi di degrado previste dalla norma, ovvero: - degrado edilizio - degrado urbanistico - degrado socio-economico - degrado ambientale. Anche qui si tratta di valutazioni che i diversi enti competenti devono svolgere usufruendo di un'ampia discrezionalità amministrativa che, come già ricordato, non deve sfociare nell'irragionevolezza o nell'ingiustizia manifesta. Un elemento a favore di una valutazione "ponderata" potrebbe derivare dalla definizione di "*qualità architettonica*" contenuta nell'art. 9, co. 1 della legge, che fornisce vari parametri di riferimento. Sul concetto di degrado evidenziamo che l'art. 5, co. 9 della L. 12.07.2011 n. 106, di conversione in legge del Decreto Legge 13 maggio 2011 n. 70 (c.d. Decreto Sviluppo), aveva già attribuito alle Regioni il compito di approvare specifici testi normativi "*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*". Questa norma statale, però, non conteneva le definizioni delle varie tipologie di degrado. A livello procedimentale, l'art. 15 attribuisce alla Giunta regionale il compito di redigere la ricognizione degli ambiti urbani degradati, come individuati dai singoli Comuni ai sensi dell'art. 6.

h) "ambiti urbani di rigenerazione"

La norma si riferisce alle aree che, ricadenti all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidati, sono assoggettabili alla rigenerazione urbana e sostenibile di cui all'art. 7.

Con questa definizione si introduce il principio secondo il quale la rigenerazione urbana non può essere intesa in modo generalizzato, come recupero dell'esistente e delle aree dismesse e degradate; è necessario distinguere tra operazioni edilizie, recuperi di comparti edificati e rigenerazione urbana in senso proprio. Tutte queste trasformazioni sono importanti e contribuiscono alla riduzione del consumo di suolo, ma non sono tra loro equivalenti. Per questa ragione è importante distinguere gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile, rispetto a quelli di riqualificazione edilizia, ambientale, energetica e a quelli di riqualificazione urbana. La rigenerazione urbana sostenibile comporta l'individuazione di ambiti urbani complessi, strategici con riferimento a territori ampi, ma anche a criteri di sviluppo economico, alla creazione di posti di lavoro, alla promozione della ricerca e della qualità dei luoghi. È un'operazione che deve essere gestita da un soggetto pubblico proprio per la sua estensione e complessità e deve anche essere sostenuta economicamente sia nella fase di progettazione sia nell'attuazione, costituendo un elemento prioritario per l'accesso a fondi regionali, statali ed europei. Anche in questo caso l'elenco dei temi e delle specificità che caratterizzano la rigenerazione urbana va oltre il ruolo della definizione e vuole costruire un concetto che non è solo utile a riconoscere tali caratteristiche nei luoghi, ma anche a orientarne la trasformazione.

Per comprendere appieno la portata dell'art. 7 è indispensabile leggere gli obiettivi della rigenerazione urbana indicati nella presente definizione. Sottolineiamo che questa disposizione, per essere applicata concretamente e correttamente dai Comuni, deve essere attuata assieme all'art. 7 ed all'art. 36 della l. r. n. 11/2004 che, come modificata dalla presente l. r. n. 14/2017, attribuisce al P.A.T. e poi al P.I. il compito di individuare gli edifici e le aree di cui alla lettera f), g) e h). La norma va coordinata anche con l'art. 4, co. 1, lett. b), che attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare i criteri e gli obiettivi per recuperare questi ambiti. Infine l'art. 15 invita poi la Giunta regionale a redigere la ricognizione degli ambiti di rigenerazione urbani come individuati ai sensi dell'art. 7.

i) "mitigazione"

Si tratta di quelle misure che, direttamente o indirettamente, permettono di limitare e/o neutralizzare gli effetti negativi causati dall'edificazione. La norma parla genericamente di "*effetti negativi*". Questa espressione così ampia e generica, però, desta non poche perplessità, soprattutto a causa delle ovvie difficoltà connesse all'individuazione di questi effetti sfavorevoli.

Merita osservare che la definizione introduce per la prima ed unica volta nel corpo della legge regionale l'espressione "*benessere umano*". Da ciò si ricava che le misure previste da questa lett. i) devono mitigare non solo gli effetti negativi causati all'ambiente *lato sensu* inteso, ma anche quelli provocati alla salute umana ed al benessere psico-fisico dell'individuo. Si tratta davvero di un obiettivo apprezzabile, seppur alquanto difficile da realizzare[13]. Anche gli artt. 4 e 11 si occupano della mitigazione ambientale.

l) "compensazione ecologica"

La previsione prevede che gli interventi di edificazione devono essere compensati con altri interventi idonei a ristabilire le superfici naturali e seminaturali. La norma contiene alcuni esempi di questi interventi, quali la bonifica, la deimpermeabilizzazione e gli interventi previsti dall'art. 6 della L. n. 10/2013, che incentiva le c.d. cinture verdi attorno ai centri abitati ed il c.d. rinverdimento verticale sugli edifici. Si tratta di interventi meramente esemplificativi: nulla osta che la permeabilizzazione del suolo venga realizzata attraverso altri strumenti. Si parla di compensazione ecologica anche negli artt. 4 e 11.

m) "invarianza idraulica" e n) "potenziamento idraulico"

Si tratta di concetti già noti a livello europeo[14]. Con riferimento alla lettera n), va rilevato che la norma collega l'adozione di queste misure non tanto all'edificazione che impedisce, *de facto*, la permeabilizzazione del suolo, quanto ai "*radicali cambiamenti climatici*", intendendo con ciò, verosimilmente, fare riferimento ai nuovi, impattanti, fenomeni metereologici, quali le c.d. "bombe d'acqua", che rendono sempre più deficitarie le portate dei corpi idrici superficiali. Questi concetti sono richiamati anche nell'art. 3 della legge.

3. Considerazioni conclusive

Si tratta di una articolazione delle definizioni che raccoglie tutti i temi che compongono la cultura contemporanea, italiana ed europea, della salvaguardia dei suoli e della rigenerazione urbana.

Probabilmente non sarà semplice e immediata l'applicazione, perché è una scrittura "progettuale" che declina non tanto le limitazioni quanto gli obiettivi che si vogliono conseguire, mettendo assieme le aree naturali con quelle degradate, non in contrapposizione ma in sinergia tra loro. Dunque, la lettura non è univoca e richiede che si valuti il senso di quanto viene definito avendo a disposizione l'ampia cultura ed esperienza prodotta dalla lunga stagione della pianificazione in Veneto. Questo obiettivo è anche di difficile attuazione, perché richiede la capacità di tornare sulle scelte fatte e sulle aspettative che queste hanno generato. A tal fine serve avere presente che ciò che rimane dal suolo utilizzato per le urbanizzazioni non è un

---

[13] Anche negli Orientamenti della Commissione del 2012 si parla di benessere urbano, ove si statuisce, all'art. 8 dell'All. 4, che: "*È ormai assodato che le aree verdi urbane contribuiscono al benessere e alla salute degli abitanti. Qualità e quantità di spazi e corridoi verdi in una città sono essenziali per i benefici sociali e ambientali. A parte il valore estetico, sono importanti per regolare flussi idrici e temperatura, oltre che biodiversità e clima. Infine, gli spazi verdi contribuiscono alla qualità dell'aria grazie all'effetto positivo sull'umidità che mantiene una città "in buona salute". Pertanto un'impermeabilizzazione intensiva del suolo, senza spazi aperti di qualità sufficiente, soprattutto in zone altamente urbanizzate, riduce la qualità di vita e rende più difficile una vita sociale multiforme. D'altro canto, non si può trascurare il fatto che piazze e giardinetti asciutti e puliti (preferibilmente ma non necessariamente dotati di strutture verdi) sono essenziali per la vitalità delle attività sociali, per la comunicazione, lo svago e l'intrattenimento*".

[14] Nell'art. 2.2 dell'all. 4 degli Orientamenti della Commissione del 2012 si legge: "*Un suolo coperto da vegetazione assorbe molta più acqua di uno coperto da materiale impermeabile o semi-impermeabile, anche se gli alberi catturano gran parte delle precipitazioni che evaporano prima di raggiungere il suolo sottostante. L'acqua in eccesso che non è assorbita o che è rilasciata solo lentamente dal suolo o dalle falde crea un deflusso superficiale lungo i pendii oppure forma delle pozze nei bacini. In ambiente urbano normalmente bisogna raccoglierla, canalizzarla e trattarla. Il deflusso superficiale può essere considerevolmente ridotto aumentando la percentuale di suoli aperti. Modificarne la capacità di infiltrazione è molto più complesso, perché dipende in larga parte da caratteristiche del suolo difficilmente modificabili. In una certa misura, i tetti verdi evitano il deflusso superficiale, sebbene la loro capacità di ritenzione idrica sia limitata e non paragonabile a quella del suolo aperto*".

negativo del costruito, ma un compendio di aree verdi naturali e un sistema produttivo di alta qualità, quale è quello agricolo, che merita di essere affrontato non solo in termini di edificabilità (tema centrale delle diverse leggi regionali sulle zone agricole), ma di tutela, controllo dagli usi impropri anche ai fini colturali e valorizzazione economica.

Le parole, e anche gli strumenti, ci sono: esse, però, non devono essere tradite dal modo in cui vengono applicate o, ancor peggio, eluse.

(Dario Meneguzzo, Marisa Fantin, Matteo Acquasaliente)

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.

SOMMARIO: 1. La struttura della norma di cui all'art. 3 in riferimento ai principi dell'art. 1 della legge – 2. Il ruolo della Regione e la necessità dell'armonizzazione delle politiche territoriali nella prospettiva del contenimento del consumo di suolo – 3. Il ruolo privilegiato delle attività non comportanti consumo di suolo. Il riuso del territorio in applicazione dei principi della "economia circolare" – 4. Gli obiettivi delle politiche territoriali e il ruolo degli strumenti di pianificazione.

1. La struttura della norma di cui all'art. 3 in riferimento ai principi dell'art. 1 della legge.

La norma di cui all'art. 3 della legge esplicitamente rinvia, già nell'*incipit* del primo comma, all'art. 1 e ai "principi" colà enunciati quali "informatori" delle norme contenute nel capo I della legge medesima.

Occorre dunque richiamare, per commentare la norma in esame, quanto si è detto trattando dell'art. 1 e in particolare del secondo comma dello stesso, laddove si era evidenziata la complessità della formulazione[1] dei "principi" e, soprattutto, la valenza degli stessi in chiave – per così dire - "sovra-urbanistica", essendo evidente che con la centralizzazione della categoria del "suolo" e della sua "conservazione", la tradizionale concezione del "governo del territorio" è destinata ad esser messa profondamente in discussione assieme ai suoi strumenti (*in primis* proprio la pianificazione comunale); soprattutto, però, sono destinati ad essere ridefiniti gli stessi livelli decisionali e le competenze programmatorie e pianificatorie.

È infatti conseguente che l'intersettorialità delle funzioni e delle competenze (soprattutto di natura ambientale) che saranno coinvolte dalle politiche di contenimento del consumo di suolo, politiche che a questo devono riconoscersi quali obbligatorie, comporterà la necessità di un'integrazione delle competenze all'interno di procedimenti intesi ad una superiore sintesi. Integrazione di funzioni e di competenze, sia verticale che orizzontale, che impone di pensare e interpretare il territorio secondo piani e programmi di *area vasta* piuttosto che sulla base degli ordinari schemi urbanistici, per lo più di ambito comunale. Ciò, soprattutto per evitare il pericolo di contrasti e contraddizioni tra i diversi interessi e funzioni, e per contenere e armonizzare la "naturale" spinta espansiva della trasformazione territoriale con quella

[1] Vale la pena di ricordare l'elencazione dei "principi informatori" di cui al secondo comma dell'art. 1: "programmazione dell'uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale"; "tutela del paesaggio, delle reti ecologiche, delle superfici agricole forestali"; "promozione della biodiversità coltivata"; "rinaturalizzazione di suolo impropriamente occupato"; "riqualificazione e rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata". Infine l'affermazione che "l'utilizzo di nuove risorse territoriali" può avvenire "esclusivamente quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, in coerenza con quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lettera d) della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11".

conservativa della difesa e della riconquista del suolo permeabile.

Risulta chiaro, in questa prospettiva, che l'attore fondamentale chiamato a interpretare - a livello locale e in attesa della legge nazionale - quella che si annuncia come una svolta storica nella gestione del territorio, sia proprio la Regione alla quale l'art. 3, non a caso, dedica il primo comma, di cui si tratterà immediatamente. Non senza peraltro aver ricordato – sempre nella prospettiva dei principi informatori della legge – che la struttura della medesima norma si articola in altri due commi: il secondo rivolto alla pianificazione urbanistica nelle aree di urbanizzazione consolidata, e il terzo dedicato agli "obiettivi" della programmazione e della pianificazione territoriale.

L'articolazione della norma conferma, dunque, la fondamentale preoccupazione della legge di evitare che si verifichino divaricazioni e contrapposizioni nella gestione del c.d. *territorio* (tale intendendosi, a questo punto, anche il "suolo" in tutti i suoi aspetti sopra declinati): per tal ragione, una volta affermato – come si è detto – il ruolo fondamentale della Regione, la norma sposta l'attenzione proprio sulla "pianificazione territoriale e urbanistica" (secondo comma) nonché sulle "politiche territoriali" e sugli "strumenti di pianificazione" (terzo comma) individuando immediatamente delle priorità e degli obiettivi di rango superiore cui evidentemente (e obbligatoriamente) dovranno conformarsi le scelte di chi avrà la responsabilità della gestione strategica del territorio.

Pare conseguente a quanto detto che le attività di programmazione e di pianificazione territoriale e urbanistica dovranno sin d'ora conformarsi alle linee stabilite dalla norma in commento, indipendentemente dall'attuazione da parte della Regione di quanto stabilito al primo comma.

2. Il ruolo della Regione e la necessità dell'armonizzazione delle politiche territoriali nella prospettiva del contenimento del consumo di suolo.

Nella consapevolezza della necessità di integrare plurime funzioni e competenze e, con esse, plurimi livelli amministrativi, il primo comma dell'art. 3 ha inteso assegnare alla Regione un ruolo fondamentale di coordinamento e di governo dei processi decisionali in vista del perseguimento e dell'attuazione delle finalità esplicitate anche nei successivi commi.

A questo fine, l'articolo in commento definisce tre sostanziali linee di azione da parte della Regione:

1) attività di promozione e di coordinamento: la Regione deve favorire la *collaborazione tra autonomie locali e tra enti* (in primis i Comuni, le Province, le Città Metropolitane) titolari di competenze in materia di contenimento del consumo di suolo e, in particolare, tra quegli enti che si occupano della pianificazione. La *collaborazione* esplicitamente richiesta dalla norma dovrà svilupparsi, evidentemente, con una integrazione sia verticale (enti territoriali anche di area vasta) che, pure, orizzontale poiché gli interessi e le funzioni coinvolte nell'attuazione dei principi di cui all'art. 1 riguardano necessariamente – lo si è detto - più livelli decisionali, con competenze specifiche anche in ambiti diversi da quelli della pianificazione strettamente intesa, che coinvolgono comunque il tema del "suolo" e del contenimento del suo consumo (ad es. ARPAV, Asl, etc.);

2) adozione di specifici atti normativi e regolamentari volti sempre ad armonizzare e indirizzare gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica nel senso di limitare e controllare il consumo di suolo, riqualificare gli ambiti già urbanizzati e tutelare il territorio aperto, non urbanizzato. In questa attività si inseriscono in particolare tutte quelle misure di programmazione e di controllo, di stretta competenza della Giunta regionale, previste dall'art. 4 della legge;

3) azione di monitoraggio: disciplinando la raccolta, l'elaborazione, l'aggiornamento dei dati ritenuti utili per il buon governo del territorio anche in collaborazione con ARPAV e ISPRA.

Quest'ultima attività costituisce un'implementazione del principio già presente nella legge urbanistica regionale, della necessità di un sistema integrato delle informazioni e dei dati

presenti negli strumenti di pianificazione, relativi agli aspetti fisici e socioeconomici del territorio, che costituisce il c.d. "Quadro conoscitivo degli strumenti di pianificazione" previsto dall'art. 10 della l.r. n. 11/2004.

3. Il ruolo privilegiato delle attività non comportanti consumo di suolo. Il riuso del territorio in applicazione dei principi della "economia circolare".

Il secondo comma dell'art. 3 della nuova legge regionale, molto opportunamente, afferma il *ruolo privilegiato* degli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia all'interno degli ambiti di *urbanizzazione consolidata* non comportanti consumo di suolo: si tratta più precisamente di quegli interventi che tradizionalmente rientravano nella nozione di "recupero del patrimonio edilizio esistente" ma che la nuova legge comprende nella definizione di "trasformazione urbanistico-edilizia" caratterizzata dagli ambiti in cui si svolge, che non devono comportare consumo di suolo. L'individuazione di questi ambiti come quelli di "*urbanizzazione consolidata*" (riprendendo con ciò la nozione di cui alla lettera o) dell'art. 13 della l.r. n. 11/2004) vale a definire anche il perimetro di applicazione del secondo comma dell'art. 3 in commento, che così fa coincidere lo stesso ambito normativo con il perimetro che la legge urbanistica considera quale già trasformato[2].

Si tratta del perimetro di applicazione del c.d. "*riuso del territorio*", finalità ritenuta particolarmente importante anche dalla nuova legge che vi dedica particolare spazio e attenzione nelle successive norme, trattandosi di una questione di rilievo non meramente territoriale ma anche economico e sociale individuata da tempo nelle stesse politiche dell'Unione Europea in tema di risparmio del suolo e anche di economia circolare.

Secondo la Commissione Europea[3] infatti occorre modificare lo sviluppo dell'economia quale avvenuto all'insegna del "prendi, produci, usa e getta" come se la crescita possa esser fondata su risorse sempre abbondanti e disponibili, altresì smaltibili senza costi. Nella strategia europea la base di un'economia virtuosa sta nel concetto di *economia circolare*, ove i prodotti e le risorse restano nel sistema economico, in guisa da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi creando nuovo valore: è dunque coerente, anche con tale impostazione, concepire il *risparmio di suolo* e insieme il *riuso del territorio* come applicazioni virtuose dei principi della "economica circolare".

La nozione di contenimento del consumo di suolo si collega dunque, immediatamente e in modo coerente, con la nozione di riuso e di recupero del patrimonio edilizio inutilizzato, coniugando la preservazione dello spazio naturale con la qualità dello spazio urbano: efficienti politiche intese a salvaguardare i "suoli" non possono prescindere dalla parallela riqualificazione e rigenerazione non solo urbanistica ed edilizia ma, anche, economica e sociale delle aree già urbanizzate. In questa prospettiva il secondo comma dell'articolo in commento assegna dunque un ruolo privilegiato a tutte quelle attività che si svolgono all'interno degli "ambiti di urbanizzazione consolidata" non comportanti consumo di suolo.

Si tratta, anche in questo caso, di un'affermazione di principio sulla priorità delle politiche di recupero del territorio già consumato, rispetto alla trasformazione di ulteriore suolo naturale. Peraltro anche in questo caso la norma di principio, pur rivolta alla strumentazione territoriale urbanistica, deve comunque intendersi come immediatamente precettiva nei confronti delle corrispondenti attività di pianificazione, nelle quali in questo caso è il Comune che assume un ruolo centrale, trattandosi di amministrare il patrimonio edilizio inutilizzato: funzione di governo, questa, eminentemente di competenza comunale. È infatti il Comune che può consentire il *riuso*, attraverso il regolamento edilizio, i piani attuativi e di recupero (PUA), i c.d. "strumenti complessi" e il rilascio dei titoli edilizi (tra i quali il permesso di costruire in deroga

[2] Si rinvia, per le conseguenze che ciò determina in ordine al rapporto tra il "suolo" il cui consumo è da contenere e le aree trasformate (soggette per questo al riuso) alla sentenza 2921 del 28 giugno 2016 del Consiglio di Stato citata nel commento all'art. 1.

[3] Crf. Commissione Europea, Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti, del 2 luglio 2014.

di cui all'art. 14 del DPR 380/2001) all'interno degli spazi e delle superfici già compromesse. La centralità dell'amministrazione comunale in questo ambito emergerà ulteriormente e ancor più chiaramente nei commenti alle successive disposizioni della legge e, in particolare, degli articoli da 5 a 9 alla cui lettura si rinvia, che specificamente riguardano la riqualificazione edilizia e urbana, la rigenerazione e la qualità architettonica ambientale e, in genere, proprio il riuso del territorio urbano.

4. Gli obiettivi delle politiche territoriali e il ruolo degli strumenti di pianificazione.

Il terzo comma dell'art. 3 della nuova legge, dopo che il secondo ha come sopra stabilito la priorità privilegiata del riuso del territorio già urbanizzato rispetto alle trasformazioni comportanti consumo di nuovo suolo, si occupa delle c.d. "*politiche territoriali*" volte essenzialmente a disciplinare quelle parti di territorio non ancora trasformare e il rapporto delle stesse con gli ambiti di urbanizzazione invece consolidata. Non a caso questo tema, riferito appunto alle "politiche territoriali" degli strumenti di pianificazione, è contemplato dalla norma successivamente al prioritario obiettivo, definito appunto privilegiato, del recupero e del riuso degli spazi urbanizzati.

Il comma in commento, trattando delle "politiche territoriali" non individua peraltro specifici strumenti per le stesse (che dunque potranno tradursi anche in strumenti atipici), ma si riferisce comunque alla "pianificazione" che, allo stato della legislazione regionale, si compendia negli strumenti di governo del territorio previsti dalla l.r. n. 11/2004 secondo i vari livelli amministrativi: a scala comunale i Piani di Assetto Territoriale (PAT) e anche intercomunale (PATI), il Piano degli Interventi (PI) nonché i Piani Urbanistici Attuativi (PUA); a scala superiore, invece, il piano provinciale (PTCP) e ancor sopra quello regionale (PTRC).

È evidente, da quanto già detto in precedenza, che le politiche territoriali orientate al contenimento del consumo di suolo troveranno le loro fondamentali scelte e decisioni all'interno degli strumenti di area vasta: vale a dire il piano provinciale se non, addirittura, quello regionale.

In effetti la norma prevede che gli obiettivi legati al contenimento del consumo del suolo andranno definiti all'interno della pianificazione, costituendo dunque questi l'elemento fondamentale e centrale della stessa.

La pianificazione diventa quindi principalmente lo strumento attuativo delle politiche territoriali volte al contenimento e al risparmio del suolo, come stabilito dal punto a) del terzo comma, ossia l'azzeramento del consumo entro il 2050, in linea con le politiche europee.

Seguono poi, nell'elencazione degli obiettivi, altre finalità che costituiscono una migliore specificazione e un'indicazione di maggiore dettaglio di quanto già peraltro previsto dalla legge urbanistica regionale per la corretta elaborazione dei piani e in particolare dall'art. 13 della l.r. n. 11/2004 che in effetti già prevede che il piano di assetto comunale sia redatto fissando *"gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili*".

È meritevole di menzione, a questo proposito, il fatto che molteplici contenuti già propri del piano comunale fissati dalla legge urbanistica regionale, si ritrovino anche nell'art. 3 della legge sul consumo di suolo, dove peraltro è maggiore l'attenzione a indirizzare le strategie di pianificazione verso le specifiche azioni definite dal legislatore per la riduzione della trasformazione delle aree naturali. Si tratta di un taglio operativo che conferma l'importanza dei contenuti già presenti nella legge urbanistica, arricchendoli con nuovi obiettivi ma soprattutto affermando il "*suolo*" – nella sua configurazione di "*risorsa limitata e non rinnovabile*" definita dall'art. 1 "*bene comune*" – quale elemento centrale e fondamentale delle azioni di governo del territorio già in sede di pianificazione.

In questa prospettiva, per quanto riguarda gli aspetti ambientali, l'obiettivo dei piani fissato direttamente dalla nuova legge sarà quello di ripristinare la naturalità delle aree in ambiti urbani e periurbani anche se frazionate e frammentate e incentivare il loro uso agricolo, attraverso una serie di specifiche azioni (peraltro dettagliate in ordine sparso e non conseguenziale).

Ulteriori obiettivi puntuali e specifici per i piani urbanisti, sono l'*agricoltura* e le *politiche agricole sostenibili*, nei cui confronti la pianificazione territoriale dovrà prevedere azioni volte, come indicato nella lettera g), a *"ripristinare il prevalente uso agricolo 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".*

È interessante a questo punto confrontare gli obiettivi della nuova legge per i territori con particolari dissesti idraulici e idrogeologici con il contenuto del punto b) del citato art. 13 della l.r. n. 11/2004. In effetti la legge regionale n. 14/2017 risulta estremamente dettagliata nel definire gli obiettivi delle politiche per i territori con *fragilità*, attenzione già evidenziata nella legge regionale sul piano casa, il cui art. 3 quater (introdotto dalla l.r. n. 32 del 29/11/2013) prevede la possibilità dell'integrale demolizione e della successiva ricostruzione, anche con incremento volumetrico, dei fabbricati ricadenti in aree ad alta pericolosità idraulica ed idrogeologica.

Rispetto alle possibilità di intervento previste dal piano casa, per ora "a scadenza" alla fine del 2018, l'obiettivo previsto dalla lettera d) del terzo comma in commento risulta più ampio e rivolto ai territori con problematiche di pericolosità anche diverse da quelle evidenziate nel Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) previsto dal d.lgs. n. 152/2006. Gli approfondimenti idrogeologici e geologici in sede di elaborazione dei piani possono, infatti, riscontrare come "pericolose" anche aree diverse da quelle previste dal PAI o sovrapponibili alle stesse, che necessitano di specifiche azioni di intervento per garantire comunque la stabilità dei terreni e la sicurezza degli abitati. La centralità del "suolo" e in particolare la riduzione del suo consumo oltre che la sua tutela sono, anche in questo caso, contemplati dalla legge come prioritari e agli stessi si legano tutta una serie di azioni e strategie pianificatorie al centro delle politiche urbanistiche.

Si passa così da una logica di "messa in sicurezza" a seguito di eventi calamitosi (vedasi la legge "Sarno" di cui al D.L. 11 giugno 1998, n. 180) ad una vera e propria azione di prevenzione, dove la salvaguardia e la messa in sicurezza delle aree diviene strategia specifica e prioritaria dei piani, da sviluppare anche attraverso la previsione della demolizione dei manufatti e il ripristino delle aree a superficie naturale, con il possibile recupero/riutilizzo delle volumetrie in altre aree, secondo normative delegate al Piano degli interventi (PI).

La modifica della prospettiva nelle politiche di pianificazione risulta dunque evidente e particolarmente importante proprio per il territorio del Veneto, dove sono presenti innumerevoli situazioni di dissesto e di fragilità, sia nelle aree montane che in quelle pianeggianti.

L'elencazione degli obiettivi della pianificazione, di cui al terzo comma della norma in commento, contiene ulteriori aspetti di estremo interesse, completamente nuovi e innovativi per l'urbanistica veneta: trattasi della c.d. "*città pubblica*" (lettera i) e soprattutto del tema, ripetuto in altre parti della legge e già presente nel secondo comma, delle *aree urbanizzate* (lettera f) per le quali si ribadisce l'obiettivo 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*".

Gli ultimi due obiettivi rivolti alle politiche territoriali (lettere l ed m) rimarcano procedure di coinvolgimento dei cittadini rispetto alle scelte di panificazione, con individuazione di tempi certi nella programmazione: finalità, queste, già peraltro presenti nella legge urbanistica regionale con la procedura di valutazione ambientale strategica dei piani (VAS) prevista dall'art. 4 della l.r. n. 11/2004, in conformità con la normativa nazionale (d.lgs. n. 152/2006) che ha recepito le direttive europee (direttiva 2001/42/CE) e con i principi generali dell'attività amministrativa, basati sui criteri di economicità, trasparenza, efficacia e imparzialità previsti dalla L. 241/90 "Norme sul procedimento amministrativo".

Pare peraltro opportuno, per meglio intendere la portata degli obiettivi esplicitati dal terzo comma con riferimento agli strumenti di pianificazione, comparare quanto previsto dalla legge

sul contenimento del consumo di suolo con l'art. 13 della legge urbanistica regionale, che attiene specificatamente alla pianificazione territoriale comunale e intercomunale.

Si riporta, per questo, la seguente tavola di confronto che si ritiene poter risultare utile anche a chi quotidianamente opera nella formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione.

Art. 3 comma 3 – l.r. n. 14/2017 Obiettivi delle politiche territoriali e degli strumenti di pianificazione	**Art. 13 comma 1 - l.r. n. 11/2004 Obiettivi e contenuti del Piano di Assetto del Territorio**
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;	*o) individua[re] le aree di urbanizzazione consolidata in cui sono sempre possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti attuabili nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 3, lettera c);* *c) individua[re] gli ambiti territoriali cui attribuire i corrispondenti obiettivi di tutela, riqualificazione e valorizzazione, nonché le aree idonee per interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale;*
b) individuare le funzioni ecosistemiche dei suoli e le parti di territorio dove orientare azioni per il ripristino della naturalità, anche in ambito urbano e periurbano;	*d) recepi[re] i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario e definisce le misure idonee ad evitare o ridurre gli effetti negativi sugli habitat e sulle specie floristiche e faunistiche;*
c) promuovere e favorire l'utilizzo di pratiche agricole sostenibili, recuperando e valorizzando il territorio agricolo, anche in ambito urbano e periurbano; *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) detta[re] una specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle zone di tutela e alle fasce di rispetto e alle zone agricole in conformità a quanto previsto dagli articoli 40, 41 e 43;*
d) individua[re] le parti del territorio a pericolosità geologica, incentivandone la messa in sicurezza secondo il principio della 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	*b) disciplina[re], attribuendo una specifica normativa di tutela, le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore;*

(PI) mediante riconoscimento di crediti edilizi o altre misure agevolative;

Art. 4, co. 2 procedura di VAS

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;

La VAS evidenzia la congruità delle scelte degli strumenti di pianificazione di cui al comma 2 rispetto agli obiettivi di sostenibilità degli stessi, alle possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione individuando, altresì, le alternative assunte nella elaborazione del piano, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione e/o di compensazione da inserire nel piano.

(Livio Viel e Anna Za)

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.

SOMMARIO: 1. Osservazioni generali – 2. I compiti della Giunta regionale – 3. I compiti dei Comuni – 4. Considerazioni finali.

1. Osservazioni generali

Con l'articolo 4 il legislatore introduce le misure di programmazione e di controllo delle politiche urbanistiche comunali finalizzate al contenimento del consumo di suolo, affidando alla Giunta regionale importanti ed urgenti compiti gestionali ed attuativi per l'implementazione di tali misure. E per svolgere questa attività nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, la Giunta regionale ha bisogno del contributo attivo dei Comuni nella definizione del quadro d'insieme, all'interno del quale dovranno essere messe a punto le nuove misure di contenimento.

Entro tre giorni dall'entrata in vigore della legge, la Regione è tenuta a trasmettere – tramite posta elettronica certificata – la scheda informativa che i Comuni sono tenuti a compilare per poter acquisire una parte significativa delle informazioni territoriali necessarie alla Giunta regionale per emanare il provvedimento previsto dall'articolo 4, lettera a).

La completa efficacia della legge è stata infatti subordinata all'adozione del provvedimento attuativo più rilevante – soprattutto dal punto di vista degli effetti "urbanistici" – tra quelli previsti dalle nuove disposizioni, cioè della Deliberazione con la quale la Giunta regionale stabilirà la quantità massima di consumo di suolo ammessa nel territorio regionale e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei. Nella definizione di questi limiti è ovviamente cruciale poter partire da informazioni il più possibile corrette ed aggiornate e, per questo motivo, è stata ritenuta necessaria l'integrazione delle numerose informazioni già disponibili in sede regionale, con quelle fornite direttamente dai Comuni attraverso la compilazione della scheda informativa.

Il legislatore ha, in questo caso, opportunamente "agganciato" le due componenti conoscitive, quella regionale (co. 2 lett. a) punti da 1 a 8) e quella comunale relativa allo stato di attuazione della pianificazione urbanistica (co. 5), per consentire alla Giunta di provvedere in maniera appropriata ed entro il termine di 180 giorni alla determinazione della quantità massima di consumo di suolo nel territorio regionale e, conseguentemente, alla sua ripartizione.

2. I compiti della Giunta regionale

Per poter decidere misure così importanti per il futuro assetto del territorio regionale come quelle che dovranno essere assunte nei prossimi anni per contenere il consumo di suolo, la Giunta dovrà tener conto di una pluralità di informazioni, nella logica che ogni *buona* decisione non può che partire da una *buona* informazione.

In armonia con il dettato normativo dichiarato al co. 1 *"Il consumo di suolo è gradualmente ridotto nel corso del tempo ed è soggetto a programmazione regionale e comunale"* il legislatore ha definito le linee d'azione affinché la Giunta elabori e fornisca non solo quantità e modalità operative (co. 2 lett. a) ma anche criteri, regole, indicazioni metodologiche per l'attuazione degli obiettivi della legge e perseguire le nuove politiche sul contenimento del consumo di suolo (co. 2 lettere da b) ad h).

Ecco perché la base informativa necessaria per la messa a punto delle misure attuative di primo livello (co. 2 lett. a) deve considerare, oltre agli aspetti legati alle specificità territoriali di natura sociale ed economica (aree montane, Comuni ad alta tensione abitativa), le caratteristiche qualitative, idrauliche e geologiche dei suoli e le loro funzioni eco-sistemiche, le produzioni agricole, le tipicità agroalimentari, l'estensione e la localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane, ed ogni altro elemento di valutazione utile a rendere conto in maniera *trasparente* delle misure che saranno adottate, non solo in rapporto alla capacità concreta di raggiungere l'obiettivo primario (la riduzione del consumo di suolo), ma anche in rapporto alla consapevolezza degli effetti ambientali, sociali, economici e politici che conseguiranno dall'adozione delle misure medesime.

Tale obiettivo deve essere concluso con apposito provvedimento dalla Giunta regionale entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge pubblicata sul BUR n. 56 del 9 giugno 2017.

3. I compiti dei Comuni

Le disposizioni contenute al co. 2 lett. a) vanno coordinate con quanto disposto dal co. 5 che, come anticipato in premessa, sigillano il binomio Regione-Comune per l'attuazione degli aspetti programmatori/ripartitivi del provvedimento della Giunta regionale da redigere entro 180 giorni.

La Giunta infatti per poter decidere misure così importanti per il futuro assetto del territorio regionale ha bisogno di una "fotografia" *aggiornata* dello stato della pianificazione comunale.

Pare in questo senso ampiamente giustificato il fatto che la legge si rivolga direttamente ai Comuni per poter acquisire in tempi rapidi informazioni aggiornate sullo stato delle previsioni urbanistiche, tanto in riferimento all'attuazione degli strumenti (sia quelli adeguati alla l.r. n. 11/2004 che i "vecchi" PRG), quanto in riferimento alle concrete trasformazioni insediative o alle scelte "virtuose" finalizzate ad invertire il processo di progressiva urbanizzazione del territorio.

Lo sforzo "informativo" richiesto ai Comuni è stato peraltro reso il meno oneroso possibile nel corso del dibattito consiliare. Infatti nella versione del DDL licenziato dalla Seconda Commissione Consiliare la scheda informativa allegata prevedeva la compilazione di una numerosa serie di dati da parte dei comuni. Le possibili problematiche indotte da quella previsione hanno verosimilmente orientato il legislatore alla sua sostituzione, nel testo definitivo, con una più appropriata formulazione del questionario della scheda al fine di consentire ai Comuni la compilazione e la restituzione entro il termine fissato in 60 giorni. Tale termine appare del tutto motivato, in ragione non solo della semplificazione operata, ma anche per effetto della versione in parte "autocompilativa" per tutte quelle informazioni già in possesso della regione e che caratterizzano ogni comune.

La scheda (Allegato A alla legge) risulta, di fatto, un *foglio elettronico* di agevole compilazione, scaricabile dalla pagina internet del portale regionale, nel quale sono state fornite tutte le istruzioni per la compilazione dei dati essenziali richiesti. Il foglio elettronico contiene

già tutta una serie di informazioni riferite ad ogni singolo Comune, estraibili attraverso la selezione del codice ISTAT identificativo del Comune stesso.

Nella prima parte della scheda risultano in questo modo "*precompilate*" una serie di informazioni generali, quali il nome del Comune, la Provincia o Città Metropolitana di appartenenza, la superficie territoriale, l'inclusione nell'elenco dei "Comuni ad alta tensione abitativa" (Delibera CIPE n. 87/2003), la zona altimetrica (Pianura, Collina o Montagna), la classe di pericolosità sismica (D.C.R. n. 67 del 3 dicembre 2003), ecc..

La seconda parte della scheda (pagina 2) - per la quale vengono dichiarate le sue finalità essenzialmente informative -, consente ai Comuni di reperire le quantità estratte dalla Banca dati della Carta della copertura del suolo 2012 della Regione del Veneto (la cui classificazione deriva dal programma europeo CORINE-Land Cover). Appare chiaramente la volontà del legislatore di non assegnare all'estrazione di questi dati alcun valore urbanistico avendo il solo scopo di coadiuvare i Comuni nei compiti loro assegnati, attraverso la restituzione di una "fotografia" omogenea del proprio territorio al 2012 con un focus sulle quantità relative ai Territori Modellati Artificialmente (Classe 1 CORINE-Land Cover), che rappresentano il territorio trasformato alla data del 2012.

Ad ogni Comune vengono in definitiva richieste alcune informazioni dirette riferite a:

- dati di tipo ricognitivo, ovvero all'avvenuto adeguamento della pianificazione alla l.r. n. 11 del 2004 (presenza o meno di PAT o PATI integrale approvato) e all'attuale popolazione residente.
- informazioni territoriali afferenti alla pianificazione vigente ed allo stato di attuazione delle previsioni in essa contenute, suddivise nelle due macro-destinazioni prevalenti: quella residenziale e quella produttiva (intesa come sommatoria dei differenti usi - industriale, artigianale, commerciale, direzionale, turistico-ricettiva, ecc.).

I dati richiesti sono limitati a quelli strettamente necessari e in buona parte reperibili senza eccessivo impegno. L'informazione per la quale è richiesto uno sforzo maggiore da parte degli uffici tecnici comunali è probabilmente quella che riguarda i dati relativi alla "Superficie territoriale prevista".

Per i pochi Comuni che non hanno ancora approvato o adottato il PAT il compito è relativamente semplice, in quanto andrà riportata nella scheda la "Superficie territoriale" delle previsioni di espansione complessivamente previste nel PRG vigente.

L'estrapolazione del dato potrebbe invece risultare più complicata nei Comuni dotati di PAT, per i quali il dimensionamento previsionale è parametrizzato in volume o superfici lorde di pavimento (o altro ancora), e dove le previsioni cartografiche contengono indicazioni preferenziali di sviluppo non conformative in considerazione della natura strategica del Piano. La nota contenuta nella scheda precisa opportunamente che i valori dovranno essere stimati in funzione dell'indice medio per singola ATO.

Completano la dotazione delle informazioni richieste, sempre in relazione alle finalità della legge, alcuni dati inerenti le superfici oggetto delle varianti allo strumento urbanistico generale ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 16 marzo 2015, n. 4 – cd. *Varianti Verdi* – e le superfici oggetto di interventi programmati dai Consorzi di Sviluppo ai sensi dell'art. 36, co. 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, nonché le superfici di aree dismesse all'interno del proprio territorio comunale.

4. Considerazioni finali

È da ritenere che l'insieme delle informazioni che perverranno dai Comuni costituiscano solo una parte della base conoscitiva necessaria per la corretta chiave di lettura delle diverse componenti del territorio regionale ed è perciò evidente che, per la stesura del provvedimento finale, la Giunta regionale dovrà avvalersi di analisi multicriteriali, così da pervenire ad una lettura complessiva degli aspetti coinvolti ed all'adozione di scelte argomentate, consapevoli, eque e trasparenti.

Resta dunque in capo alla Giunta il compito più rilevante per l'attuazione di misure

determinanti per il territorio regionale come quelle che dovranno essere assunte nei prossimi anni per contenere il consumo di suolo.

L'ultima annotazione riguarda il comma 7 di chiusura dell'art. 4 che consente alla Giunta, sentita la commissione consigliare, di modificare o integrare la scheda; tale disposizione è senza dubbio opportuna per consentire quelle modifiche che si rendessero necessarie sotto il profilo operativo in sede di prima applicazione della legge.

(Massimo Foccardi e Fabio Mattiuzzo)

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.

SOMMARIO: 1. Premessa: un cambio di prospettiva – 2. Interventi di demolizione – 3. Interventi di recupero e riqualificazione – 4. Le direttive per la disciplina degli interventi – 5. Gli indirizzi regolativi – 6. Gli indirizzi sulle misure di incentivazione – 7. I meccanismi premiali – 8. Il ruolo del Comune – 9. Vincoli e garanzie.

1. Premessa: un cambio di prospettiva

Tradizionalmente, nel mondo dell'urbanistica è sempre stato valido il principio secondo cui "nulla si distrugge": tanto le volumetrie esistenti quanto gli indici assegnati sono stati valutati *sic et simpliciter* come un elemento idoneo a rappresentare – sempre ed automaticamente – un valore economico in sé, da difendere nella sua consistenza e, se possibile, da aumentare nella sua misura.

Ma il mondo è cambiato: e questo tipo di impostazione "classica", negli ultimi anni, ha dovuto cedere il passo sotto i colpi combinati della crisi economica mondiale e, più in particolare, di quella del settore immobiliare, che ha colpito con grande incisività il territorio veneto, a fronte di un evidente eccesso di offerta[1].

[1] A titolo esemplificativo, si pensi che in Provincia di Treviso le aree residenziali previste negli strumenti urbanistici nel 2003 erano già sufficienti a garantire la domanda attesa sino al 2020, cfr. PTCP di Treviso, Relazione di Piano, pg. 78. Nella prospettiva del mercato immobiliare, invero, da alcuni anni si registrano segnali di ripresa: in questo senso, si veda il quadro generale aggiornato su scala nazionale e regionale al maggio 2017 dall'Agenzia dell'Entrate disponibile su *hiip://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni/Rapporti+immobiliari+residenzia*

Fenomeni come quello delle "varianti verdi[2]", anche solo pochi anni fa, erano impensabili: ed è sempre meno raro assistere alla demolizione di edifici esistenti per far posto, ad esempio, a coltivazioni di pregio. Si tratta davvero di un cambio epocale, che può e deve portare ad un'inversione di rotta tanto da parte pubblica, nel governo del territorio, quanto da parte dei singoli, nell'impostazione mentale.

Nel contesto attuale, la demolizione senza ricostruzione di manufatti esistenti non deve dunque più considerarsi alla stregua di una perdita "secca" di valore economico: in molti casi oggi un intervento di "pulizia" del territorio può avere positivi effetti economici.

Mentre un edificio dismesso o in condizioni di degrado rappresenta un costo certo sia in termini fiscali che in termini di mantenimento (oltre che un'immobilizzazione di capitali non facilmente reversibile sul mercato attuale) la sua demolizione per realizzare un'area verde determinerà, per converso, un sensibile aumento del pregio, e dunque del valore, degli edifici circostanti, specie laddove ci si trovi in un contesto abitativo di particolare densità[3]. Allo stesso modo, un vecchio capannone abbandonato in zona agricola, magari lungo un fiume e nei pressi di un percorso ciclabile, oggi non rappresenta in sé un valore, ma solo un costo: la sua integrale demolizione, con la possibilità di realizzare in sua sostituzione un piccolo chiosco-bar, magari con annessa officina per biciclette, può invece rivelarsi ben più conveniente sul piano economico e ben più rilevante per l'interesse della collettività (oltre che contribuire ad un innalzamento generale della qualità dell'ambiente).

La norma in esame si inserisce in questo *trend* ed è finalizzata proprio a consentire una più efficace gestione di problematiche analoghe a quelle descritte, fornendo strumenti più adeguati e direttive più incisive nel confronto con le nuove questioni poste dalla realtà economica ed ambientale.

Si badi bene: non si tratta di strumenti nuovi: quanto alle demolizioni, la legge urbanistica veneta già nel 2004, in modo davvero lungimirante, consentiva, con l'introduzione del credito edilizio, interventi non dissimili da quelli auspicati dalle nuove norme. Quanto agli incentivi al recupero ed alla riqualificazione, invece, alcuni degli strumenti proposti dall'articolo 5 in esame trovano un precedente nella legislazione eccezionale del cosiddetto "Piano Casa".

La novità della norma, in questa prospettiva, sta in un rilancio ed in una riorganizzazione di questi strumenti che si rendono oggi più che mai necessari, a fronte della "scomparsa" dell'interesse (economico) a nuove espansioni e dell'avanzare della sensibilità (culturale) per il riuso dell'esistente e la tutela delle risorse non rinnovabili (quale è il suolo[4]).

---

li/rapporto+immobiliare2017/RI_2017_QuadroGenerale_15052017.pdf. Si tratta in effetti di un'inversione graduale di marcia – confermata anche dai dati Istat – che, tuttavia, non ha ancora consentito di raggiungere in generale i volumi d'affari consolidati nella prima metà degli anni 2000: ciò vale soprattutto per i piccoli Comuni, il cui *trend* di ripresa appare ancora debole, sia rispetto ai capoluoghi sia in relazione ai dati pre-crisi.

[2] Le cd. "varianti verdi" sono state introdotte dall'art. 7 della l.r. n. 4/2015. Esse consistono nella riclassificazione delle aree da "edificabili" a "verde", con conseguente azzeramento della potenzialità edificatoria riconosciuta loro dal vigente strumento urbanistico comunale". L'utilizzo del termine "verde" suggerisce di riclassificare le aree edificabili come "aree agricole" o "aree a verde privato", fermo restando la facoltà dei Comuni dotati di Piano di Assetto del Territorio di ricorrere alle classificazioni urbanistiche previste dai rispettivi piani urbanistici (cfr. Circolare cd. "varianti verdi", approvata con d.G.R. n. 99 del 2.02.2016).

Questa disposizione sta avendo molto successo in Veneto: invero, molti cittadini ed imprese hanno richiesto ai Comuni, conformemente alle previsioni contenute all'art. 7 l.r. n. 4/2015, la riclassificazione delle loro aree edificabili "a verde", eliminando così la capacità edificatoria attribuita dai vigenti strumenti urbanistici.

[3] In un recentissimo studio edito dalla LIPU – sulla base di precisi riferimenti alla letteratura di settore – si sottolinea che la presenza di importanti spazi verdi in città non determina solo più ovvi benefici in termini ambientali (riduzione dell'inquinamento atmosferico, miglioramento del clima e riduzione dei gas climalteranti, attenuazione dei rumori, protezione idrogeologica) ma comporta altresì un indubbio incremento di valore immobiliare per gli edifici residenziali vicini: "*aumenti di valore del 10% sono considerati canonici dalla letteratura (…) in una zona alberata e attraente gli edifici possono essere valutati il 3-12% in più rispetto alle zone prive di alberi e più degradate*" (cfr. Dinetti M. 2017. Il verde e gli alberi in città. Documenti Lipu per la Conservazione della Natura n. 2, pg. 18 ss.).

[4] Invero, già la Carta Europea del Suolo (Consiglio d'Europa 1972), definiva il suolo come "*..uno dei beni più preziosi dell'umanità*" (art. 1), precisando altresì che "*il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente*" (art. 2). Più recentemente, la *Strategia tematica per la protezione del suolo* del 20106 ha definito il suolo come lo "*strato superiore della crosta terrestre*", evidenziando che si "*(..) tratta di un sistema estremamente dinamico che svolge numerose funzioni e un ruolo*

Con la norma in esame, dunque, si intende perfezionare, coordinare e dare nuovo vigore ad alcuni strumenti giuridici che – già presenti in gran parte nell'ordinamento – vengono ora combinati tra loro per essere estesi a nuovi ambiti, dotati di maggiore flessibilità ed infine collocati in un contesto di obiettivi e direttive che ne possa consentire la più ampia, incisiva e coerente applicazione.

2. Interventi di demolizione

Al primo comma dell'articolo in commento il Legislatore regionale ha voluto cristallizzare in modo chiaro ed inequivoco le finalità cui devono tendere gli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale.

Obiettivo prioritario di questi interventi è incentivare il ripristino di "suolo naturale o seminaturale" mediante la demolizione integrale di opere incongrue o elementi di degrado ovvero dei manufatti ricadenti in zone sensibili, come le aree di pericolosità idraulica e geologica o le fasce di rispetto.

Per "superficie naturale o seminaturale" si intendono[5] "*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 superficie esterne della medesima natura, nonché quelle destinate all'attività agricolo*" (cfr. lett. a), art. 2, co. 1).

Emerge dunque chiaramente l'obiettivo perseguito dalla "nuova" legge regionale con l'introduzione degli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale: incentivare il ripristino di "superfici naturali o seminaturali" (ossia, le superfici non impermeabilizzate) anche (e soprattutto) all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata (ossia all'interno delle aree già edificate), così da consentire la realizzazione di spazi verdi attrezzati all'interno delle città.

La norma fa espresso riferimento agli interventi di "demolizione integrale". Devono pertanto ritenersi esclusi gli interventi di "demolizione parziale" delle singole opere incongrue o elementi di degrado ovvero dei manufatti che insistono sulle aree sensibili, salva ovviamente la possibilità di riferire comunque la demolizione "integrale" a singoli elementi o unità funzionalmente autonomi nel contesto di più ampi compendi immobiliari. Ovviamente sarà il Piano degli Interventi (cfr. *amplius infra*) ad individuare i manufatti da demolire nell'ambito degli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale.

Ai fini dell'applicabilità della legge in commento, per "opere incongrue ed elementi di degrado" si intendono quegli edifici ed altri manufatti 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 (cfr. lett. f), art. 2, co. 1). La valutazione di "congruenza" non viene dunque limitata ai soli parametri urbanistici (quale, ad esempio, la compatibilità con le destinazioni d'uso ammesse dello strumento urbanistico generale), dovendo, al contrario, spingersi sino all'esame dei valori paesaggistici e/o ambientali propri dalla zona di riferimento, senza trascurare i profili igienico-sanitari e di sicurezza[6].

---

fondamentale per l'attività umana e la sopravvivenza degli ecosistemi. Il processo di formazione e rigenerazione del suolo è molto lento e per questo motivo il suolo è una risorsa essenzialmente non rinnovabile" (cfr. hiip://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Al28181). Il Parlamento Europeo, inoltre, con l'approvazione del *Settimo Programma di Azione Ambientale* del 2013 (cfr. hiip://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1386#ntr21-L_2013354IT.01017101-E0021), ha fissato le priorità dell'Unione in tale ambito, tra cui "*realizzare l'obiettivo di un mondo esente dal degrado del suolo nel contesto dello sviluppo sostenibile*" (cfr. considerando n. 19), conformemente alla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/Res/66/288 del 27 luglio 2012 sui risultati della conferenza Rio + 20 dal titolo «*The Future We Want*» (Il futuro che vogliamo).

[5] Per un esame più esaustivo, si rinvia al commento dell'art. 2 sulle "definizioni" contenute nella l.r. n. 14/2017.

[6] In tal senso, va ricordato che la categoria del "degrado" in senso edilizio ha assunto nel tempo un'accezione sempre più ampia, tale da annoverare nella casistica profili e caratteristiche che un tempo si consideravano minori o comunque non rilevanti: al contrario, "*l'insussistenza di problemi di dissesto e della non necessità di interventi di tipo strutturale, non escludono lo stato di abbandono e degrado consistente nella mancanza di intonaco esterno ed interno, avanzato*

La legge in commento non definisce le "aree a pericolosità idraulica e geologica". Sembrerebbe pertanto necessario rinviare alle disposizioni dei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI)[7], che definiscono ed individuano puntualmente le aree a pericolosità idraulica e geologica nonché, ove previsto, ai Piani di Assetto del Territorio (PAT), i quali, infatti, contengono una specifica disciplina normativa in ordine alle invarianti di natura geologica, geomorfologica e idrogeologica (cfr. art. 13, co. 1, lett. b), l.r. n. 11/2004). Deve tuttavia rilevarsi che l'art. 3, co. 3, della legge in commento demanda agli strumenti di pianificazione il compito di "*individuare le parti di territorio a pericolosità idraulica e geologica*" (cfr. lett. d). Ai fini dell'applicazione di questa norma, sarà quindi necessario che i singoli Comuni, ove non vi abbiano già provveduto, individuino le "aree a pericolosità idraulica e geologica", coerentemente con gli indirizzi dei PAI ed eventualmente dei PAT.

Si segnala che il Legislatore veneto già con la l.r. n. 32/2013 (cd. "Terzo Piano Casa")[8] aveva cercato di incentivare la demolizione integrale dei manufatti che insistono in aree dichiarate ad "alta pericolosità idraulica o idrogeologica" e la loro ricostruzione in aree dichiarate di non "pericolosità idraulica o idrogeologica"[9], attribuendo all'uopo ulteriori *bonus* volumetrici. Questa disposizione è tuttora vigente: appare dunque evidente che il Comune (nelle aree ad alta pericolosità) dovrà prevedere incentivi maggiori rispetto a quelli previsti dal "Piano Casa" – almeno fino alla perdurante validità della legislazione eccezionale – coordinando le misure previste dal Piano degli Interventi con quelle proposte dal "Piano Casa".

Per quanto riguarda le "fasce di rispetto" è sufficiente ricordare che esse sono definite e regolate da specifiche disposizioni normative finalizzate alla tutela di particolari beni, infrastrutture e servizi (cfr. art. 41 l.r. n. 11/2004). Tra le più significative "fasce di rispetto" possono annoverarsi quelle volte alla tutela del demanio stradale, alla tutela del demanio marittimo, alla tutela del demanio idrico, alla tutela del demanio militare, alla tutela dei cimiteri, etc.

In senso opposto, si segnala la recente l.r. n. 30/2016 (cd. "Collegato alla legge di stabilità regionale 2017"), la quale all'art. 63[10] ha previsto la possibilità per i Piani degli Interventi di consentire ampliamenti dei fabbricati residenziali esistenti nelle fasce di rispetto delle strade. Al Piano degli Interventi è dunque rimessa la scelta urbanistica se consentire eventuali ulteriori ampliamenti in fascia di rispetto stradale ovvero – attraverso interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale – incentivare lo spostamento di questi manufatti mediante la loro demolizione integrale.

---

degrado degli infissi in legno, copertura mancante di strato impermeabile e di un sistema di convogliamento delle acque che giustificano l'inserimento nella attività di recupero" (cfr. C.G.A.S., 18 febbraio 2016, n. 48).

[7] I PAI sono i Piani a scala di bacino idrografico, originariamente previsti dalla legge quadro sulla difesa del suolo n. 183 del 18 maggio 1989 (poi confluita nella legislazione emergenziale di cui al d.l. 180/1998 e al d.l. 279/2000 e relative leggi di conversione, ed ora confluita nel d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., cd. "Codice dell'Ambiente"), che contengono indicazioni precise e dettagliate in ordine alle condizioni di pericolosità idrogeologica del territorio, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure stesse.

[8] La l.r. n. 32/2013 ha introdotto l'art. 3-quater alla l.r. n. 14/2009 (cd. "Piano Casa"), il quale prevede che "*per gli edifici ricadenti nelle aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica o idrogeologica è consentita l'integrale demolizione e la successiva ricostruzione in zona territoriale omogenea propria non dichiarata di pericolosità idraulica o idrogeologica, anche in deroga ai parametri dello strumento urbanistico comunale, con un incremento fino al 50 per cento del volume o della superficie*".

[9] Si noti bene che il Piano Casa fa riferimento alle aree dichiarate di "alta pericolosità idraulica o idrogeologica". Il Piano Casa, dunque, si riferisce alle sole aree identificate dal PAI come di "alta pericolosità". Diversamente, la legge regionale in commento si riferisce più genericamente a tutte le aree "a pericolosità idraulica e geologica". Le prime, dunque, dovrebbero essere ricomprese nelle seconde, ma non viceversa.

[10] L'art. 63, co. 5, l.r. n. 30/2016 ha introdotto il comma 4-ter alla l.r. n. 11/2004, secondo cui: "*Il piano degli interventi può altresì consentire, attraverso specifiche schede di intervento, gli ampliamenti dei fabbricati residenziali esistenti nelle fasce di rispetto delle strade, in misura non superiore al 20 per cento del volume esistente, necessari per l'adeguamento alle norme igienico-sanitarie, alle norme di sicurezza e alle norme in materia di eliminazione delle barriere architettoniche, purché tali ampliamenti siano realizzati sul lato opposto a quello fronteggiante la strada e a condizione che non comportino, rispetto alla situazione preesistente, pregiudizi maggiori alle esigenze di tutela della sicurezza della circolazione".*

3. Interventi di recupero e riqualificazione

Ulteriore obiettivo prioritario della legge è quello di "recuperare", "riqualificare" e "rifunzionalizzare" il patrimonio immobiliare esistente attraverso interventi che possano assicurare l'effettivo "miglioramento della qualità edilizia".

La norma in commento precisa altresì che il "miglioramento della qualità edilizia" deve essere valutato in relazione "a tutti o ad una parte rilevante" di alcuni parametri tassativamente previsti dalla stessa disposizione.

Si tratta, in particolare: (i) della qualità architettonica e paesaggistica; (ii) della qualità delle caratteristiche costruttive, dell'impiantistica e della tecnologia; (iii) dell'efficientamento energetico e riduzione dell'inquinamento atmosferico; (iv) dell'eliminazione delle barriere architettoniche; (v) dell'incremento della sicurezza sotto il profilo statico e antisismico, idraulico e geologico, garantendo nella trasformazione dell'ara l'invarianza idraulica e valutando, ove necessario, il potenziamento idraulico.

L'esame della qualità architettonica e paesaggistica riguarda essenzialmente il profilo architettonico del progetto presentato ed il suo inserimento nel paesaggio circostante. È dunque richiesta una valutazione complessa, che tenga conto sia dei profili strettamente edilizi-architettonici che dei profili propriamente paesaggistici, al fine di assicurare l'armonica integrazione con l'ambiente circostante. Questa valutazione ha evidentemente natura discrezionale, ma non potrà sfociare in valutazioni soggettive o addirittura arbitrarie. Dovrà sempre tenere in debita considerazione la situazione di fatto esistente, il grado di compromissione del contesto, l'ubicazione dell'area interessata dal progetto, l'inserimento del progetto nell'ambiente circostante etc., con particolare attenzione al paesaggio ed al miglioramento complessivo generato dall'approvazione dal progetto.

L'esame della qualità delle caratteristiche costruttive, dell'impiantistica e della tecnologia nonché dell'efficientamento energetico e riduzione dell'inquinamento atmosferico dovrà invece essere effettuata sulla base delle specifiche tecniche contenute nelle norme di settore (NTC 2008, d.m. 37/2008, d.lgs. n. 192/2005, d.P.R. 59/2009, l.r. n. 4/2007, etc.). Una migliore qualità edilizia sarà garantita, ad esempio, dall'utilizzo di impianti tecnologici volti ad assicurare una maggiore coibentazione dei fabbricati, dall'adozione di sistemi di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in misura superiore a quella prescritta per legge, nonché dall'utilizzo di tecniche costruttive di "edilizia sostenibile" etc.

Ulteriore parametro previsto è quello relativo all'eliminazione delle barriere architettoniche. In precedenza, già la l.r. n. 16/2007[11] e la l.r. n. 32/2013 (cd. "Terzo Piano Casa")[12] avevano cercato di favorire l'eliminazione delle barriere architettoniche attraverso l'introduzione di misure premiali e semplificazione; ora la "nuova" legge regionale pone l'eliminazione delle barriere architettoniche quale presupposto oggettivo per valutare il "miglioramento della qualità edilizia" degli interventi di riqualificazione.

L'ultimo parametro ha ad oggetto il miglioramento apportato sotto il profilo della maggiore sicurezza statica, delle migliori misure antisismiche[13]. nonché della maggiore sicurezza

[11] La l.r. n. 16 del 12.07.2007 ha ad oggetto disposizioni generali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche e contiene semplificazioni per l'esecuzione di interventi edilizi volti ad eliminare dette barriere architettoniche.

[12] La l.r. n. 32/2013 aveva infatti modificato la l.r. n. 14/2009 (cd. "Piano Casa") introducendo, tra le finalità della legge, proprio quella di incentivare l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti (cfr. art. 1, co. 1, lett, b). Invero, l'art 11-bis l.r. n. 14/2009 e s.m.i. ha previsto *bonus* volumetrici aggiuntivi in caso di eliminazione delle barriere architettoniche.

[13] Si segnala che la Legge Finanziaria 2017 (ossia la legge n. 232 del 11.12.2016, pubblicata in G.U. il 21/12/2016) ha prorogato il cosiddetto "*Sisma Bonus*" sino al 2021. A seconda dell'intervento programmato sono previste detrazioni del 50-70-80% per le case e del 50-75-85% per i condomini. Il 28 febbraio 2017 il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha firmato il decreto recante le "Linee Guida" per la classificazione di rischio sismico delle costruzioni nonché le modalità per l'attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell'efficacia degli interventi effettuati (d.m. 28.02.2017). Le "Linee Guida" consentono di attribuire ad un edificio una specifica Classe di Rischio Sismico, mediante un unico parametro che tenga conto sia della sicurezza sia degli aspetti economici. Esse, inoltre, forniscono due metodologie per la valutazione, di cui una semplificata per lavori minori e il miglioramento di una sola classe di

idraulica e geologica[14]. Questo parametro ha dunque ad oggetto il differenziale tra la situazione esistente e la situazione progettata, al fine di poter verificare l'effettivo miglioramento complessivo delle strutture sotto i predetti profili.

Il progetto deve inoltre garantire l'invarianza idraulica, ossia non deve provocare un aggravio alla portata di piena del corpo idrico riceventi e i deflussi superficiali derivati dall'area interessata dal progetto (cfr. lett. m) art. 2, co. 1). Al progetto sarà quindi necessario allegare una puntuale Valutazione di Compatibilità Idraulica[15].

In ogni caso, sarà positivamente valutata l'adozione di eventuali misure di "potenziamento idraulico", ossia 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 (cfr. lett. n) art. 2, co. 1). Tra queste, potranno annoverarsi gli interventi di pulizia degli alvei e delle sponde dei corpi idrici limitrofi alle aree di intervento.

Sotto un profilo procedimentale, la valutazione del "miglioramento della qualità edilizia" sarà verosimilmente svolta nel corso del procedimento di rilascio del titolo edilizio, considerato che presuppone l'esame del progetto architettonico definitivo, comprensivo di tutta la documentazione afferente gli impianti tecnologici adottati nel progetto. Questa valutazione è quindi rimessa agli Uffici tecnici comunali, i quali dovranno valutare se il progetto presentato sia conforme e coerente con gli indirizzi prescritti dalla variante al Piano degli Interventi di cui al secondo comma (cfr. *infra*).

Ovviamente, nell'ambito del contraddittorio procedimentale, l'Amministrazione dovrà e potrà interloquire con il proponente ed il tecnico incaricato al fine di meglio adeguare la progettazione del singolo intervento agli indirizzi dati dalla presente legge e dalle norme attuative inserite nello strumento urbanistico comunale.

4. Le direttive per la disciplina degli interventi

Il secondo comma dell'articolo in commento affida al Piano degli Interventi il compito di provvedere alla disciplina operativa degli interventi indicati e definiti dal primo comma della norma. A tal fine, gli indirizzi dati al pianificatore comunale sono di due tipi.

Il primo, più classico, è quello "regolativo" e si riferisce alla necessità di precisare la disciplina degli interventi proposti, dando quindi "corpo", definizione e disciplina a tutti quegli elementi cui la norma in esame si limita a fare un riferimento più generico.

Il secondo tipo di direttiva è invece quella "premiale" e propone (*rectius*, impone) l'utilizzo di misure incentivanti finalizzate a rendere meno onerosi o più convenienti gli interventi la cui realizzazione è prevista ed auspicata.

5. Gli indirizzi regolativi

Sotto il profilo regolativo, se lo spazio dato allo strumento urbanistico è più limitato rispetto agli interventi di demolizione previsti dalla lettera a) del primo comma (la cui definizione è data già dalla legge con sufficiente grado di precisione), non altrettanto può dirsi

---

rischio, l'indirizzo di massima su come progettare interventi di riduzione del rischio per portare la costruzione ad una o più classi superiori. Sono state individuate otto classi di rischio sismico: da A+ (meno rischio), ad A, B, C, D, E, F e G (più rischio). Per attivare i benefici fiscali occorre fare riferimento alla classificazione prevista dalle nuove "Linee Guida", con le quali si attribuisce ad un edificio una specifica Classe di rischio sismico. Gli interventi previsti dalla norma in commento, dunque, potranno eventualmente giovarsi anche dei benefici fiscali previsti dalla legge statale.

[14] Questi parametri acquisteranno maggior rilievo nel caso in cui l'edificio o gli edifici da sottoporre ad interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale ricadano in aree sensibili sotto il profilo idraulico e/o geologico. Si pensi, ad esempio, a quelle aree ubicate in prossimità di fiumi, torrenti o laghi, che – ancorché non classificate "pericolose" – meritano comunque una particolare attenzione.

[15] Al riguardo, si segnalano le "Linee Guida" per la redazione della Valutazione di Incidenza Idraulica (predisposte dal Commissario Delegato concernente gli eccezionali eventi meteorologici del 26 settembre 2007 che hanno colpito parte del territorio della Regione Veneto – O.P.C.M. n. 3261 del 18.10.2007). Si tratta di un documento dedicato agli operatori tecnici del settore per orientare le scelte progettuali di opere che modificano l'uso del suolo o che comportano comunque delle modificazioni dell'idraulica del territorio.

degli interventi di recupero/riqualificazione/destinazione del patrimonio edilizio esistente di cui alla successiva lettera b).

In tale secondo caso, infatti, sembrerebbe spettare al pianificatore comunale indicare quali parametri, tra i vari indicati dalla norma, debbano ritenersi rilevanti al fine di valutare il "*miglioramento della qualità edilizia*" dell'immobile o degli immobili oggetto di intervento. Ciò a maggior ragione, se si considera che – a fronte dell'ampio *bouquet* di parametri forniti dalla norma – non sempre (nello specifico intervento o contesto territoriale) tutti i criteri possono effettivamente rilevare nella valutazione del miglioramento di qualità del costruito.

Si pensi ad un manufatto che sia stato oggetto di un recente intervento di rifacimento totale degli impianti con inserzione di sistemi di sfruttamento di energie rinnovabili e conseguente acquisizione della massima classe energetica: nella eventuale valutazione dell'intervento di recupero non sarà certo il parametro della qualità dell'impiantistica e dell'efficientamento energetico a venire in rilievo. Se tuttavia quello stesso immobile presenta scarsissima qualità architettonica ed è posizionato in un contesto di pregio paesaggistico, sarà invece il parametro del miglioramento di tali caratteristiche quello su cui si dovrà e potrà "far leva" per progettare e valutare il miglioramento della qualità edilizia.

Proprio per fare fronte in modo adeguato ed efficace a questo tipo di casistica – potenzialmente infinita nel numero e modalità di combinazione tra i parametri di volta in volta rilevanti – il Legislatore ha ritenuto opportuno prevedere una certa flessibilità nell'applicazione dei criteri di valutazione degli interventi, affidando le scelte operative al pianificatore comunale, che meglio di chiunque conosce il proprio territorio e le specifiche problematiche che esso pone.

La norma non precisa con quali modalità tale flessibilità dovrà essere applicata in seno allo strumento urbanistico: spetterà dunque a ciascun pianificatore declinare come meglio ritenuto opportuno tale disciplina. In prima battuta, è possibile immaginare un approccio "generale" che identifichi delle regole valide per tutto il territorio comunale o – più probabilmente – per specifici, ma comunque ampi, ambiti territoriali omogenei, rimandando alla sede edilizia/autorizzativa ogni verifica di rispondenza ai criteri di miglioramento della qualità del costruito.

In alternativa, è ben possibile – sebbene più gravoso, per il pianificatore – procedere in via "atomistica", di fatto "schedando" i singoli immobili o insiemi di immobili[16] (per intendersi, come è d'uso per i centri storici o per le attività in zona impropria) e dunque individuando già in sede urbanistica quali siano i criteri di valutazione cui far di volta in volta riferimento nella progettazione del miglioramento della qualità architettonica. Non è neppure esclusa la possibilità di operare con modalità "ibrida", riservando la "schedatura" solo ad interventi di impatto o importanza maggiore, nel contesto di una normativa generalmente applicabile a tutti gli interventi di demolizione o recupero.

6. Indirizzi sulle misure di incentivazione

Quale che sia la disciplina regolativa che ciascun Comune deciderà di introdurre, in connessione ad essa il pianificatore dovrà comunque prevedere delle forme di incentivazione degli interventi, così da dare attuazione alla seconda "direttiva" data dal Legislatore al secondo comma dell'articolo 5, ovvero quella della premialità.

Alla base di questo indirizzo sta l'evidente consapevolezza dei risultati positivi sin qui raggiunti – in termini di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente – da politiche "attive" di governo del territorio che non si limitano a fornire una mera disciplina degli interventi

[16] In questa prospettiva, potrà essere utile una sorta di censimento degli immobili da sottoporre ad intervento, da attuare anche mediante formule partecipative: nel 2014, ad esempio, il Comune di Milano ha avviato la mappatura degli immobili privati inutilizzati e in stato di degrado proprio al fine di adottare gli indirizzi amministrativi per favorire la riqualificazione ed il recupero del tessuto urbano della città esistente (cfr. hiip://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/territorio/Monitoraggio_edifici_aree_stato_di_degrado)
.

(sperando poi, per la loro attuazione, nella buona volontà di chi vi ha interesse) ma che intervengono anche al fine di agevolare la realizzazione degli interventi auspicata, operando così – in coerenza con i modelli comunitari – una convergenza tra buone pratiche e convenienza.

In tal senso, il pianificatore comunale viene spinto non tanto ad imporre la scelta del recupero (obbligo che spesso, a fronte di oneri rilevanti, rimane solo sulla carta, con il risultato che l'edificio non viene affatto recuperato ma rimane in stato di degrado) quanto ad incentivare tale opzione garantendo una serie di agevolazioni sostanziali. Il Legislatore ne indica alcune: il riconoscimento di crediti edilizi da "reimpiegare" in ambiti urbanizzati, premialità volumetriche, la riduzione del contributo di costruzione.

Si tratta, come si è già detto, di strumenti già presenti nell'ordinamento: nella legislazione regionale ordinaria (si pensi al credito edilizio, già previsto dall'art. 36 l.r. n. 11/2004[17] anche in relazione ad interventi di demolizione e/o riqualificazione), nella normativa statale[18] nonché in quella eccezionale tanto di fonte statale[19] quanto di fonte regionale (come ad esempio gli ampliamenti volumetrici e le agevolazioni sui contributi previsti dalla l.r. n. 14/2009 ed ora dalla l.r. n. 14/2019).

Tale elencazione, tuttavia, non è da considerarsi tassativa. Le misure di agevolazione che spetta al pianificatore comunale individuare, infatti, "*possono comprendere*" quelle elencate dalla norma, ma possono altresì consistere in altri e diversi strumenti incentivanti, anche in tal caso "ritagliati su misura" a seconda delle esigenze e particolarità dei casi.

Qui, tanto nella disciplina dei meccanismi di incentivazione (quale incentivo applicare al singolo intervento? In quale rapporto deve stare lo specifico incentivo con la demolizione o il miglioramento della qualità edilizia?) quanto nell'individuazione di nuovi e diverse forme di

---

[17] L'art. 36 l.r. n. 11/2004 è in effetti rubricato "Riqualificazione ambientale e credito edilizio" e, nella sua previgente versione già disponeva quanto segue: "*1. Il comune nell'ambito del piano di assetto del territorio (PAT) individua 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 e ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare. 2. Il comune con il piano degli interventi (PI) disciplina gli interventi di trasformazione da realizzare per conseguire gli obiettivi di cui al comma 1. 3. La demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale di cui al comma 1, determinano un credito edilizio*. (…)". Il dispositivo della norma, pur ribadendo le originarie finalità, è stato ora rivisto dalla legge in commento armonizzandone con maggior dettaglio le previsioni in relazione ai contenuti della novella. Per un esame più approfondito si veda *infra* il commento all'art. 25.

[18] A livello statale, infatti, più recentemente, la legge n. 164 dell'11.11.2014 (cd. "Sblocca Italia") ha introdotto il comma 1-bis all'art. 14 del d.P.R. n. 380/2001 (cd. "Testo Unico dell'Edilizia") prevedendo, in via generale, misure incentivanti per la riqualificazione edilizia di edifici. Il nuovo comma, infatti, prevede che "*per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni*".
Lo stesso "Sblocca Italia" ha altresì introdotto l'art. 3-bis al d.P.R. 380/2001 per favorire la riqualificazione di edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi dei vigenti strumenti urbanistici. In queste ipotesi, infatti, l'amministrazione comunale – dopo aver puntualmente individuato questi edifici nel proprio strumento urbanistico – "*(..) può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa*".

[19] Al riguardo, occorre infatti ricordare che già il d.l. n. 70 del 13.05.2011, convertito con modificazioni in legge n. 106 del 12.07.2011 (cd. "Decreto Sviluppo") aveva previsto misure incentivanti per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Invero, l'art. 5, comma 9, stabiliva espressamente 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*".

incentivazione all'intervento riemerge lo spazio "regolativo" affidato al pianificatore comunale.

7. I meccanismi premiali

Quanto ai meccanismi di funzionamento delle misure di agevolazione, infatti, ampio è lo spazio per agire in sede operativa: il medesimo intervento può essere infatti oggetto di diverse misure incentivanti, calibrate – ed eventualmente graduate – a seconda di quali siano le finalità che il pianificatore si prefigge o preferisce. La demolizione di un intero edificio può portare al riconoscimento di un credito edilizio in misura pari o inferiore all'esistente dove l'incongruità del manufatto non sia grave, mentre l'eliminazione di un elemento di degrado nella piazza del paese – ad esempio – può per converso giustificare un "tasso di conversione" in crediti edilizi di maggior convenienza.

Allo stesso modo, si può prevedere che un intervento di recupero che porti al mero efficientamento energetico di un determinato edificio consegua il riconoscimento di qualche beneficio economico o di un ampliamento minimo, mentre la sua riqualificazione architettonica possa invece consentire anche un aumento volumetrico più consistente o (ove il bene presenti un pregio che non consente modifiche volumetriche incisive) il riconoscimento di un credito edilizio. Non è detto che i meccanismi di incentivazione debbano per forza ed in ogni caso riferirsi al singolo intervento: è ovviamente possibile procedere in via generale, ipotizzando ad esempio la possibilità di ampliare – in via generalizzata ed in una certa misura, eventualmente graduale – ogni immobile che sia sottoposto ad interventi tali da garantire il raggiungimento di una classe energetica superiore. Anche in tal caso, insomma, la casistica può essere sterminata, e spetta al pianificatore comunale disciplinarla.

Non minore attenzione va poi data all'individuazione di nuove ed originali forme incentivanti, diverse da quelle già proposte dalla norma. Anche qui la possibilità (o la necessità) di innovare può rinvenirsi ponendo mente al singolo caso. Si pensi al cambio di destinazione d'uso, alla possibilità di una totale traslazione, senz'alcun vincolo di sedime, del volume esistente all'interno del lotto o, ove ne sussistano i presupposti, al declassamento del grado di protezione vigente sull'immobile[20]. Ancora, si può immaginare di connettere la demolizione di un manufatto con la possibilità di riuso e gestione dell'area verde ricavata per finalità private di rilievo collettivo (si pensi all'apertura di locali pubblici o di ristorazione) o alla permuta delle aree ove avviene la demolizione con altre aree, di proprietà comunale, site in ambito consolidato.

8. Il ruolo del Comune

Lo spazio dato al pianificatore comunale dalla legge, insomma, appare ampio; è uno spazio di libertà ma, ovviamente, anche di responsabilità: è solo se lo strumento urbanistico riuscirà a "mescolare" in modo sapiente regole ed incentivi, cercando di adeguare le scelte "a misura" di ogni intervento, si otterrà l'esito auspicato dalla legge.

In questo spazio di regolazione ed incentivazione, si profila una nuova centralità per il ruolo del Comune. Come è noto, è stata proprio l'impossibilità di valutare "caso per caso" ogni situazione che ha spinto il Legislatore a non estendere la possibilità di applicare il "Piano Casa" né nei centri storici, dove vi fossero gradi di protezione di un certo rilievo, né nelle zone improprie.

Questa scelta nasceva dalla consapevolezza che più delicato e sensibile è il contesto, o l'immobile, su cui si interviene, più diviene importante la valutazione in dettaglio delle possibilità e limiti del suo recupero: ciò che certo non si poteva fare con un provvedimento di

[20] Si tratta, ovviamente di valutare di volta in volta quale tipologia di intervento – tra le categorie previste dalla legislazione statale e regionale – si attagli maggiormente al singolo caso, indicando tutta una serie di interventi edilizi che possono dar luogo a una mera "ristrutturazione edilizia" di cui all'art. 3, lett. d), d.P.R. n. 380/2001 finanche ad più ampio e complesso intervento edilizio, assimilabile quindi alla "ristrutturazione urbanistica" di cui all'art. 3, lett. f), d.P.R. n. 380/2001.

rango legislativo astratto e generale. Non potendo controllarne in dettaglio l'esito, giustamente si è deciso in quella sede di "non rischiare" di operare – con forme di incentivazione "standardizzata" – anche in relazione al recupero del patrimonio edilizio più vulnerabile o sito in contesti delicati.

Per l'effetto, molti immobili che necessiterebbero di interventi di demolizione o recupero e riqualificazione da tutti auspicati ancor oggi restano in condizioni di degrado. In questa prospettiva, l'articolo 5 oggi consente di operare anche su questi immobili, affidando però l'individuazione delle modalità di intervento e di agevolazione al Comune. Si restituisce così all'ente locale, in un certo senso, un ruolo attivo nell'azione di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente avviata dal "Piano Casa", ponendo il pianificatore comunale al centro della disciplina degli interventi che risultano più delicati, rimasti estranei, negli anni scorsi, agli interventi legislativi a regime eccezionale.

9. Vincoli e garanzie

L'ultima parte del secondo comma dell'articolo, unitamente al comma terzo, sono infine dedicati alla tutela della finalità di "pulizia" del territorio e si riferiscono essenzialmente all'intervento previsto dal comma 1, lett. a) dell'articolo 5 (la cd. "demolizione integrale").

Si tratta di "garanzie" che rendono più difficoltoso l'eventuale tentativo di eludere la normativa, mantenendo in essere il volume che si dovrebbe demolire o ricostruendo nuovi volumi sulle aree "liberate" in forza della demolizione.

Si tratta di due diversi strumenti: il primo attiene alle modalità dell'intervento di demolizione, che deve avvenire prima dell'eventuale ricostruzione delle volumetrie in altro luogo. La prescrizione tende ad impedire il fenomeno (in passato verificatosi ad esempio con riferimento alla demolizione e ricostruzione in zona agricola di volumi siti in fascia di rispetto, ammessa in forza della l. n. 24/1985) che vedeva l'edificazione di un nuovo immobile (che avrebbe dovuto sostituire il "vecchio"), senza poi – a seguire – la demolizione della preesistenza, con il risultato di rendere illegittimo il nuovo fabbricato.

È ben possibile, in caso di necessità (si pensi alla circostanza in cui la casa da demolire sia l'unica abitazione familiare) demolire dopo la traslazione e ricostruzione dei volumi: ma in tal caso sarà necessario disporre di garanzie fideiussorie che – ove il privato non ottemperi all'impegno relativo alla demolizione – diano al Comune la possibilità ed i mezzi per intervenire in via sostitutiva.

Il secondo strumento è invece rappresentato da un vincolo urbanistico di non edificazione che si impone, a cura e spese dell'interessato, sulle aree oggetto dell'intervento di demolizione. Il vincolo garantisce il mantenimento dell'area "libera" per un decennio almeno: non solo nei confronti delle iniziative private, ma anche nei confronti dell'Amministrazione, che – per un certo tempo – non può comunque consentire l'edificazione delle aree.

Non solo: la norma è altresì finalizzata a dare tutela ai terzi, i quali – a qualche anno di distanza – potrebbero acquistare il bene nell'ignoranza della sua "speciale" condizione giuridica di inedificabilità, la quale non è detto emerga dalla semplice consultazione dello strumento urbanistico o dal rilascio del certificato di destinazione urbanistica. La trascrizione del vincolo, in tal senso, garantisce che sul punto non possa esservi incertezza alcuna[21].

(Mario Panzarino e Giulio Vidali)

---

[21] Al riguardo, si segnala che l'art. 2645-quater del Codice Civile (inserito, in sede di conversione, dall'art. 6 del d.l. n. 16 del 2 marzo 2012, convertito con modificazioni in legge n. 44 del 26 aprile 2012) prevede espressamente che "*si devono trascrivere, se hanno per oggetto beni immobili, gli atti di diritto privato, i contratti e gli altri atti di diritto privato, anche unilaterali, nonché le convenzioni e i contratti con i quali vengono costituiti a favore dello Stato, della regione, degli altri enti pubblici territoriali ovvero di enti svolgenti un servizio di interesse pubblico, vincoli di uso pubblico o comunque ogni altro vincolo a qualsiasi fine richiesto dalle normative statali e regionali, dagli strumenti urbanistici comunali nonché dai conseguenti strumenti di pianificazione territoriale e dalle convenzioni urbanistiche a essi relative*". I predetti vincoli di natura pubblicistica, incidendo sulla proprietà immobiliare, hanno natura di limitazioni del diritto di proprietà e, pertanto, devono essere portati a conoscenza dei terzi, comunque interessati dalla circolazione dei beni.

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".

La disposizione esordisce mettendo a fuoco la stretta corrispondenza biunivoca tra degrado e riqualificazione. Nel disegno della legge, infatti, il degrado costituisce la condizione imprescindibile per accedere alle premialità della riqualificazione e la riqualificazione integra la modalità di contrasto tipico al degrado.

Secondo la lett. g) dell'art. 2.1 gli ambiti urbani degradati sono le aree "*assoggettabili agli interventi di riqualificazione urbana di cui all'art.* 6" ed il primo comma dell'articolo in commento puntualizza che gli interventi di riqualificazione "*sono realizzati negli ambiti urbani degradati*". Sussiste, quindi, un nesso inscindibile tra le due fattispecie e in quest'ottica la riqualificazione diventa un obiettivo privilegiato della pianificazione territoriale ed urbanistica, come precisa il co. 2 dell'art. 3, a tal punto che "*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 … gli interventi di cui agli articoli 5 e 6, con le modalità e secondo le procedure ivi previste*" (cfr. art. 12.1, lett. b).

In proposito, per il lettore può essere fuorviante indugiare a prima vista sull'aggettivo "urbana" che parrebbe alludere – stando all'utilizzo che ne viene fatto nel comune linguaggio urbanistico - ad iniziative circoscritte a contesti cittadini o, comunque, di pertinenza di zone site in centri già urbanizzati. In realtà, come prevede l'art. 2 alla citata lett. g) del primo comma, il degrado non è necessariamente dato da compromissioni costruttive o infrastrutturali ma può anche essere di natura unicamente ambientale (si veda il punto n. 4 della lettera in esame), ad esempio imputabile a "*mancata manutenzione del territorio o a situazioni di rischio*" oppure a "*squilibri degli habitat*", circostanza che ricorre di frequente in plaghe ad alta fragilità territoriale (come talune zone alpine e vallive, la Laguna, il Delta, ecc.). In altre parole, poiché gli ambiti degradati possono essere contraddistinti anche solo da una tipologia di elementi detrattori, come quelli ambientali appena richiamati, e poiché – ai sensi della lett. c) dell'art. 2.1 – gli ambiti possono riguardare pure nuclei insistenti in zona agricola, la riqualificazione potrà interessare anche estensioni del tutto estranee alla classica casistica edificatoria (purché si tratti di aree ricadenti in ambiti di urbanizzazione consolidata come definiti dalla lett. a) dell'art. 2 della legge).

Spetta al pianificatore comunale individuare a livello locale, facendo applicazione delle definizioni dettate dall'art. 2 prima citato, gli ambiti di degrado assoggettabili a riqualificazione urbana ed il loro perimetro. L'estensione dell'ambito va calibrata con il Piano degli Interventi

(P.I.), analogamente a quanto viene previsto per gli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale considerati dal precedente art. 5 (cfr. co. 2 dello stesso).

Di conseguenza, detta attività individuativa rientra ora tra i contenuti propri del P.I. che si trovano arricchiti di questo ulteriore scopo programmatorio ad integrazione di quanto puntualmente descritto al secondo comma dell'art. 17 della l.r. n. 11/04, il quale illustra nel dettaglio le misure e le determinazioni a cui deve provvedere il Piano in questione. Tra l'altro, già l'art. 17 in parola – pur in modo meno esplicito e definito – assegnava al PI un ruolo promozionale nella riqualificazione del territorio, prova ne sia che il quarto comma della norma dispone 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*".

La legge si preoccupa che la pianificazione non venga elaborata in modo generico e che lo strumento urbanistico non si limiti a mere previsioni localizzative, non assistite da una analisi adeguata e prospettica dell'assetto territoriale volta a volta esaminato. Per questo, il PI oltre ad indicare il perimetro dell'ambito deve disciplinare gli interventi di riqualificazione con una apposita "scheda". È necessario che questo particolare documento si faccia carico, in virtù di quanto prescritto al secondo comma dell'articolo, di ponderare specificamente la regolazione degli interventi consentiti e certuni aspetti di essi debbono costituire l'oggetto precipuo di una valutazione rafforzata: in effetti, la scheda deve "precisare" alcune singole valutazioni, dando espressamente conto di averle maturate. Esse debbono riguardare: i fattori di degrado, gli obbiettivi della riqualificazione, i limiti e i parametri di zona, le destinazioni d'uso, le misure di tutela e di compensazione nonché la sostenibilità idraulica delle possibili intraprese. La perentorietà del testo, che esige la presenza di tali precisazioni all'interno della scheda di disciplina, porta a concludere per l'illegittimità di previsioni pianificatorie incomplete che non accompagnino la localizzazione dell'ambito con la piena specificazione di quanto appena illustrato.

È inoltre opportuno che il P.I. normi le concrete modalità attuative degli interventi di riqualificazione. Sul punto, l'ultimo comma dell'articolo enuncia in via generale tre possibili modi di attuazione, senza graduare la loro operatività concreta o fornire indicazioni similari di tipo pratico. In questo senso, vi è quindi una piena libertà ed autonomia del Comune nel selezionare le forme esecutive reputate più rispondenti e funzionali all'obiettivo, ferma la necessaria osservanza dei presupposti di legge per ciascuna delle modalità possibili. Tuttavia, va da sé che una pianificazione di così alto livello definitorio, come quella evocata dal secondo comma, implichi giocoforza l'esigenza di fornire anche una puntuale indicazione sullo strumento ritenuto idoneo allo scopo e di fissare detta indicazione nella scheda di riferimento, senza rimettere la scelta alle libere determinazioni del soggetto attuatore.

Innanzitutto, la lett. a) dell'ultimo comma individua nei piani urbanistici attuativi regolati agli artt. 19 e 20 della l.r. n. 11/04 uno strumento ordinario per l'attivazione degli interventi di riqualificazione urbana. Data la peculiare natura di questi ultimi, è agevole arguire che la ricorrenza pratica di tale strumento promuoverà soprattutto i piani esecutivi di cui alle lettere d), e) ed f) del citato art. 19, vale a dire il piano di recupero di cui all'articolo 28 della legge 5 agosto 1978 n. 457, il piano ambientale di cui all'articolo 27 della legge regionale 16 agosto 1984, n. 40 ("*Nuove norme per la istituzione di parchi e riserve naturali regionali*") e il programma integrato di cui all'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179. Non deve sfuggire che, secondo la norma appena citata, il "*programma integrato è lo strumento di attuazione della pianificazione urbanistica per la realizzazione coordinata, tra soggetti pubblici e privati, degli interventi di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale*". Il tema della riqualificazione trova, quindi, nel programma integrato uno strumento dedicato e concepito in funzione del "*riordino degli insediamenti esistenti e il ripristino della qualità ambientale anche attraverso l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e dell'arredo urbano, il riuso di aree dismesse, degradate, inutilizzate, a forte polarizzazione urbana, anche con il completamento dell'edificato*" (cfr. la lett. f) cit.). Per

quanto riguarda, invece, i piani di recupero è sostenibile che l'individuazione da parte del P.I. dell'ambito degradato tenga luogo – ad ogni conseguente effetto – della apposita deliberazione consiliare richiesta dal secondo comma dell'art. 27 della L. n. 457 del 1978.

Anche se uno strumento attuativo di riqualificazione sembra difficilmente riducibile, per la sua complessità, allo schema di base della preventiva urbanizzazione e della successiva edificazione, va tenuta presente – per completezza – pure l'applicabilità dell'art. 18 *bis* della l.r. n. 11/04, secondo il quale "*sono 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 decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" e quelli di completamento su parti del territorio già dotate delle principali opere di urbanizzazione primaria e secondaria*", tanto più che, a mente del co. 7 *sexies* dell'art. 48 della medesima legge regionale n. 11, "*fino al primo PAT e PI sono sempre ammessi gli interventi di cui all'*articolo 18 bis".

In secondo luogo, viene indicato dalla norma (cfr. la lett. b del comma in discussione) il comparto di cui all'art. 21 della l.r. n. 11. Al riguardo, è utile rammentare che l'articolo testé citato statuisce che la delimitazione del comparto e i termini esecutivi dello stesso "*sono stabiliti da un PUA oppure dal piano degli interventi*". Nel caso di specie, il comparto va sicuramente visto come strumento alternativo al PUA, già trattato alla lettera precedente, di talché se è pur vero che il comparto potrebbe riguardare tutto o parte di un PUA (cfr. secondo comma dell'art. 21 cit.), in ipotesi di riqualificazione urbana esso sarà principalmente destinato a *"ricomprendere gli interventi singoli spettanti a più soggetti in attuazione diretta del piano degli interventi (PI)*" (come esattamente previsto sempre dal medesimo comma dell'art. 21). L'istituto del comparto deve, poi, il suo interesse al fatto che al consorzio costituito per l'attuazione dell'intervento la legge riconosce "*titolo per procedere all'occupazione temporanea degli immobili dei dissenzienti per l'esecuzione degli interventi previsti, con diritto di rivalsa delle spese sostenute nei confronti degli aventi titolo, oppure per procedere all'espropriazione degli stessi immobili ai prezzi corrispondenti all'indennità di esproprio*" (cfr. quinto comma dell'art. 21). Pertanto, la possibilità di ricorso alle procedure ablative segnala un indubbio gradiente positivo per le finalità attuative in programma.

Da ultimo, la lett. c) del comma accredita i permessi di costruire convenzionati, ai sensi dell'articolo 28 *bis* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Si tratta, come noto, di uno strumento introdotto dalla decretazione c.d. "sblocca-Italia" (D.L. n. 133/2014) e che si giustifica qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata e, comunque, laddove sussistano i necessari presupposti di "*soddisfacimento di un interesse pubblico*" (cfr. secondo comma dell'art. 28 *bis*). Il legislatore statale non ha posto limiti alla enucleazione degli interessi generali perseguibili, prova ne sia che l'elencazione contenuta nel terzo comma dell'art. 28 *bis* (edilizia residenziale sociale, rilevanti opere di urbanizzazione, ecc.) riveste per stessa previsione redazionale una funzione meramente esemplificativa. Ne deriva che opportunamente il testo regionale rimanda a questa innovativa modalità di attuazione convenzionale come abito operativo di interventi di riqualificazione urbana.

Infine, va sottolineato che, al terzo comma, il presente articolo chiarisce che 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*". Viene pertanto ripetuta anche per la riqualificazione urbana una previsione di favore del tutto identica a quella dettata al secondo comma del precedente art. 5 per la riqualificazione edilizia e ambientale, con la conseguenza che, a commento di tali misure di agevolazione, può essere richiamato quanto già illustrato in quella sede.

Resta inteso che le previsioni premiali andranno messe in atto entro un corretto contesto applicativo: da un lato, non va dimenticata la necessità di rispettare in ogni caso le dotazioni stabilite dallo strumento urbanistico generale, dal momento che la riqualificazione si attua "*fermo restando il rispetto del dimensionamento del piano di assetto del territorio (PAT)*" (cfr. il secondo comma dell'articolo in commento); dall'altro lato, il *bonus* assegnato caso per caso non andrà confuso con quanto è già realizzabile in via aggiuntiva in base alla normativa (l.r. n. 14/09) sul c.d.

"piano-casa", espressamente fatta salva dal successivo art. 12. Come noto, la legislazione sul "piano-casa" – all'art. 3 della stessa – contiene disposizioni di marcata incentivazione della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e non per nulla la presente legge si premura alla lett. g) del citato art. 12 di precisare che dette "*premialità sono da considerarsi alternative e non cumulabili*" con quelle assegnabili con il presente articolo.

(Enrico Gaz)

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.

6. I programmi di rigenerazione urbana sostenibile hanno titolo preferenziale per l'attribuzione di finanziamenti regionali e per la partecipazione a bandi di finanziamento a regia regionale.

SOMMARIO: 1. La "rigenerazione urbana" – 2. Individuazione degli ambiti di rigenerazione urbana sostenibile – 3. Approvazione dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile - 4. Osservazioni conclusive.

1. La "rigenerazione urbana"

La "rigenerazione urbana" è un concetto che accompagna da almeno quarant'anni la nostra storia urbanistica, e come tanti altri ha cambiato sembianze e significato.

Negli anni Settanta si parlava di rigenerazione limitatamente al tessuto edilizio storico.

A partire dagli anni Ottanta, il concetto si è esteso a comprendere il recupero delle aree dismesse dopo la progressiva delocalizzazione delle industrie e di molti altri servizi fino ad allora in prossimità, se non all'interno, dei centri urbani.

La nozione attuale è ancora più ampia: coincide con la riqualificazione di interi quartieri o di ambiti urbani complessi, spesso costruiti con criteri di bassa qualità edilizia, architettonica e urbanistica.

Fino ad oggi, anche per il sostanziale inutilizzo della società di trasformazione urbana (art. 17, comma 59, l. n. 127/1997 e art. 120 d. lgs. n. 267/2000), l'obiettivo della rigenerazione è stato perseguito prevalentemente attraverso i programmi integrati ossia su iniziativa sostanzialmente privata, per ambiti definiti e in cambio di un beneficio pubblico da contrattare di volta in volta. La felice stagione dei programmi integrati ha tuttavia esaurito la propria forza propulsiva proprio nel momento in cui è venuta a mancare dal mercato una domanda capace di convogliare risorse private sull'attuazione di tali strumenti, che la legislazione e la pianificazione avevano sì sviluppato in forme sempre più flessibili, ma anche sempre incentrate su una capacità derogatoria dipendente dal riconoscimento di un beneficio pubblico ossia comunque di un sacrificio economico richiesto al privato principalmente in termini di opere pubbliche o di pubblico interesse.

Questa logica, insita nell'incentivazione di interventi *extra ordinem* con la concertata introduzione di deroghe o varianti alle previsioni di piano regolatore generale ma con la contestuale pretesa di una qualche forma di partecipazione pubblica al maggior valore che si stima generato dagli interventi (logica che, di fatto, caratterizza anche la disposizione di cui alla lettera d-ter introdotta nel 4° comma dell'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 dal decreto-legge "Sblocca Italia" del 2014), ha perduto impatto e attualità ed è stata ripensata facendo *in primis* della riqualificazione in sé stessa il "beneficio pubblico" (come già era in parte stabilito dall'art. 5, commi 9 e 11, del d.l. n. 70/2011[1]): e confermando - anzi, se possibile, implementando - l'incentivo ormai "classico" rappresentato dalla "deroga", dalla "variante", con il coinvolgimento di risorse finanziarie pubbliche per il tramite di modalità diverse rispetto a quelle caratterizzanti la fallimentare esperienza della società di trasformazione urbana.

A questa filosofia sembra ispirarsi l'articolo in commento, rubricato "rigenerazione urbana sostenibile".

La "rigenerazione" riguarda ambiti di scala ben più ampia e complessa di quelli oggetto della "riqualificazione urbana" di cui all'articolo 6[2]. Lo attesta già la definizione di "*ambiti urbani di rigenerazione*" contenuta alla lettera h) dell'art. 2, comma 1, secondo la quale sono tali "*le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata*" quali definiti nella precedente lettera e) del medesimo comma e "*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*". Sempre la lettera h) del comma 1 dell'articolo 2, al cui commento si rinvia, prosegue elencando anche le specifiche

---

[1] Il comma 9 dell'art. 5 del decreto-legge n. 70/2011 (cd. "decreto sviluppo", convertito dalla l. n. 106/2011) ha disposto quanto segue: "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.

[2] Nel primo testo del progetto di legge il termine "rigenerazione" era indifferentemente impiegato per gli interventi edilizi su singoli fabbricati e per quelli di recupero di interi ambiti degradati; inoltre presupponeva iniziative e finanziamenti principalmente privati.

finalità dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile (sostenibilità, contenimento del consumo di suolo; riduzione dei consumi idrici ed energetici; integrazione sociale, culturale e funzionale; soddisfacimento della domanda abitativa e coesione sociale; integrazione delle infrastrutture della mobilità veicolare, pedonale e ciclabile con il tessuto urbano, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi; partecipazione attiva dei cittadini fin dalla progettazione dei programmi di intervento; innovazione e sperimentazione edilizia e tecnologica; sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione, sicurezza sociale e superamento delle diseguaglianze sociali): da questo elenco si desume che la rigenerazione urbana va ben oltre l'aspetto urbanistico e ben oltre la sfera privata.

Vi è dunque, al fondo della norma, la piena consapevolezza che la rigenerazione di ambiti urbani estesi coinvolge una pluralità di fattori (sociali, economici, ambientali, urbanistici, edilizi) da coordinare ed integrare fra loro e può avvenire solamente sotto una chiara e forte regia pubblica: da parte della Regione, ma – prima e soprattutto – da parte del Comune interessato.

2. Individuazione degli ambiti di rigenerazione urbana sostenibile

Il metodo di fondo per l'attuazione di queste finalità resta invero quello a cui è improntata l'intera legge ossia la delega ai Comuni – esercitabile dopo l'emanazione e nel rispetto dei criteri di individuazione e degli obiettivi di recupero dettati dalla Giunta regionale (art. 4, comma 2, lett. b) – del compito di individuare nel PAT gli ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili a programmi di rigenerazione urbana sostenibile, procedendo poi nei PI a definirne più esattamente i perimetri e a dettarne gli indirizzi attuativi (fermo restando che nel caso di ambiti interessanti il territorio di più Comuni sarà il PATI lo strumento chiamato a coordinare, da un punto di vista pianificatorio, la possibile azione integrata degli enti comunali coinvolti).

Tale distribuzione nella pianificazione comunale, peraltro, non esaurisce affatto la disciplina degli interventi di rigenerazione ma ne disegna solo la cornice: implica e richiede, infatti, un terzo ed un quarto livello di attuazione, consistenti, rispettivamente, nella presentazione dei "programmi" e nella loro approvazione, che è approvazione regionale (cfr. *infra*).

In particolare, al PAT è demandato il solo compito di individuare, tenendo conto della definizione contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. h) e dei criteri dettati dalla Giunta regionale, gli "ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili a programmi di rigenerazione urbana sostenibile"[3], al PI quello di fissare i perimetri (anche all'interno del più generale "ambito" delineato dal PAT, sembra di capire) e di dettare con scheda gli "indirizzi" dell'attuazione comprendenti anche, ma non solo, l'indicazione delle modalità di trasferimento delle attività improprie, le destinazioni d'uso incompatibili e le misure occorrenti a garantire il raggiungimento degli obiettivi (ferma la possibilità, nella fase di approvazione regionale del programma, di variare, ove necessario, specifiche previsioni della scheda [cfr. *infra*]).

Si tratta di una scelta consapevole e opportuna: la pianificazione comunale non deve e non può entrare nel dettaglio, lasciato alle proposte dei "soggetti pubblici o privati aventi titolo" [a loro volta frutto di ampia consultazione con la cittadinanza, nelle modalità anche procedurali che saranno definite dalla Giunta ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. b)], e soprattutto non deve stabilire le destinazioni d'uso ma solo quelle "incompatibili" di modo che tutte le altre, per esclusione, devono ritenersi ammesse[4].

---

[3] Il PAT non può e non deve fare altro che individuare gli ambiti; gli effetti di questa individuazione sono poi delineati direttamente dalla legge, la quale stabilisce *iter* e contenuti dei passaggi successivi.

[4] La necessità di un mix funzionale è affermata già nella citata lettera h) del 1° comma dell'art. 2, che fra le finalità dei programmi annovera al n. 4) la "compresenza e [la] interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero", e dallo stesso articolo 7 al comma 2, che impone ai programmi di prevedere "lo sviluppo di tecnologie urbane a basso impatto energetico e ambientale, la pluralità di funzioni e la qualità architettonica degli edifici e degli spazi pubblici": le funzioni possono – anzi devono – essere diversificate, senza predeterminazione.

3. Approvazione dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile

Una volta stabilita la cornice nella pianificazione comunale, entra in gioco il "terzo livello", il quale a sua volta si articola in due momenti.

In un primo momento (comma 3), i "soggetti pubblici o privati aventi titolo" presentano al Comune una "proposta di programma di rigenerazione urbana sostenibile", e il Comune passa a verificarne la coerenza con gli indirizzi, i criteri e gli obiettivi indicati nelle schede contenute nel PI.

La proposta, per scala e soprattutto per contenuti, non è un piano attuativo ma appunto un "programma" esteso a parti organiche della città (ad es.: una zona industriale), corredato da ben precisi elaborati.

Anzitutto, è corredata da una proposta progettuale "di massima", articolabile in fasi di attuazione, alla quale si richiede di indicare gli ambiti di intervento che devono restare unitari, di garantire ove occorra l'invarianza idraulica e, se del caso, il potenziamento idraulico e si richiede altresì di specificare "*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*".

È prevista poi una relazione tecnico-illustrativa per indicare finalità da perseguire, interventi da realizzare, obiettivi di qualità da raggiungere, mezzi e tempi di attuazione, risultati attesi.

Soprattutto, per questi programmi di rigenerazioni urbana che devono essere programmi "sostenibili" si richiede una "*relazione economica, contenente un piano economico-finanziario di massima*": relazione volta sì a rappresentare in termini economici costi e benefici attesi, ma più specificamente finalizzata a giustificare la serietà e la fattibilità dell'operazione (fonti di finanziamento e "sostenibilità"), fermo restando che la sostenibilità economica deve essere dimostrata in relazione all'intero programma ma potrebbe essere comprovata anche in relazione a "singole fasi di attuazione" e quindi, sembrerebbe di capire, accettando in partenza l'idea di una attuazione solo (e almeno) parziale (sulla falsariga, del resto, delle nuove disposizioni del d.lgs. 50/2016 sui contratti per la realizzazione di complesse opere pubbliche o di pubblico interesse in regime di concessione: disposizioni che consentono la possibilità di ammettere pure iniziative contemplanti parziali finanziamenti del progetto complessivo, a quel punto realizzabile anche limitatamente a singoli stralci tecnicamente ed economicamente funzionali).

La disposizione non arriva a richiedere espressamente che il piano economico-finanziario di massima, già in questa fase, sia accompagnato anche da idonea documentazione comprovante i possibili finanziamenti dell'iniziativa o da dichiarazioni di istituti finanziatori di manifestazione di interesse a finanziare l'operazione. Vero è che, proprio per assicurare la fattibilità e la sostenibilità dell'iniziativa nel momento in cui la stessa prenderà concretamente avvio, potrebbe essere importante che gli atti approvativi del programma di rigenerazione urbana si premurino di analizzare e disciplinare anche questi profili (subordinando, ad esempio, la sottoscrizione di convenzioni attuative di singole fasi attuative alla dimostrazione della contestuale sottoscrizione di contratti di finanziamento) e, prima, si preoccupino del coinvolgimento degli operatori economici nella verifica sull'adeguatezza dei livelli di "bancabilità" dei progetti (reperibilità sul mercato finanziario di risorse adeguate; sostenibilità delle fonti; congruità della redditività del capitale investito): così da cercare di evitare il ripetersi di errori che hanno caratterizzato una certa fase della storia della programmazione integrata di riqualificazione nel Veneto, dove una non attenta valutazione preventiva sulla concreta ed effettiva sostenibilità economico-finanziaria dei progetti approvati si è tradotta nell'incompletezza, in fase realizzativa, degli interventi.

Da ultimo, il comma 3 dell'articolo 7 richiede che la proposta di programma sia corredata anche da uno schema di "accordo", che sembrerebbe una forma attenuata e più generale di convenzione urbanistica in cui oltre agli "impegni assunti dai soggetti interessati" - genericamente intesi e perciò attinenti non alla sola urbanizzazione (che potrebbe anche mancare) ma pure ai tempi e modi di attuazione dell'interesse pubblico primario costituito dalla riqualificazione in se stessa - è contemplato il controllo periodico "dello stato di attuazione del

programma"[5] (non le garanzie, dunque, demandabili a una fase successiva, dinanzi a un progetto compiuto). Lo schema di accordo potrebbe poi disciplinare anche forme per garantire la possibilità di "*effettiva partecipazione degli abitanti*" nella fase di gestione del programma, secondo le indicazioni (strumenti e procedure) che saranno date, sul punto, dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. b), l.r. n. 14/2017.

In un secondo momento rientrano in gioco i Comuni: sono i Comuni, singoli o associati, a "promuovere" i programmi ricevuti e ad avviarli, se ritenuti meritevoli, alla approvazione regionale (comma 4): è implicito e inevitabile infatti che i Comuni compiano una prima valutazione discrezionale di ammissibilità, completezza e anche meritevolezza dei programmi, superata la quale essi, "*in quanto* di interesse regionale", sono avviati all'approvazione mediante accordo di programma ai sensi del combinato disposto degli articoli 32 della l.r. n. 35, 2001 e 6, comma 2, della l.r. n. 11/2004.

Il tenore letterale della disposizione di cui all'esaminato comma 4 ("*sono approvati, in quanto di interesse regionale*") si presta a una duplice lettura: quella secondo la quale detti programmi, se approvati, diventano "per definizione" di interesse regionale, come sembra suggerire anche una interpretazione sistematica (la norma disciplina la sola approvazione in sede regionale; i finanziamenti previsti ed il monitoraggio sono a livello regionale), e quella secondo la quale invece la forma di approvazione mediante accordo di programma "a regia regionale" trovi applicazione solamente in relazione a quei programmi di rigenerazione urbana che, per il peculiare contenuto o per l'ambito territoriale di intervento, siano ritenuti dalla Regione di interesse sovracomunale (intendendosi la locuzione "in quanto" come un "se" o un "laddove").

Ad avviso di chi scrive, proprio la strategicità che la l.r.14/2017 ha voluto riconoscere a questi programmi di rigenerazione urbana (i quali ultimi in molti casi potrebbero richiedere una variazione alla strumentazione urbanistica locale e sempre richiedono una attuazione organica e coordinata dei complessi interventi previsti, con l'esercizio congiunto di più competenze amministrative) induce a ritenere che il legislatore abbia voluto sottrarre l'ultima fase approvativa di questi programmi alla sola sfera di competenza comunale (in cui rientrano invece gli interventi di sola "riqualificazione urbana" di cui all'art. 6).

L'utilizzo dello strumento dell'accordo regionale si giustifica anche per l'esigenza di prevedere a carico delle "parti pubbliche" firmatarie "*forme di cofinanziamento ed incentivi, inclusa la riduzione del contributo di costruzione*" (comma 5): fermo restando che l'approvazione di questi programmi "*costituisce presupposto per l'accesso al fondo regionale di cui all'articolo 10*" della l.r. n. 14/2017

Chiude l'articolo il comma 6, nel quale si stabilisce che i programmi, evidentemente approvati, hanno titolo preferenziale per l'attribuzione di finanziamenti regionali e per la partecipazione a bandi di finanziamento a regia regionale (cfr. sul punto anche art. 10, comma 1, lett. a) e b)).

4. Osservazioni conclusive

Ciò detto quanto al dato letterale, non mancano spunti di riflessione.

In primo luogo, l'articolo in commento pone un rapporto di consequenzialità ma non di dipendenza fra la "cornice" di indirizzi comunale e l'accordo di programma finale: la scheda del PI evidentemente non vincola ma appunto indirizza il programma, la cui approvazione ai sensi dell'art. 32 della l.r. n. 35/2001 e dell'art. 6, comma 2, della legge finanziaria regionale per il 2010 (l.r. n. 11/2010) consente, se necessario, ulteriori varianti, anche perimetriche: la norma peraltro non limita l'intensità delle eventuali varianti, né stabilisce se esse debbano avere un ruolo correttivo o possano stravolgere gli indirizzi dati dal Comune, che è parte dell'accordo.

In secondo luogo, merita una riflessione la flessibilità della disciplina delle destinazioni d'uso, anche in rapporto agli standard: gli ambiti di rigenerazione urbana sono "a destinazione

[5] Sulla verifica periodica dello stato di attuazione dei programmi di rigenerazione urbana approvati e degli eventuali finanziamenti del fondo regionale di cui all'art. 10, cfr. art. 15, comma 1, lett. a) della legge.

d'uso residuale" - i Comuni possono solo indicare gli usi espressamente vietati - e in ragione di ciò, analogamente a quanto previsto per l'integrazione delle attività commerciali coi centri storici (art. 21, comma 6, lett. a*)* l.r. n. 50/2012), non è logicamente possibile predeterminare e tantomeno imporre nella scheda dotazioni di spazi a standard (es.: parcheggi): tale compito evidentemente spetterà al convenzionamento attuativo.

Va da sé che la norma non contempla altro beneficio pubblico se non la rigenerazione in sé stessa; rigenerazione che oltretutto può accedere sia alle forme di cofinanziamento e di incentivo stabilite nell'accordo (comma 5), sia ai finanziamenti regionali o ai bandi di finanziamento a regia regionale (comma 6). È quindi ontologicamente incompatibile coll'istituto la contrapposta previsione di un ulteriore "beneficio pubblico" in termini di contributo straordinario in denaro o in opere, ai sensi della citata lettera "d-ter" del comma 4 dell'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 (il comma 4-bis del menzionato art. 16 del T.U.E., dopo aver disciplinato il contributo straordinario su indicato, fa "*salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali*").

Un cenno merita anche la procedura di accordo di programma regionale. L'art. 7 nulla aggiunge e quindi vale sempre lo schema tracciato dalla DGR n. 2943/2010, al netto però della prima fase di filtro rappresentata dalla delibera di giunta regionale attestante l'interesse regionale: tale valutazione preliminare, secondo la lettura interpretativa prima evidenziata, è infatti compiuta a monte dalla legge (*"I programmi di rigenerazione urbana sostenibile … sono approvati, in quanto di interesse regionale, mediante accordo di programma …").*

Il tempo dirà se questa previsione porterà frutto o resterà sulla carta o, ancora, se esaurirà i propri effetti nel finanziare idee e progetti che resteranno tali.

È chiaro che più ampia sarà l'area da rigenerare (e quindi la platea dei soggetti interessati), più difficile sarà il perseguimento degli ambiziosi obiettivi delineati dalla legge. La stessa possibilità di suddividere in singole fasi di attuazione e per interventi unitari l'intervento programmato (schema già sperimentato in scala di pianificazione attuativa: cfr. art. 28, comma 6-bis, l. n. 1150/1942, introdotto dal d.l. n. 133/2014, convertito dalla legge n. 164/2014) costituisce una risposta solo parziale alle difficoltà generate dalla frammentazione dominicale.

Eppure la Regione non avrebbe potuto fare molto di più.

L'unico vero rimedio per superare l'opposizione dei dissenzienti, che va data per scontata in ambiti vasti a fronte della frammentazione della proprietà (si pensi ai grandi condomìni), è infatti l'espropriazione, che è soggetta a riserva (relativa) di legge statale: è lo Stato a declinare i casi in cui l'espropriazione è ammessa, a dettare i criteri di quantificazione dell'indennità e le regole del procedimento. La legislazione regionale può solo disciplinare aspetti di dettaglio, come avviene nella materia urbanistica a proposito dei comparti e dei piani urbanistici. Ne consegue che, mancando per forza di cose una disciplina specifica dell'espropriazione all'interno della "rigenerazione urbana" regolata dalla legge regionale nell'articolo in commento, e fin quando lo Stato non detterà disposizioni *ad hoc*, essa potrà e dovrà trovare spazio solo "a valle", in sede di attuazione urbanistica, con i conseguenti aggravi procedurali.

Un altro elemento significativo, di forza e di debolezza al tempo stesso, è costituito dalla necessità di una forte regia pubblica, dall'inizio alla fine del processo: tale regia, considerate la complessità dei temi e degli obiettivi, la necessità di coinvolgere fin dalla programmazione i cittadini e la peculiarità delle procedure (dal PAT all'accordo di programma regionale, ed anche oltre, fino alla fase dell'attuazione concreta), richiede non solo saldezza o coerenza ma anche continuità politica e/o di visione strategica del futuro della città.

(Emilio Caucci e Diego Signor)

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.

SOMMARIO: 1. Dalle destinazioni d'uso agli usi temporanei (B. Barel) – 2. Il riuso temporaneo (D. Gerotto) – 3. La Valorizzazione Immobiliare e la Rigenerazione Urbana tramite gli usi temporanei degli immobili (A. Balduzzi) – 4. Il valore del "Temporiuso" (C. Bertorelli).

1. Dalle destinazioni d'uso agli usi temporanei

Anche l'attività normativa può avere dei momenti di creatività. È il caso di questa disposizione, che non figurava nei disegni di legge originari confluiti nel testo di sintesi ma che è stata felicemente inserita in dirittura d'arrivo, mediante un emendamento dell'ultimo minuto ampiamente condiviso dal consiglio regionale e auspicato anche da tutti i commentatori di questo articolo.

Al di là del dettato letterale, che ha inevitabilmente risentito dei tempi ristrettissimi dei

lavori conclusivi, è la sostanza che conta e che fa la differenza. Si tratta infatti di un'assoluta novità non solo per la legislazione regionale del Veneto ma anche per la legislazione in genere, statale e di altre regioni.

La disciplina urbanistica è infatti prigioniera da oltre cinquant'anni del mito dello *zooning*, delle destinazioni d'uso degli immobili tipizzate dalla legge e disegnate dagli atti di pianificazione in una griglia sempre più rigida e sempre più datata. Destinazioni d'uso assunte a presupposto per la determinazione degli *standard* e dei contributi di costruzione, perimetrate con parole sempre più anacronistiche e insignificanti al mutare dell'economia, della società e dei lavori. Parole spesso usate con libertà e vaghezza dai pianificatori, compiaciuti dal fascino esercitato da espressioni accattivanti quanto vacue e polivalenti come "parco tecnologico" o come "zone produttive e terziarie".

Fino a degenerazioni ridicole, come nel caso di imprenditori brillanti insediati in origine in zone artigianali e colpevoli di essere poi diventati industriali, in contrasto con la destinazione di zona, o come nel caso di officine divenute pian piano concessionarie di autoveicoli e perciò meritevoli di essere sfrattate dalle zone produttive siccome degenerate in attività commerciali.

Se nei decenni dell'espansione edilizia poteva apparire ragionevole indirizzare l'insediamento delle imprese in ambiti selezionati del territorio comunale, a protezione del tessuto edilizio consolidato e degli spazi agricoli e aperti, secondo vocazioni che sembravano stabilmente tipizzabili, già non lo era più agli inizi di questo secolo, tanto che la riforma urbanistica veneta del 2004 ha rimesso ai piani territoriali provinciali la funzione di inventariare le aree produttive disperse e di segnarne la sorte, distinguendo quelle meritevoli di espansione da quelle ormai esaurite e ancor più da quelle da sopprimere prima possibile.

Ma la crisi economica dell'ultimo decennio è stata più veloce ed efficace della pianificazione territoriale. E, forse più ancora della crisi, è la nuova economia post-globalizzazione a far intuire scenari radicalmente diversi, nei quali cerca una ridefinizione lo stesso rapporto fra spazio e lavoro, fra contenitore e contenuto. Basta osservare i giovani creativi ospiti degli "incubatori" di start-up per capire come la loro idea di ufficio o di laboratorio sia talora radicalmente diversa da quella tradizionale.

La crisi del tessuto produttivo tradizionale e lo svuotamento dei capannoni disseminati nel territorio regionale non sono che un pallido riflesso del cambiamento radicale in atto delle forme del lavoro, dei servizi necessari alla nuova economia, della nuova domanda di dare senso e intensità e significato e emozioni al tempo libero, dell'aspirazione sempre più diffusa ad una qualità di vita diversa dal passato, ad una diversa modulazione del proprio tempo e dei propri ritmi di vita.

Che ne sarà allora degli scheletri della vecchia economia, dei capannoni ancora soggetti a pesante tassazione, come se fossero ancora segni tangibili di redditività e non invece fardelli pesanti generatori di oneri, fiscali e manutentivi, di premi assicurativi e di costi di guardiania?

La nuova domanda della nuova economia guarda da tutt'altra parte. Cerca manufatti di grandi e grandissime dimensioni, adatti alla logistica più che alla produzione, prossimi alle grandi vie di comunicazione, localizzati in punti strategici rispetto ai bacini di interesse, adeguati alle più recenti normative tecniche e di sicurezza, dotati di impiantistica al passo coi tempi.

Che fare, dunque, per evitare che il territorio veneto diventi un cimitero di ruderi industriali fatiscenti, con evaporazione di investimenti e tracollo di bilanci aziendali, senza neppure quel malinconico oblio che velava le rovine di Roma antica vegliate da pecore e capre nelle struggenti stampe del Piranesi?

Due sono le carte che gioca il legislatore regionale per salvare il salvabile, complementari fra loro e rimesse al coraggio delle scelte difficili e pragmatiche. L'una è la demolizione, apparentemente traumatica ma in realtà lungimirante. Ciò che è inutile, è spreco per tutti: per il paesaggio e il territorio, per la proprietà destinata a sopportare oneri e rischi senza prospettive positive. La demolizione finisce allora col rivelarsi liberatoria: fa cessare costi improduttivi, rimette in gioco uno spazio libero e come tale suscettibile di essere reinterpretato e rivissuto, magari per accogliere un vigneto o un parco giochi o un noceto o un maneggio: beni oggi preziosi e spesso generatori di valore.

L'altra carta, la prima da giocare per i manufatti in migliori condizioni, è offerta dalla disposizione in commento: ridare un senso, nuovo e imprevedibile, a manufatti costruiti per le attività produttive, aprendoli alla creatività dei giovani e alla loro re-interpretazione della vita e del lavoro e dei servizi e del tempo libero. Gli usi temporanei non hanno nome, tipicità, stabilità, prevedibilità: sono un'espressione tutta da riempire di contenuti secondo l'energia creativa dei giovani e dei meno giovani dal pensiero giovane. Nessuna variante urbanistica da chiedere ai Comuni e da rimettere a faticosi e lenti procedimenti; nessun contributo da pagare per mutamenti di destinazione d'uso. La disposizione consente ai Comuni, mediante semplici accordi tra privati e consiglio comunale, di provare a riempire di idee nuove scatole edilizie nate per un altro mondo. È una sfida: il Consiglio comunale "può" autorizzare, per un massimo di cinque anni, gli usi previsti da progetti presentati dai proprietari o anche da altri soggetti, d'intesa ovviamente con i proprietari. La convenzione ha un ampio spazio d'azione, può prevedere sanzioni in caso di inadempimento, può esigere un minimo di opere come accessi e parcheggi o infrastrutture indispensabili in rapporto allo specifico uso proposto. Ma non sono imposti *standard* particolari, né opere che non siano indispensabili per rispettare le normative statali e regionali preposte alla salvaguardia di valori superiori, dalla sicurezza del lavoro alla tutela della salute e naturalmente della pubblica incolumità, alle esigenze igienico-sanitarie, all'ordine pubblico. Particolare attenzione è riservata anche alla tutela dei vicini, per prevenire disturbo o addirittura tensioni sociali, e l'espressa esclusione dell'uso ricettivo sembra volta proprio ad evitare in radice l'uso dei capannoni come ricoveri temporanei per l'ospitalità di persone in condizioni di disagio (ma è forse conciliabile con la possibilità di ricavarne foresterie per dipendenti delle aziende locali).

La scelta del legislatore di coinvolgere il Consiglio comunale, chiamato ad autorizzare l'uso temporaneo mediante l'approvazione di una convenzione col privato promotore, appare poco in linea col riparto di competenze tra Consiglio e Giunta secondo la competente normativa statale, e anche con la provvisorietà dell'esperimento in rapporto alla immutazione della pianificazione urbanistica. Per contro può spiegarsi col proposito di non interferire neppure temporaneamente col ruolo proprio del consiglio comunale in materia di pianificazione urbanistica comunale e allo stesso tempo con un'esigenza di massima trasparenza e partecipazione di fronte a decisioni che, sia pure temporanee, avviano processi non sono prevedibili nei loro sviluppi e suscettibili di incidere anche sul contesto sociale e ambientale nel quale si colloca l'edificio interessato dal progetto.

Lo schema di convenzione previsto è atipico e delinea i contenuti minimi, lasciando al Consiglio comunale e al proponente ampio margine per definire eventualmente altri contenuti. È palese però che la duttilità dello strumento è finalizzata a semplificare ed incentivare il perseguimento degli obiettivi enunciati dalla disposizione fin dal suo esordio, cosicché sarà efficace quanto più sarà un abito su misura, leggero e arioso, per innovatori poveri di capitali e ricchi di idee e coraggio, e non invece una cappa gravosa e rigida, onerosa e dissuasiva, capace di spegnere sul nascere quell'entusiasmo magari un po' emotivo e improvvisato che potrebbe rappresentare l'ultima speranza prima della demolizione.

(Bruno Barel)

2. Il riuso temporaneo

La commercializzazione del primo *smartphone* nel 2007 e la crisi economica dell'anno successivo hanno dato vita ad una successione sempre più veloce di cambiamenti, non lasciandoci spesso il tempo per adattarci. Ma ci sono persone consapevoli di questo "nuovo" mondo in continuo cambiamento che riescono a guardarlo con occhi nuovi. Sono quelle che provano tutti i giorni ad immaginare con creatività un futuro coerente con questo tempo. Per loro il lavoro c'è se viene inventato. Giovani e meno giovani, senza occupazione, provano allora a far nascere imprese da idee innovative e spesso non chiaramente classificabili. Questi nuovi imprenditori/artigiani/agricoltori/creativi, con la consapevolezza dell'importanza del legame

con il territorio, hanno avviato un processo per una nuova di economia del Veneto che il sistema bancario ha difficoltà a finanziare.

In questo contesto il riuso di immobili vuoti diventa un'opportunità per avere spazi a costi modesti e senza grandi investimenti, dando la possibilità di imparare a far crescere un'impresa con molto impegno, nonostante le limitate risorse finanziarie di questi tempi.

Il riuso temporaneo permette di ottenere spazi a costi ridotti senza onerosi cambi di destinazione e con poche opere di messa a norma in relazione alla specifica attività, per un periodo sufficiente a capire se l'impresa ideata funziona veramente.

Il riuso temporaneo concede l'utilizzo di vecchi edifici abbandonati o sottoutilizzati di proprietà pubblica o privata che, in attesa di un importante processo di ristrutturazione, possono ospitare iniziative legate al mondo della cultura e dell'associazionismo, allo start-up dell'artigianato e piccola impresa, a servizi alla persona e al commercio di vicinato.

Il riuso temporaneo permette l'uso di capannoni artigianali da parte di micro imprese che lavorano insieme, aiutandosi a vicenda, aggregando un'ampia varietà di attività, senza farsi molte domande su quale tipo di destinazione urbanistica sia formalmente appropriata.

Il riuso temporaneo consente alle *start-up* di occupare negozi sfitti in vie o gallerie commerciali degradate che nessuno vuole, generando un microcosmo di relazioni capace di cambiare lo spazio urbano innalzando il valore degli immobili dell'intero quartiere.

Tutto questo non si ottiene con una mera applicazione delle norme. La Regione Veneto, prima in Italia, ha voluto consegnare ai Comuni una nuova possibilità per avviare processi di riqualificazione della città lasciando alla comunità spazi di innovazione e creatività. Le amministrazioni devono pensare lo sviluppo urbano come azione per coniugare idea di spazio e qualità della vita della popolazione. La città va immaginata come ecosistema funzionale allo sviluppo di relazioni tra le persone e tra diverse organizzazioni. Papa Francesco ci dice nell'enciclica Laudato Sii *"Non basta la ricerca della bellezza nel progetto architettonico, perché ha ancora più valore servire un altro tipo di bellezza: la qualità della vita delle persone, la loro armonia con l'ambiente, l'incontro e l'aiuto reciproco. Anche per questo è tanto importante che il punto di vista degli abitanti del luogo contribuisca sempre all'analisi della pianificazione urbanistica".*

Attraverso il riuso la comunità sperimenta una modalità diversa di pianificazione urbana. Il Piano non è più uno strumento calato dall'alto ma piuttosto il risultato di una condivisione di attività e comportamenti. Parole ormai vuote come *smart o sustainable*, lasciano spazio ad un nuovo dizionario di vocaboli e di gesti condivisi.

Oggi il problema delle amministrazioni è come dare risposte ai bisogni dei propri cittadini con una crescente scarsità di risorse e con sfide sempre più grandi. Alla Politica è richiesto di fare uno sforzo di immaginazione per definire scenari strategici adatti ai tempi. Le è richiesto di usare "occhi nuovi" per guardare il mondo. La Regione con questa legge ha provato a immaginare un nuovo modello di sviluppo per il Veneto, spetta a noi ora cogliere l'opportunità per adattarci al "nuovo" mondo.

(Danilo Gerotto)

3. La Valorizzazione Immobiliare e la Rigenerazione Urbana tramite gli usi temporanei degli immobili

La "rigenerazione urbana" è diventata, negli anni, un tema sempre più attuale, i cui riflessi concreti si evidenziano nelle numerose iniziative volte alla riqualificazione del patrimonio immobiliare alla scala urbana, puntando a garantire qualità e sicurezza dell'abitare sia dal punto di vista sociale che ambientale, mirando ad attuare interventi volti alla rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio preesistente, limitando il consumo di territorio, salvaguardando il paesaggio e l'ambiente, ed escludendo interventi unicamente volti a "demolizione e ricostruzione" a fini speculativi.

Il significato di "rigenerazione urbana" è, inoltre, in continua evoluzione e le metodologie messe in atto a tale scopo cambiano seguendo i ritmi e le trasformazioni del tessuto socio-economico: il lavoro è sempre più flessibile, gli spostamenti più frequenti, le sedi di lavoro

sempre meno geograficamente identificabili e permanenti; si stanno diffondendo lo "smart working" e la condivisione delle esperienze e degli spazi, del "fare rete" (*co-working* e *co-living*) Anche la conformazione del nucleo famigliare è cambiato, e di conseguenza le relative esigenze in termini di spazi e di fruizione dei luoghi.

Il fattore esperienziale assume sempre più rilevanza a fronte di elementi canonici di identificazione spazio-temporali di una determinata funzione in un determinato luogo: le "attività", intese in senso lato e classico, stanno uscendo dal perimetro fisico degli spazi storicamente dedicati ad ospitarle e spesso cercano collocazione in ambienti inusuali (si pensi alle mostre d'arte contemporanea o alle sfilate di moda organizzate all'interno di ex stabilimenti industriali dismessi).

Il concetto di "temporaneità" è sempre più presente e determinante le scelte e gli indirizzi del vivere nella società odierna: il tema del riuso degli immobili, contro il consumo di suolo, è ormai da parecchio tempo sentito e sempre più attuale; l'innesto sugli immobili dismessi di "usi temporanei" è una pratica che sta prendendo piede, ma che ancora sconta l'inadeguatezza di un quadro normativo, a livello nazionale, ormai superato o che, quantomeno, non agevola tali iniziative.

Oggi in Italia ci sono più di 6 milioni di beni inutilizzati o sottoutilizzati, pari a due volte la città di Roma[1]; tra questi sono moltissimi quelli di provenienza pubblica, abbandonati da decenni, estesi alcune decine di migliaia di metri quadri (tra cui ex caserme, ex ospedali ecc.), e molto spesso collocati in aree limitrofe il centro delle città. Tali aree vanno a configurare una nuova tipologia di "periferia" urbana, caratterizzata da uno status di degrado e abbandono, ma geograficamente collocata in zone centrali e spesso limitrofe a quartieri i cui valori immobiliari sono elevati.

Attribuendo un significato innovativo alla "valorizzazione immobiliare", intendendola come un processo temporaneo di rivitalizzazione degli immobili in disuso, in attesa che gli stessi vengano avviati ad un percorso di trasformazione definitiva, è possibile considerare gli immobili come "*temporary box*", adatti ad ospitare attività temporanee capaci di riattivare dinamiche che faticano a ripartire seguendo i processi tradizionali "*economic driver*". La cultura, in senso lato, è sempre più utilizzata, anche in Italia, come mezzo e linguaggio contemporaneo per attuare politiche e interventi di rigenerazione urbana e di inclusione sociale.

I benefici apportati dall'attivazione di usi temporanei sugli immobili dismessi sono molteplici: innanzitutto si restituisce alla collettività una porzione di città, piccola o grande che sia, anni in anticipo rispetto ad una futura definitiva trasformazione; in questo modo si ricostruisce una relazione tra un immobile abbandonato e il tessuto urbano limitrofo, relazione che transita attraverso le persone, i fruitori e le funzioni insediate.

Gli usi temporanei sono anche un'occasione per sperimentare destinazioni d'uso e funzioni diverse rispetto a quelle urbanisticamente previste, con investimenti iniziali tutto sommato contenuti, per capire come le stesse possano essere accolte e assorbite nel tessuto sociale dell'immediato contesto e se possano sostenersi in un'ottica di medio-lungo periodo; a priori non si esclude che un uso temporaneo particolarmente ben riuscito possa trasformarsi in una locazione a lungo termine, qualora questa sia compatibile con la strategia di sviluppo del singolo immobile.

Alcuni esempi di successo in Italia e all'estero insegnano che la comunicazione e promozione relativa ad eventi e iniziative temporanee organizzate in questi spazi hanno ottenuto un'elevata copertura mediatica, favorendo di conseguenza la rivalutazione dell'immobile, accrescendo l'interesse nei suoi confronti sia da parte di altri operatori interessati a farne altri usi transitori, sia di investitori interessati ad una valorizzazione definitiva.

Un altro beneficio non trascurabile per un immobile dismesso che ospita usi temporanei è il miglioramento dello stato manutentivo che da tale uso consegue, oltre che la mitigazione dei costi a carico del proprietario (quando non si parli di ricavi). Un'azione strategica, estesa ad un portafoglio immobiliare, consente inoltre di dare visibilità anche a immobili meno appetibili

[1] Fonte: www.temporiuso.org.

secondo i parametri classici del mercato.

Gli effetti positivi degli usi temporanei, inoltre, escono dalle mura dell'immobile e si riflettono almeno sul contesto limitrofo, stimolando la generazione nuovi indotti economici e circuiti relazionali non ricalcanti percorsi tradizionali.

La parola chiave è "innovazione", di significato e di linguaggio.

(Alessandra Balduzzi)

4. Il valore del "Temporiuso"[2]

I temi fondanti l'art 8 possono considerarsi l'esito di un dibattito serrato che ha alimentato gli ultimi dieci anni di risveglio "post metrocubaro" in Regione Veneto ibridando saperi apparentemente distanti e le due più autorevoli letture che si sono (solo apparentemente) contrapposte.

La prima ha preso subito a denunciare la pressione speculativa che si annidava nel "patto per lo sviluppo" tra soggetto pubblico e soggetto privato, trovando nei padri culturali del Novecento non solo regionale (Luigi Meneghello, Andrea Zanzotto, Mario Rigoni Stern, Salvatore Settis ed altri ancora) il sostegno e l'autorevolezza necessari ad insediare un corteo permanente di comitati indignati a tutte le scale sociali. Il faro è diventato l'art.9 della Costituzione e il rischio quello di "buttare via il bambino con l'acqua sporca", di bloccare prima che capire, di irrigidire ulteriormente i regimi di vincolo e condurre i percorsi decisionali ad una definitiva a-fasia progettuale per la sola paura di ritrovarsi discussi sui giornali o citati in qualche ricorso giudiziario.

La seconda ha intrapreso la strada più lunga e complessa di indagare le ragioni per una ripartenza, ma senza "fare prigionieri", e piuttosto assumendo la convinzione che la città diffusa è il prodotto conseguente di un'epoca che ha accentuato i fenomeni di un urbanesimo senza precedenti. Questa parola, città, fa paura; ma non accettarla così come trovata, come un fatto "*as found*" e reale, significa non affrontare i problemi alla scala a cui si pongono; significa ridurre la risposta a una infinita teoria di analisi, di piani di settore e a una serie di emendamenti difensivi; significa non avere altro che una città inadeguata rispetto alle sue possibilità e alle sue ambizioni. Ed invece una città che accetti di essere tale deve partire da un disegno politico profondamente condiviso e aperto, per diventare una polis nel senso antico come in quello moderno.

Entrambe le letture in realtà trovano il giusto riconoscimento al proprio operato nelle nuove definizioni di paesaggio e cultura che, pur a fatica, stanno transitando definitivamente nel nostro linguaggio. "Paesaggio" infatti non è più solo il bel paesaggio giustamente tutelato dalle discipline in forma corale, ma anche tutte quelle porzioni di territorio trasformate consapevolmente da una comunità abitante. E "Cultura" non è più solo il veicolo raffinato e piacevole che alimenta il tempo libero, ma anche e soprattutto lo straordinario manipolatore di senso e di valore delle cose, qualunque esse siano, ivi comprese quelle costruite.

Ebbene, è evidente che solo accogliendo anche in sede politica tali nuove definizioni è stato possibile per il legislatore introdurre per la prima volta un principio di temporalità d'uso nella gestione del costruito, laddove fino a ieri esso seguiva obbligatoriamente la dimensione predeterminata dell'Urbanistica.

Tale risultato, è bene ricordarlo, ha fatto palestra soprattutto con la stagione corsara di piattaforme culturali nate proprio nei territori periferici e molecolari della Regione Veneto e

[2] Temporiuso è il termine dato al progetto di ricerca-azione avviato nel 2008 a cura dell'associazione temporiuso.net, con il patrocinio dell'Assessorato alla Cultura della Provincia di Milano, nel 2009 dell'Assessorato allo Sviluppo del Territorio del Comune di Milano e il sostegno e contributo dei ricercatori e tirocinanti del laboratorio Multiplicity.lab, DiAP Politecnico di Milano. Il progetto si propone di utilizzare il patrimonio edilizio esistente e gli spazi aperti vuoti, in abbandono o sottoutilizzati di proprietà pubblica o privata, per riattivarli con progetti legati al mondo della cultura e associazionismo, dell'artigianato e piccola impresa, dell'accoglienza temporanea per studenti e turismo giovanile, con contratti ad uso temporaneo a canone calmierato.

cresciute fino a raggiungere ampie fette di opinione pubblica nazionale. Mi riferisco ai festival ibridi (ad esempio il Festival Comodamente a Vittorio Veneto, che dal 2007 al 2013 ha riaperto più di cinquanta luoghi dismessi della città; oppure Festival Città Impresa, attivo dal 2008), alla lunga stagione che ha alimentato la candidatura di Venezia e Nordest a capitale europea della cultura 2019, alle piattaforme di indagine più puntuale (es. Provincia Italiana, promossa da Biennale di Venezia nel 2010; *Re-cycle Italy*, progetto di ricerca di interesse nazionale coordinato da IUAV Venezia nel triennio 2013/2016) ed anche a quelle più attuative nate qua e là per dare soluzione ad un fatto locale, ma sempre appartenenti ad un *cloud* esperienziale che non ha avuto bisogno di alcuna norma per essere tutelato e per attecchire fino al punto di divenire la sola possibile soluzione d'uso per interi ambiti di costruito andati dismessi troppo velocemente.

Il portato finale, cioè che a curare il declino permanente dei luoghi costruiti sia l'uso temporaneo dei luoghi stessi (o perfino la loro "demolizione creativa", come la definisce Bruno Barel), potrà in prima istanza apparire un ossimoro, ma in realtà va accettato come pratica oggettiva del nostro mondo contemporaneo.

(Claudio Bertorelli)

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 "Iniziative 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".

L'esordio dell'articolo in commento ha in sé qualcosa di poetico, fa tornare in mente i versi di antichi testi di bucolica memoria virgiliana: "*Tytyre, tu patulae recubans sub tegmine fagi silvestrem tenui Musam meditaris avena; nos patriae finis et dulcia inquimus arva, nos patriam fugimus; tu, Tityre, lentus in umbra formosam resonare doces Amaryllida silvas.*"

L'idea di opere armonicamente inserite nel contesto urbano ed extraurbano, che nel tempo garantiscano vivibilità, fruibilità, sicurezza e decoro, ci riporta a tempi in bianco e nero, in cui i quartieri delle nostre città -per quanto privi di negozi luccicanti e griffati e di centri commerciali grandi come città- non erano ancora soffocati dal traffico e dal parcheggio selvaggio in tripla fila, da plurimi contenitori per le raccolte differenziate, da folle di persone che si muovono in folti gruppi, incrociandosi spesso indifferenti gli uni altri. I negozi, essenziali e sobri, erano punti di

socializzazione e di incontro di persone che nel quartiere si conoscevano; al bar il barista parlava il tuo dialetto e serviva un buon e tradizionale espresso italiano.

Quanto suolo è stato consumato da allora e quanto prezioso ambiente distrutto, sacrificato in nome del consumistico progresso!

Con la nuova legge si introducono invero concetti già presenti nella normativa regionale pregressa, anche se gli stessi nel 2004 venivano presentati come meri principi cui i Comuni e la Regione si dovevano ispirare; oggi il processo di revisione ispirato ad una nuova coscienza delle risorse territoriali ed ambientali, diviene urgente.

Proponendo una sintetica comparazione con l'analoga legge n. 31/2014 della Regione Lombardia, ciò che appare evidente e merita una sottolineatura è lo sviluppo che il legislatore veneto intende imprimere alla finalità, comune alle due leggi sul contenimento del consumo del suolo, al fine non solo di riassumerne gli obiettivi, ricompresi nel termine "Politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale, per la riqualificazione e per la rigenerazione", ma per far comprendere che la riduzione del consumo del suolo non è il fine unico della legge, ma che l'obiettivo è più ampio e comprende la ristrutturazione, la rigenerazione e la riqualificazione di tutto l'ambiente costruito: in una parola l'obiettivo vero e ambizioso che la legge veneta intende perseguire è non solo di ridurre il consumo del suolo ma, in tutti i modi possibili, la restituzione del suolo consumato, se possibile, alla sua condizione originaria di superficie agricola, ovvero alla sua rigenerazione, in modo da raggiungere un bilancio ecologico tendenzialmente pari a zero tra consumo e ripristino.

L'obiettivo dello zero relativo, inteso come sopra descritto, appare infatti certamente più realistico e meglio perseguibile di quello che affida allo zero assoluto di consumo di suolo, il risultato finale da perseguire entro il 2050.

Ecco perché la legge regionale veneta interviene ambiziosamente (qualcuno ritiene già troppo) su più piani: da un lato con norme che indirizzano le scelte amministrative verso il pur lontano obiettivo europeo di azzeramento del consumo del suolo non ancora urbanizzato, attraverso la programmazione regionale e comunale, dall'altro orientando le amministrazioni locali e gli operatori del settore verso la rigenerazione urbana, la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di tipologie edilizie ed uso di materiali ecocompatibili di ultima generazione, a basso impatto energetico ed ambientale.

La rubrica dell'articolo 9 in commento *"Politiche per la qualità architettonica, edilizia ed ambientale, per la riqualificazione e per la rigenerazione"* preavvisa che la norma contiene una disciplina di peso e quindi decisiva per le future scelte politiche di governo del territorio.

Le disposizioni regionali precedenti avevano già tracciato, almeno negli obiettivi, il percorso che la nuova legge intende concretamente intraprendere: programmazione dell'uso del suolo, riduzione progressiva e controllata della copertura artificiale, tutela del paesaggio, delle superfici agricole e forestali e delle loro produzioni e delle reti ecologiche, promozione e salvaguardia della biodiversità, azioni dirette alla rinaturalizzazione di suolo impropriamente occupato, riqualificazione e rigenerazione degli ambiti urbani e utilizzo di nuove risorse territoriali, solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, finalità quest'ultima già formalmente presente nella legge regionale n. 11/2004.

L'art. 4 della l.r. n. 14/2017 *"Misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo del suolo"*, al quale l'art. 9 implicitamente si riferisce, in particolare prevede l'assunzione, da parte della Giunta regionale, entro 180 giorni dalla entrata in vigore della legge, di un atto fondamentare per l'operatività della normativa appena introdotta, trattandosi dell'atto che dovrà fissare, nel periodo di riferimento, la quantità massima di consumo del suolo ammessa nel territorio regionale e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei.

Alla Giunta regionale viene affidato il compito decisivo di raccogliere tutti i dati utili per determinare la quantità di suolo consumabile nel periodo prefissato di cinque anni, nella prospettiva già evidenziata di raggiungere il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero.

Con l'articolo in commento vengono invece determinati i principi, gli obiettivi e gli strumenti per realizzare il secondo scopo, ulteriore ma non meno rilevante, della legge, rispetto al risparmio di territorio, vale a dire quello della rigenerazione e del riuso dell'edificazione preesistente, creando le basi per progettare la nuova edilizia regolata da tecniche e materiali di ultima generazione, secondo le migliori prassi già utilizzate nelle belle, ordinate ed ecocompatibili *smart cities* del nord Europa (esempio noto per tutte la città di Friburgo). Questo obiettivo si coniuga, e in questo senso è stato già definito come assolutamente complementare, con quello del risparmio del suolo, perché solo se si conseguirà l'obiettivo del riuso attraverso la riqualificazione di immobili inutilizzati o obsoleti, e in senso più ampio, la rigenerazione ambientale, sarà possibile contenere la richiesta di nuove aree edificabili.

Risparmiare vuol dire infatti, come ricordato nella premessa al presente commento, utilizzare bene il patrimonio disponibile.

Questo obiettivo prioritario che il legislatore, al comma 2, affida alla Giunta regionale, quantunque non preveda una tempistica definita e stringente (180 giorni dall'entrata in vigore della legge ex art. 4 della legge), presuppone nondimeno che i soggetti istituzionali cui compete avviare tale percorso, si attivino immediatamente.

Per dare un'idea della complessità del compito si segnala che l'analoga legge lombarda n. 31/2014, dopo tre anni dall'avvio dello stesso progetto, non ha ancora visto la conclusione di tale fase, che dopo gli ultimi aggiornamenti è stata fissata al 31 dicembre 2017, dilatando in pari misura l'applicazione della disciplina transitoria.

In tal senso la normativa urbanistica del Veneto sembra tuttavia affidata a disposizioni che potrebbero ridurre i tempi rispetto al modello lombardo, basato sulla revisione del piano territoriale regionale (PTR) che prevede fasi di osservazioni, concertazione e pubblicazione di criteri, indirizzi e linee tecniche per determinare e quantificare gli indici di misura del consumo di suolo nel territorio regionale lombardo.

In ogni caso il legislatore regionale, pur contando sul rispetto dei termini di approvazione della DGR, all'art. 13 comma 8^ ha nondimeno previsto che, ove tale provvedimento non sia emanato nel termine di 180 giorni, la percentuale fissata nella misura del 30% della capacità edificatoria assegnata dai PAT, in deroga al divieto di consumo di suolo stabilito dal 1^ comma, viene aumentata di un ulteriore 20%; il che significa che, scaduto quel termine, il divieto di consumo di suolo viene sostanzialmente derogato nella misura non trascurabile del 50%.

Soluzione assai discutibile perché è evidente che anziché operare in senso ulteriormente restrittivo, la norma allarga le maglie della deroga, risolvendosi in una sanzione a carico del territorio da salvaguardare.

Passando al commento sintetico del commi 2 lettere a) b) c) d) e) f) si può segnalare quanto segue:

In generale, il contenuto delle lettere a) b) c) d) e) f) non appare particolarmente innovativo rispetto alle norme precedenti, sia della legge regionale n.11/2004 (cfr. art. 13 contenuti del PAT, art. 17 contenuti del PI; art. 24 contenuti del PTRC; art. 36 riqualificazione ambientale e credito edilizio, art. 37 compensazione urbanistica, art. 43 e seguenti riguardanti l'edificazione nel territorio agricolo e art. 46 sull'attività di indirizzo regionale) sia della l.r. 4/2007 rubricata "*Iniziative e interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile*".

Il comma 3 e il comma 4 contengono invece previsioni più concrete, rispetto al comma 2 essenzialmente costituito da principi, prevedendo la possibilità che i Comuni ottengano finanziamenti regionali sia per progetti di rigenerazione urbana sostenibile, per l'incentivazione allo sfruttamento agricolo anche attraverso il ripristino di colture in terreni incolti ed abbandonati che per l'insediamento di attività agricola urbana (orti cittadini, agricoltura in balconi e terrazze agricoltura idropinica).

Un esempio interessante e emblematico è, a questo proposito, il palazzo '*verde*' ideato dallo studio *di* Stefano Boeri nella zona dei Giardini di Porta Nuova a Milano, noto come "il bosco verticale" e riconosciuto come uno dei progetti più innovativi del recupero urbano milanese.

Nell'ambito di tale complessiva attività di promozione e di incentivazione viene attribuita priorità di finanziamento a progetti di soggetti privati che abbiano la finalità di recuperare edifici

infrastrutture in nuclei in zona agricola, ovvero il recupero di suolo ad uso agricolo attraverso la demolizione di opere e fabbricati abbandonati o non più funzionali all'uso per cui erano stati realizzati.

Il Veneto, come noto, dispone sul territorio di molti edifici, specie capannoni, inutilizzati perché frutto di mere operazioni speculative che la crisi economica ha reso infruttuose, che potrebbero riacquistare valore attraverso progetti di recupero intelligenti ed innovativi ascrivibili ai tanti nostri professionisti, cui non fa certamente difetto preparazione tecnica e fantasia innovatrice.

Infine, il comma 4^, ispirato all'orientamento e alla modernizzazione del settore agricolo verso fini non meramente utilitaristici di produzione alimentare ma volti alla fondamentale e insostituibile funzione di salvaguardia dei territori del nostro paese, a norma dell'art. 7 della l. 57/2001, prevede la possibilità che i Comuni stipulino, per tali finalità, convenzioni con gli imprenditori agricoli che quegli scopi si impegnino a perseguire.

E' dunque scaduto il tempo in cui si consumava il suolo e si costruiva per l'effimero bisogno del momento, senza riguardo alcuno agli impatti sull'ambiente, sugli equilibri idrogeologici, sul clima e in generale sull'ecosistema dell'intero pianeta?

Le intenzioni sono certamente queste, sia pure con obiettivi non sempre immediati, ma l'esperienza del passato suggerisce di mantenere tuttora l'uso del condizionale.

Non si tratta quindi né di assecondare quella forma di pessimismo cosmico che nasce dalle tante illusioni del passato né di lasciarsi trascinare dall'enfasi che gli obiettivi estremamente ambiziosi della legge qui commentata lasciano intravedere "a portata di mano".

La cautela resta quindi d'obbligo!

Quantomeno si può convenire che con questa legge il Veneto ha preso atto che non è più possibile urbanizzare senza una pianificazione dei rischi idrogeologici, senza rinforzare le difese naturali della piantumazione e della cura dei terreni boscati urbani ed extra urbani, senza una valutazione dell'esistente e del suo opportuno riuso, senza il necessario cambiamento di mentalità che conduce ad un più intelligente e razionale utilizzo dell'edificato esistente.

Gli articoli di stampa, i commenti e le interviste a rappresentanti delle diverse categorie interessate, inducono a pensare che l'attuazione della legge non sarà così celere come l'obiettivo richiederebbe e l'esempio lombardo sembra confermarlo.

Si sente parlare già di necessità di "approccio graduale al problema ", di "diritti acquisiti", di "fasi di monitoraggio" e di "misure prudenti e graduali".

L'articolo 9, pur tenendo conto dell'eterno rapporto dialettico tra sviluppo economico e tutela dell'ecosistema ambientale, non può tuttavia essere interpretato come un manifesto astratto di scelte future.

Lo sviluppo urbano sostenibile ed il reale miglioramento della qualità della vita in Veneto, impongono ormai impegni e scelte pronte, concrete ed efficaci.

È stato detto che per l'ambiente non c'è più tempo per le regolazioni transitorie: la cura non può essere omeopatica, siamo alla chirurgia d'urgenza.

(Patrizia Petralia e Angelo De Zotti)

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.

La disposizione in commento istituisce un fondo regionale per il finanziamento di alcune spese correlate agli interventi promossi dalla legge.

Le regole di funzionamento del fondo saranno fissate con il provvedimento della Giunta regionale previsto dall'art. 4 co. 2 lett. g), la cui adozione dovrà avvenire entro 180 giorni dall'entrata in vigore della nuova normativa. Con tale atto la Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, individuerà l'ambito di intervento e l'articolazione del fondo, le modalità, i tempi e i criteri di presentazione delle domande, predisporrà i moduli da utilizzare per le istanze di accesso ai finanziamenti e stabilirà i criteri di riparto del fondo stesso. Le spese rimborsabili riguardano:

a) la progettazione degli interventi di attuazione dei programmi di rigenerazione aventi ad oggetto lo sviluppo di tecniche di edificazione urbana innovative, ecocompatibili e a basso impatto energetico. Saranno così finanziabili le spese correlate a progetti di edifici e di spazi pubblici, caratterizzati da elevata qualità architettonica e dei costi di ideazione per rendere il progetto edilizio plurifunzionale, funzionali a consentire l'utilizzo flessibile degli immobili, che facilmente potranno, così progettati, essere modificati in relazione alle richieste del mercato; si eviterebbe in tal modo che gli edifici restino vuoti dopo un primo utilizzo, e vadano incontro ad un inevitabile degrado con inutile consumo di aree;
b) la redazione di studi di fattibilità urbanistica e di valutazione economico-finanziaria degli interventi di rigenerazione urbana sostenibile descritti alla lettera a);
c) la demolizione integrale di opere incongrue, di elementi di degrado e di manufatti che si trovano in aree con rischio idraulico o geologico o in fasce di rispetto stradale, previo accertamento, da parte del Comune, della sussistenza di un interesse pubblico e prioritario alla demolizione.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione soggettivo della disposizione, l'articolo 10 individua un ampio novero e di possibili beneficiari degli incentivi promossi attraverso il fondo: enti pubblici, organismi di diritto pubblico, associazioni e privati senza altro specificare.

Conseguentemente, occorrerà attendere i provvedimenti attuativi della legge per comprendere la reale estensione dei benefici che l'articolo prevede. Appare peraltro auspicabile che tutte le amministrazioni, regionali e locali, cogliendo occasioni offerte dall'Unione europea attraverso i numerosi fondi europei dedicati ai temi dello sviluppo sostenibile e alle *smart cities*, reperiscano ulteriori risorse da destinare a questo fondamentale progetto negli anni futuri. Invero, quelle indicate dall'articolo 16, appaiono sottodimensionate rispetto agli obiettivi ambiziosi posti dalla legge e, purtroppo, non sempre gli enti locali sono in grado a sfruttare al meglio tutte le occasioni per mettere in sinergia, combinandole, le scarse risorse offerte da

diversi soggetti pubblici ovvero le opportunità che derivano dall'unione di investimenti pubblici con le risorse economiche ed intellettuali che i privati sono disponibili a mettere in campo.

(Patrizia Petralia)

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.

SOMMARIO: 1. Analisi normativa. – 2. Aggiornamento a seguito delle modifiche apportate con la l.r. n. 45/2017.

1. Analisi Normativa

La disposizione in commento consente di derogare ai limiti di consumo di suolo mediante accordi di programma, nell'ipotesi in cui gli interventi o programmi di intervento oggetto di accordo non possano essere localizzati negli ambiti di urbanizzazione consolidata e sempre che per tali interventi la Giunta regionale ne riconosca l'interesse regionale alla trasformazione urbanistico-edilizia, sulla base di criteri previamente adottati, sentita la Commissione consiliare competente.

Questa norma di deroga si aggiunge, peraltro, ad altre deroghe contenute negli articoli 12 e 13, e si intreccia, altresì, con diverse altre disposizioni contenute nella legge regionale, al cui commento si rinvia.

Come è noto ed in generale, l'uso dello strumento dell'accordo è particolarmente significativo nella realizzazione delle politiche regionali in quanto duttile ed efficace per la semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, oltre che funzionale al metodo della concertazione sia per la individuazione delle strategie che per la condivisione delle forme di intervento nel rispetto delle diverse competenze.

La norma in parola richiama gli accordi di programma nel combinato disposto di cui all'art. 32 della l.r. n. 35/2001 e all'art. 6, co. 2, della l.r. n. 11/2010.

Con riferimento agli accordi dell'art. 32 della l.r. n. 35/2001, si tratta di accordi operativi da tempo ed utilizzati per realizzare opere e interventi di interesse regionale. Per tale tipo di accordi la Giunta regionale ha approvato uno schema procedimentale con la delibera n. 2943 del 14 dicembre 2010 che, all'allegato A, individua la scansione delle diverse azioni riguardanti detti accordi, al fine di evitare una certa difformità nei procedimenti amministrativi soprattutto legati alle valutazioni ambientali e urbanistiche.

Di altro genere, invece, il richiamo al comma 2 dell'articolo 6 che si inserisce nell'ambito della disciplina riguardante il trasferimento alle province della materia urbanistica, e si preoccupa di mantenere in capo alla regione l'esercizio delle competenze urbanistiche per quei piani e progetti di interesse regionale sottoposti ad accordi di programma ai sensi dell'art. 32 della l.r. 29 novembre 2001, n. 35 o relativamente ai progetti strategici previsti dall'art. 26 l.r. n. 11 del 2004.

Nella formulazione del comma 2 ritroviamo, quindi, come in un gioco di parole, il richiamo agli accordi dell'articolo 32 e, forse di più interesse, il richiamo ai progetti strategici, di cui faremo un cenno più avanti.

Secondo la norma, l'accesso allo strumento dell'accordo, che consente di poter superare tutte le limitazioni sul consumo del suolo che si produrranno in futuro ed i divieti immediati sia pure di carattere transitorio, è vincolato alle condizioni che il legislatore ha posto e che si

concretizzano , come detto, nella necessaria presenza dell'interesse regionale alla trasformazione urbanistico-edilizia ed al fatto che non sia possibile localizzare l'intervento all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata.

Tra le due condizioni poste, la prima valutazione che deve essere fatta per poter accedere all'accordo è la verifica della localizzazione dell'opera nell'ambito della urbanizzazione consolidata; tale previsione si pone perfettamente in linea con l'obiettivo di risparmio di suolo previsto dalla presente legge (e di derivazione comunitaria), che andrà attuato non solo in termini di mancato utilizzo dello stesso ma anche mediante il riutilizzo dell'esistente attraverso quei processi già noti di riconversione, rigenerazione e riqualificazione dei tessuti urbani, anche degradati.

Detti processi li troviamo, peraltro, meglio specificati, all'art. 3, co. 2, laddove si prevede che: "*…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*."; e li ritroviamo ancora, in maniera più puntuale, agli articoli successivi da 5 a 9.

Sulla previsione della verifica della localizzazione sarebbe auspicabile una interpretazione di carattere restrittivo, nel senso di escludere qualsiasi possibilità di derogare ai limiti sul consumo del suolo ove vi sia anche una sola minima possibilità di realizzare l'intervento in un contesto di urbanizzazione consolidata, al fine di non vanificare gli scopi che questa legge si prefigge.

Va da sé che l'eventuale mancata possibilità di localizzare in detti ambiti dovrà trovare adeguata motivazione (sull'onere di motivazione si sofferma anche il comma 2 che poi vedremo).

Sempre sulla localizzazione, un richiamo si trova anche all'art. 4, co. 2, lett. f), (cioè il comma che prevede il provvedimento riguardante i criteri per il riconoscimento dell'interesse regionale), che indica nella mancanza di alternative localizzative negli ambiti di urbanizzazione consolidata, il criterio per poter applicare la deroga (assieme a quello dell'interesse regionale). Il legislatore ribadisce quindi la necessarietà di valutare concretamente tutte le possibili alternative di collocazione dell'intervento nell'ambito da esso prescelto.

Una leggera critica andrebbe fatta, invece, sul mancato coordinamento di detta previsione della lettera f) con l'art. 11; nel caso della lettera f), si assegna alla Giunta regionale il compito di dettare i criteri per l'individuazione degli "interventi pubblici di interesse regionale", ponendo quindi l'accento dell'interesse della regione sul tipo di intervento pubblico; mentre l'articolo 11 collega l'interesse regionale non solo all'intervento ma soprattutto alla "trasformazione urbanistico edilizia" che tale intervento comporta.

Sortisce ancora una certa attenzione questo richiamo all'interesse della regione alla trasformazione urbanistico edilizia tanto più se si pensa che nella formulazione dell'originale progetto di legge, l'interesse regionale era rivolto, forse più correttamente, all'accordo.

In ogni caso, sempre per quanto concerne detto interesse regionale, occorrerà attendere la definizione dei criteri contenuti nel provvedimento della Giunta regionale; provvedimento che potrebbe anche ritardare se, per ragioni di "*opportunità*", si ritenesse importante l'acquisizione di tutte quelle informazioni sullo stato della pianificazione territoriale comunale, necessarie per la predisposizione del provvedimento dell'art. 4, co. 2, lett. a), ed utili per una analisi di carattere generale circa i criteri da definire; sempre che non si voglia rispettare il termine, ordinatorio, disposto dal comma 4 dell'articolo 4 citato che dispone che tutti i provvedimenti del comma 2 del medesimo articolo (e quindi anche quello dei criteri per l'interesse regionale), saranno emanati entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale, previo parere della commissione consiliare competente, che ha 60 giorni per esprimersi, decorsi i quali se ne prescinde.

Passando ora al comma 2, si richiede che l'eventuale deroga venga motivata "*in funzione dei limiti strettamente necessari per il buon esito dell'intervento*"; nonostante questa disposizione appaia un

po' diversa e forse meno chiara rispetto alla originaria formulazione contenuta nel progetto di legge presentato nel 2015, che disponeva un obbligo di contenere la superficie in deroga entro i limiti strettamente necessari per l'attuazione degli interventi, sembra ragionevole ritenere che l'obiettivo sia lo stesso e che anche in questa nuova formulazione si voglia comunque raccomandare che nell'uso della deroga, la motivazione debba dar conto che l'intervento è comunque realizzato entro quei limiti strettamente necessari a soddisfare il suo buon esito. Diversamente verrebbero vanificato gli scopi della norma e della legge in generale.

Sono infine previste adeguate misure di mitigazione e di compensazione ecologica che possano bilanciare e riequilibrare il superamento dei limiti imposti al consumo del suolo.

La mitigazione e, soprattutto, la compensazione ecologica per la conservazione degli *habitat* e il recupero delle funzionalità perse dall'ecosistema, sono tematiche già avviate da tempo in materia di consumo di suolo che, oltre ad avere un obiettivo di riequilibrio dei valori naturali a fronte della loro dissipazione, sono viste anche come strumento di disincentivazione del consumo di suolo, con riferimento ai costi da sopportare per il compimento di tali azioni compensative, spesso differenziate in relazione alla diversità delle aree oggetto di intervento.

Si vuole ora tornare, brevemente, sul tema degli accordi per una piccola appendice sull'applicazione dell'art. 11 ai progetti strategici turistici previsti dall'art. 26 l.r. n. 11 del 2004, per effetto del richiamo ad essi operato da parte dell'art. 6, co.2, della l.r. n. 11/2010 ed agli accordi previsti dalla l.r. n. 50/2012 in materia di commercio.

Nel primo caso si tratta di una questione di carattere procedimentale; posto che i progetti strategici di carattere strutturale ed infrastrutturale finalizzati ad attività di particolare interesse per lo sviluppo delle località turistiche sembrano ricadere in pieno nella disciplina dell'articolo 11, essendo approvati proprio ai sensi dell'art. 32 l.r. n. 35/2001 e considerati di interesse regionale ai sensi dell'art. 6, co. 2 l.r. n. 11/2010, il procedimento all'epoca adottato dalla Giunta regionale con proprio provvedimento del 2015 richiederà con ogni probabilità un coordinamento con la nuova norma regionale cosi come il provvedimento della Giunta adottato per gli accordi di programma dell'articolo 32.

Qualche dubbio solleva invece l'applicazione dei limiti posti dalla legge regionale sul consumo di suolo rispetto alla legge regionale n. 50/2012 relativamente al sistema commerciale, ivi compresi gli accordi di programma per le strutture di vendita a rilevanza regionale.

Premesso che in questo caso gli accordi sono stipulati ai sensi dell'articolo 34 del d.lgs. n. 267/2000 (quindi l'articolo 11 potrebbe non trovare applicazione?) deve comunque rilevarsi che il testo approvato in commissione consiliare, nell'articolo relativo alle disposizioni finali (art. 11, co. 1, lett. h) prevedeva che fossero sempre consentiti sin dall'entrata in vigore della legge "*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*".

In tal modo venivano sottratti dalle regole del risparmio di suolo tutti gli interventi afferenti alle strutture di vendita.

Considerato che tale previsione è sparita, apro una parentesi dubbiosa: deve ritenersi che il legislatore abbia inteso non escludere dall'ambito applicativo di questa legge regionale il sistema commerciale oppure, più semplicemente, che il legislatore abbia ritenuto pleonastico mantenere la previsione della lettera h), potendosi considerare tale normativa commerciale di carattere speciale, anche perché, in alcuni passaggi, di difficile applicazione per le strutture di vendita?[1]

[1] **Nota di aggiornamento:** In tema di applicazione delle disposizioni della legge 14/2017 anche alle strutture di vendita è intervenuta la modifica legislativa portata con la legge regionale n. 45/2017, che ha introdotto nell'art. 12 un nuovo comma 2bis, il quale prevede che le disposizioni della legge sul contenimento del consumo di suolo trovino applicazione anche agli interventi commerciali, che restano disciplinati dalla l.r. n. 50/2012 *"ove rechino una disciplina più restrittiva"*.

2. Aggiornamento a seguito delle modifiche apportate con la l.r. n. 45/2017

Nel corso del biennio di sua vigenza l'articolo in rubrica non ha subito modifiche, tuttavia, l'inserimento del comma 2 bis all'articolo 12 (al cui commento si rinvia), da parte della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 45 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2018", ha influito parzialmente sulla sua applicazione permettendoci di fare qualche ulteriore riflessione con riferimento alla normativa commerciale. Nel rinviare quindi alla precedente pubblicazione per gli aspetti generali sull'articolo 11, ci si limiterà in questa sede a valutare le ricadute di questo nuovo comma 2 bis sull'articolo in questione con riferimento alle strutture di vendita.

Brevemente, ricordiamo che in sede di approvazione definitiva della legge regionale n. 14/2017, il Consiglio regionale aveva stralciato la previsione normativa inserita dalla commissione consiliare competente che sottraeva alle regole sul contenimento del suolo gli interventi afferenti le strutture di vendita di cui alla legge regionale n. 50/2012, lasciando quindi un margine di interpretabilità circa l'applicazione o meno della legge regionale n. 14/2017 anche a tali strutture di vendita.

Per chiarire, presumibilmente, tali dubbi interpretativi, alcuni mesi dopo l'approvazione della citata legge regionale n. 14, il legislatore veneto ha approvato il richiamato comma 2 bis che prevede: "*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*".

La nuova disposizione precisa espressamente il rapporto che intercorre tra la legge sul contenimento del suolo di cui alla legge regionale n. 14/2017 e quella sul sistema commerciale di cui alla legge regionale n. 50/2012 assumendo, come regola che sovrintende l'applicazione delle due discipline normative, quella che maggiormente "limita" gli interventi commerciali.

Anche per gli accordi, quindi, a governare sarà la disciplina più restrittiva tra quella derogatoria dell'articolo 11 e quella più stringente sugli accordi commerciali rinvenibile non solo nella specifica legge regionale sul commercio ma soprattutto nel suo regolamento attuativo 21 giugno 2013, n. 1 "Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale", ovviamente con riferimento alle strutture di vendita a rilevanza regionale.

In tale quadro va specificato che la rilevanza regionale di tali strutture commerciali, ed il conseguente loro assoggettamento all'accordo di programma, è strettamente connessa all'entità dimensionale in termini di superficie di vendita come indicata nell'articolo 26, comma 1, lett. da a) ad e). Si tratta di strutture di grandi dimensioni che attengono a superfici superiori a 15 mila mq; oppure di superfici di dimensioni più ridotte ma comunque superiori a 8000 metri quadrati (o anche 2500 mq se collocate in ambiti individuati di rilevanza regionale) che però richiedono una apposita variante urbanistica di localizzazione.

Interessante per la questione è la parte del regolamento che reca una serie di regole e parametri piuttosto rigorosi che poco spazio lasciano ai margini derogatori dell'articolo 11 rispetto a quelli ammessi da tale regolamento: si tratta dei criteri definiti di approccio sequenziale e di valutazione della compatibilità e sostenibilità degli interventi che trovano applicazione per tutti gli accordi di programma che siano finalizzati alla realizzazione di strutture di vendita di rilevanza regionale.

A tal proposito, quindi, la deroga dell'articolo 11 andrà necessariamente valutata in concreto posto che la realizzazione delle strutture di vendita di rilevanza regionale al di fuori del centro urbano (che, secondo la definizione data dall'articolo 3, comma 1, lett. m), della l.r. 50/2012, rientra pienamente nell'ambito della urbanizzazione consolidata) è consentita soltanto in caso di riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate o di consolidamento di polarità esistenti oppure nelle limitate ipotesi di valorizzazione di complessi sportivi di interesse regionale situati all'interno dei comuni capoluogo e nel caso di varianti localizzative funzionali ad un intervento commerciale di ampliamento.

Infine, ma di un certo rilievo anche per gli accordi commerciali, va ricordato il limite posto

dal comma 2 bis dell'articolo 16 della legge regionale n. 11/2004 (la legge sul governo del territorio), il quale richiede la pianificazione coordinata tra comuni, ivi compresi i comuni confinanti con il comune interessato dall'insediamento della grande struttura di vendita, nel caso di strutture poste al di fuori del centro storico, con superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati nei comuni capoluogo di provincia e con superficie di vendita superiore a 4.000 metri quadrati negli altri comuni.

(Antonella Ballarin)

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.

SOMMARIO: 1. Il comma 1 – 2. (segue) gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata – 3. (segue) gli interventi di cui agli articoli 5 e 6, con le modalità e secondo le procedure ivi previste – 4. (segue) i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico – 5. (segue) 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" – 6. (segue) 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 – 7. (segue) l'attività di cava ai sensi della vigente normativa – 8. (segue) gli interventi di cui alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 – c.d. Piano casa – 9. (segue) 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. – 10. Il comma 2. – 11. Il comma 2-bis.

1. Il comma 1

L'art. 12, come si evince dalla formulazione del relativo comma 1, assolve alla funzione di indicare gli interventi e le attività che "*sono sempre consentiti sin dall'entrata in vigore*" della l.r. 14/2017 (ovvero dal 24 giugno 2017) e restano consentiti anche dopo che il provvedimento della Giunta regionale previsto dall'art. 4, co. 2, lett. a), avrà indicato i limiti del suolo consumabile in ciascun Comune del Veneto, potendo derogare a detti limiti.

La portata della disposizione è, pertanto, quella di individuare una serie di interventi e/o attività che – sebbene costituenti consumo di suolo secondo la definizione datane dall'art. 2, lett. c) (di seguito, nel commento, si vedrà, peraltro, che non è sempre così) – il legislatore ritiene di sottrarre alla disciplina del contenimento del consumo di suolo dettata con il provvedimento legislativo in esame.

2. (segue) gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata

La prima fattispecie, la cui descrizione è riportata in rubrica, si caratterizza per la duplice circostanza che si tratta di interventi (già) previsti dallo strumento urbanistico generale (PRG per i Comuni ancora privi del PAT, PI per quelli che ne sono già dotati) e che ricadono negli ambiti di urbanizzazione consolidata.

Quest'ultima espressione va interpretata ricorrendo alla relativa definizione, contenuta nell'art. 2, lett. e), secondo cui costituiscono 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*".

Nel rinviare al commento all'art. 2 riportato nel presente volume per gli opportuni approfondimenti della definizione sopra riprodotta, appare utile sottolineare in questa sede che dal combinato disposto delle ulteriori definizioni di "*superficie naturale e seminaturale*" (art. 2, lett. a) e "*consumo di suolo*" (art. 2, lett. c) si ricava che può aversi consumo di suolo anche all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata, ma esclusivamente con riferimento alle relative superfici che risultino "*utilizzate, o destinate, a verde pubblico o ad uso pubblico*", oppure "*costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura*".

Orbene, gli interventi aventi ad oggetto quest'ultime superfici beneficiano della disciplina "derogatoria" dettata dalla lettera a) della norma in commento, mentre la gran parte delle superfici comprese negli ambiti di urbanizzazione consolidata, non rientrando tra quelle la cui impermeabilizzazione dà luogo a consumo di suolo, sono realizzabili a prescindere dalla predetta norma.

3. (segue) gli interventi di cui agli articoli 5 e 6, con le modalità e secondo le procedure ivi previste

Gli articoli richiamati riguardano, rispettivamente, la "*riqualificazione edilizia ed ambientale*" (art. 5) e la "*riqualificazione urbana*" (art. 6), ai cui commenti, ovviamente, si rinvia.

In questa sede preme sottolineare come gli interventi di riqualificazione urbana siano localizzati "*negli ambiti urbani degradati*" (art. 6, co. 1), espressione che giusta la definizione riportata nell'art. 2, lett. g), indica "*le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, assoggettabili agli interventi di riqualificazione urbana di cui all'articolo 6*".

Ciò comporta, analogamente a quanto rilevato per gli interventi di cui alla precedente lettera a), che anche per quelli di riqualificazione urbana l'eventualità che possano dar luogo a consumo di suolo ai sensi della l.r. n. 14/2017 è piuttosto marginale, in quanto legata al solo coinvolgimento di superfici "*utilizzate, o destinate, a verde pubblico o ad uso pubblico*", oppure "*costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura*".

Anche in queste remote occasioni, peraltro, la norma che qui si commenta ne sancisce l'irrilevanza, consentendo egualmente la realizzazione di tali interventi comportanti consumo di suolo.

Diversa è la situazione nel caso degli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, potendo riguardare singoli edifici e/o opere incongrui, degradati, da migliorare nella relativa qualità edilizia, la cui collocazione non necessariamente coincide con ambiti di urbanizzazione consolidata.

Da ultimo, va evidenziato che la norma in rubrica, mentre sottrae alla disciplina "contenitiva" del consumo di suolo gli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, così come quelli di riqualificazione urbana, non estende analogo regime agli interventi di

rigenerazione urbana sostenibile di cui all'art. 7 della l.r. n. 14/2017.

Tale differenziazione si giustifica solo parzialmente con la circostanza che a norma dell'art. 4, co. 2, lett. b), per la concreta applicazione dell'art. 7 la Giunta regionale è chiamata a dettare *"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*".

Infatti, come in precedenza evidenziato, la disciplina speciale delineata dall'articolo che qui si commenta opera anche in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, co. 2, lett. a), lo stesso provvedimento che, a norma della sopra riprodotta lett. b), del medesimo art. 4, è chiamato a definire criteri di individuazione e obiettivi di recupero degli ambiti di rigenerazione urbana sostenibile.

Va, peraltro, sottolineato come anche nel caso degli interventi di rigenerazione urbana sostenibile di cui all'art. 7, così come già visto in relazione a quelli di riqualificazione urbana dell'art. 5, il contesto "di riferimento" sia essenzialmente costituito dalla "città costruita", vista la definizione degli "*ambiti urbani di rigenerazione*" riportata nell'art. 2, co. 1, lett. h), che li identifica ne "*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*".

4. (segue) i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico

Per l'individuazione della portata delle espressioni impiegate dall'elencazione in rubrica è necessario fare innanzi tutto riferimento alle definizioni contenute nell'art. 3 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

Secondo la lett. ll) della norma da ultimo richiamata sono "*appalti pubblici di lavori*" i contratti aventi ad oggetto almeno l'esecuzione delle "*attività di cu all'allegato I*", mentre secondo la successiva lett. nn), sono "*lavori di cui all'allegato I, le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione urbanistica ed edilizia, sostituzione, restauro, manutenzione di opere*".

A sua volta, la lett. pp) definisce come "*opera, il risultato di un insieme di lavori, che di per sé esplichi una funzione economica o tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile, sia quelle difesa e di presidio ambientale, di presidio agronomico e forestale, paesaggistica e di ingegneria naturalistica*".

Nell'art. 3 del Codice dei contratti pubblici non si rinviene, al contrario, la definizione di "*opere di intesse pubblico*", espressione che compare esclusivamente all'art. 186 (Privilegio sui crediti), norma compresa nella Parte IV (Partenariato pubblico privato e contraente generale ed altre modalità di affidamento), Titolo I (Partenariato pubblico privato).

Tale collocazione appare, peraltro, coerente con gli assunti giurisprudenziali secondo cui "*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 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). Anche un intervento funzionale al raggiungimento di scopi di carattere lucrativo può astrattamente soddisfare esigenze di carattere pubblico e/o di pubblica utilità*".[1]

[1] TAR Campania, Salerno, 31 gennaio 2017, n. 183.
Secondo il Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 marzo 2017, n. 1017, "*La realizzazione di un complesso produttivo da parte di un privato non può qualificarsi come "opera pubblica o di interesse pubblico", essendo tali categorie giuridiche riservate ad iniziative teleologicamente tese alla soddisfazione diretta ed immediata di interessi pubblici (quali scuole, ospedali, caserme, strade), laddove il predetto complesso è ontologicamente funzionale allo scopo lucrativo della società istante ed ha solo indirette e mediate ricadute positive per la collettività (incremento delle prospettive occupazionali, cui peraltro possono far fronte speculari esternalità negative, quali l'aumento dei livelli di inquinamento e del traffico veicolare, specie pesante)*".

Va, altresì, ricordato che la nozione di "*edifici di interesse pubblico*" è contenuta nell'art. 14 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, e concorre a delineare la fattispecie del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici.

Riguardo a quest'ultima disposizione, la giurisprudenza ha recentemente affermato che "*Ai fini dell'adozione di un permesso di costruire in deroga ex art. 14 t.u. edilizia 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*"[2].

5. (segue) 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"

La previsione in rubrica consente sin dall'entrata in vigore della l.r. n. 14/2017 e, successivamente, anche in deroga ai limiti relativi al consumo di suolo, stabiliti per ambiti comunali o sovracomunali omogenei dalla Giunta regionale con il provvedimento di cui all'art. 4, co. 2, lett. a), gli interventi di edilizia produttiva previsti dagli artt. 2, 3 e 4 della l.r. n. 55/2012.

Il Capo I della citata legge regionale detta *"procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive*", espressione, quest'ultima, mutuata dall'art. 1, co. 1, lett. i), del DPR 7 settembre 2010, n. 160 "*Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive*", secondo cui sono attività produttive "*le attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni, di cui alla lettera b), comma 3, dell'articolo 38 del decreto-legge*"[3].

L'art. 2 della l.r. n. 55/2012 riguarda gli interventi di edilizia produttiva che non configurano variante allo strumento urbanistico generale[4], l'art. 3 gli interventi di edilizia produttiva realizzabili in deroga allo strumento urbanistico generale[5], l'art. 4 si riferisce agli

---

[2] Cons. Stato, Sez. IV, 5 giugno 2015, n. 2761. La fattispecie riguarda il recupero di un importantissimo manufatto veneziano, il c.d. "Fontego dei Tedeschi". In relazione alla qualifica di edificio di interesse pubblico di cui all'art. 14 del DPR 380/2001 si è discusso se vi rientrassero unicamente edifici ed impianti realizzati dalla stessa Amministrazione o anche opere eseguite da parte di privati, purché comunque soddisfacessero il requisito dell'interesse generale. Ad un iniziale orientamento restrittivo (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 marzo 1988 n. 2) è seguita una tendenziale "apertura" estesasi fino a ricomprendere tra gli edifici di interesse pubblico tutte le strutture atte a soddisfare — per caratteristiche intrinseche o per destinazione funzionale — bisogni di rilevanza collettiva, anche se realizzate da privati (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 20 dicembre 2013 n. 6163).
A sua volta, il Cons. Stato, Sez. V, 5 settembre 2014, n. 4518, confermando la pronuncia del TAR Veneto, Sez. II, 7 febbraio 2002, n. 766, ha precisato che "*Ai fini del rilascio di un permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14 DPR. 380/2001, per "edificio di interesse pubblico" deve intendersi ogni manufatto edilizio idoneo, per caratteristiche intrinseche o per destinazione funzionale, a soddisfare interessi di rilevanza pubblica. In tale categoria può rientrare, pertanto, anche la realizzazione di una struttura alberghiera ed il suo ampliamento*".

[3] Si tratta del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in attuazione del cui art. 38 è stato approvato il DPR 160/2010.

[4] Sono soggetti al procedimento unico di cui all'art. 7 del DPR 160/2010 e si identificano:
negli ampliamenti di attività produttive che si rendono indispensabili per adeguare le attività ad obblighi derivanti da normative regionali, statali o comunitarie, fino ad un massimo del 50 per cento della superficie esistente e comunque non oltre 100 mq. di superficie coperta;
nelle modifiche ai dati stereometrici di progetti già approvati ai sensi della normativa in materia di sportello unico per le attività produttive, ferme restando le quantità volumetriche e/o di superficie coperta approvate.

[5] Sono soggetti al procedimento unico di cui all'art. 7 del DPR 160/2010 e consistono negli interventi che comportano ampliamenti di attività produttive in difformità dallo strumento urbanistico purché entro il limite massimo dell'80 per cento del volume e/o della superficie netta/lorda esistente e, comunque, in misura non superiore a 1.500 mq.. Nel caso in cui l'ampliamento sia realizzato mediante il mutamento di destinazione d'uso di fabbricati esistenti, gli stessi devono essere situati all'interno del medesimo lotto sul quale insiste l'attività da ampliare o, comunque, costituire con questa un unico aggregato produttivo.

interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale[6], mentre l'art. 4-bis riguarda le attività produttive con caratteristiche riconosciute di "eccellenza" in base a parametri da definirsi a cura della Giunta regionale, che peraltro non vi ha ancora provveduto.

Preme in questa sede evidenziare che il richiamo operato dall'art. 4 della l.r. n. 55/2012 all'art. 8 del DPR 160/2010, fa sì che la fattispecie oggetto della norma regionale vada integrata con la disposizione statale e, in particolare, con la relativa condizione di applicabilità costituita dalla circostanza che "*lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti*"[7].

In merito alla predetta condizione, la giurisprudenza ha sottolineato "*il carattere eccezionale e derogatorio della procedura disciplinata dall'art. 5, la quale non può essere surrettiziamente trasformata in una modalità "ordinaria" di variazione dello strumento urbanistico generale: pertanto, perché 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 anche 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*"[8].

Purtuttavia, nel caso in cui l'intervento da realizzare consista in un ampliamento dell'insediamento produttivo esistente, la citata condizione sembra doversi intendere del tutto superflua, atteso che in tal caso "*l'area da destinare all'ampliamento della relativa attività non può essere rinvenuta altrove, ma deve evidentemente trovarsi in stabile e diretto collegamento con quella dell'insediamento principale e da ampliare*"[9].

Appare utile sottolineare che la formulazione della fattispecie derogatoria riguardante gli interventi oggetto di SUAP, presente nell'art. 12, co. 1, lett. d), della l.r. n. 14/2017, è diversa da quella licenziata dalla II^ Commissione consiliare il 16 febbraio 2017, che quanto agli interventi degli artt. 4 e 4-bis della l.r. n. 55/2012, li limitava ai soli "*ampliamenti delle attività esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge*".

6. (segue) 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

La lettera in rubrica sottrae alla disciplina del contenimento del consumo di suolo innanzi tutto *"gli interventi edilizi in funzione dell'attività agricola, siano essi destinati alla residenza che a strutture agricolo-produttive*" (così recita l'art. 44, co. 1, della l.r. n. 11/2004), strutture, quest'ultime, definite nell'apposito Atto di indirizzo previsto dall'art. 50, co. 1, lett. d), n. 3, della l.r. n. 11/2004[10].

---

[6] La norma riguarda gli interventi non rientranti nelle casistiche di cui ai precedenti artt. 2 e 3, e che vengono assoggettati al procedimento di cui all'art. 8 del DPR 160/2010. Se ne ricava che sono soggetti all'art. 4, in particolare, gli interventi che danno vita ad un nuovo insediamento, nonché quelli aventi ad oggetto ampliamenti eccedenti le dimensioni consentite dall'art. 3.

[7] Così anche la Circolare regionale 1, del 20 gennaio 2015, approvata in pari data con DGR 20/2015.

[8] Così Cons. Stato, Sez. IV, 8 gennaio 2016, n. 27; analogamente Cons. Stato, Sez. IV, 15 luglio 2011, n. 4308.

[9] Così TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 24 marzo 2011, n. 773, TAR Lombardia, Milano, Sez.II, 28 dicembre 2009, n. 6222; analogamente TAR Puglia, Lecce, 26 febbraio 2014, n. 660, secondo cui "*l'insufficienza delle aree sussiste anche nel caso di ampliamento di un impianto produttivo quando le aree contigue risultino avere una diversa destinazione urbanistica" dovendosi verificare la stessa insufficienza con riferimento alla esigenza di funzionamento e di sviluppo di quel determinato impianto*"; TAR Veneto, Sez. II, 11 luglio 2008, n. 1993; *contra* TAR Veneto, Sez. II, 31 ottobre 2007, n. 3494.

[10] Atto di indirizzo approvato con DGR 8 ottobre 2004, n. 3178, modificato con le DGR 25 novembre 2008, n. 3650, 16 febbraio 2010, n. 329 e 15 maggio 2012, n. 856

Vi si legge, in particolare, che "A solo titolo esemplificativo, rientrano nel novero delle strutture agricolo-produttive, come individuate dalla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, le seguenti tipologie strutturali:

strutture e manufatti per l'allevamento di animali o per la coltivazione, la protezione o la forzatura delle colture;

strutture per il ricovero di macchine ed attrezzature agricole, officine di manutenzione e magazzini utensili per lo svolgimento dell'attività agricola aziendale;

manufatti ed impianti per il deposito e/o la conservazione delle materie prime (mangimi, lettimi, foraggi, imballaggi, fertilizzanti, prodotti veterinari e fitosanitari, ecc.);

Si rammenta che gli interventi di cui al citato art. 44, a norma del relativo comma 2, sono consentiti, sulla base di un piano aziendale, esclusivamente all'imprenditore agricolo titolare di un'azienda agricola con requisiti minimi fissati dalla stessa disposizione di legge.

Quanto all'ulteriore, almeno in apparenza, fattispecie degli "interventi connessi all'attività agricola", deve comunque trattarsi di interventi significativi in relazione alla disciplina del contenimento del consumo di suolo (ed in particolare della sua definizione, riportata nell'art. 2, co. 1, lett. c), della l.r. n. 14/2017), che parla di "*impermeabilizzazione del suolo*", di "*interventi di copertura artificiale*", di "*scavo o rimozione*", tali da compromettere "*le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive*" del suolo.[11]

In chiusura si evidenzia che in base all'art. 2, co. 1, lett. e), rientrano nella nozione di ambito di urbanizzazione consolidata - al cui interno, salvo le eccezioni indicate all'art. 2, co. 1, lett. a), non è dato registrare superfici naturali e/o seminaturali la cui trasformazione possa dal ruolo a consumo di suolo – anche i "*nuclei insediativi in zona agricola*".

7. (segue) l'attività di cava ai sensi della vigente normativa

L'attività di cava è attualmente disciplinata dalla legge regionale 7 settembre 1982, n. 44, anche se giacciono in II^ Commissione consiliare due diverse proposte di legge, una di iniziativa del consigliere Maurizio Conte (PDL 28, presentato il 10 luglio 2015) ed altra di iniziativa della Giunta regionale (PDL 153, presentato il 3 giugno 2016), per superare la normativa ormai risalente a quasi 35 anni fa.

Secondo l'art. 13 della l.r. n. 44/1982 "*Costituiscono aree di potenziale escavazione le parti del territorio comunale definite zona E ai sensi del dm 2 aprile 1968, n. 1444 dallo strumento urbanistico generale approvato e non escluse dall'attività di cava ai sensi della presente legge*".

Considerato che a norma dell'art. 2, co. 1, lett. a), rientrano nella nozione di "superficie naturale e seminaturale" anche le aree "*destinate all'attività agricola*", che a norma della successiva lett. b), del medesimo articolo debbono considerarsi "superficie agricola" anche "*i terreni qualificati come tali dagli strumenti urbanistici*", e che la lett. c) della medesima disposizione definisce "consumo di suolo" ": *l'incremento della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di … scavo … che ne compromettano le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive*" è evidente che in assenza della previsione derogatoria qui in commento nuovi interventi costituenti esercizio dell'attività di cava avrebbero dovuto risentire del blocco temporaneo di cui all'art. 13, co. 1, della l.r. n. 14/2017 ed essere successivamente subordinati al rispetto dei limiti definiti dal provvedimento emesso dalla Giunta regionale in attuazione dell'art. 4, co. 2, lett. a), e dalle conseguenti varianti di adeguamento dello strumento urbanistico comunale.

---

manufatti ed impianti per la sosta, la prima lavorazione, la trasformazione, la conservazione o la valorizzazione dei prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali;

strutture ed impianti per l'esposizione, la promozione, la degustazione e la vendita dei prodotti aziendali;

strutture ed impianti aziendali per attività di ricezione con finalità ricreative, culturali e didattiche, comunque in rapporto di connessione e complementarietà rispetto alle attività aziendali;

locali da adibire ad uffici, mense, spogliatoi, servizi da utilizzarsi esclusivamente da parte di dipendenti dell'impresa agricola;

opere ed impianti aziendali destinati all'approvvigionamento idrico ed energetico, alla regimazione delle acque, alla bonifica e alla viabilità;

opere ed impianti destinati allo stoccaggio e/o trattamento delle deiezioni zootecniche e dei residui delle attività di trasformazione aziendali."

[11]Si ricorda, altresì, che l'art. 2135, secondo comma, del codice civile, offre la definizione di attività connesse a quelle agricole, dovendo così intendersi le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, "*dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione e ospitalità*".

8. (segue) gli interventi di cui alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 – c.d. Piano casa

Con la previsione in rubrica vengono affrancati dalle misure di contenimento del consumo di suolo, sia nel periodo transitorio, sia, successivamente, a regime, gli interventi previsti e consentiti dalla l.r. n. 14/2009 e successive modifiche "*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*", meglio nota come "Piano casa".

Si tratta degli interventi di ampliamento (art. 2 della l.r. n. 14/2009), di demolizione e ricostruzione con ampliamento (art. 3), anche in zona agricola (art. 3-bis), di rimozione e smaltimento dell'amianto (art. 3-ter), di demolizione e ricostruzione, in zona territoriale omogenea propria e non dichiarata pericolosa dal punto di vista idraulico, di edifici ricadenti in aree ad alta pericolosità idraulica o idrogeologica (art. 3-quater), aventi ad oggetto attrezzature all'aperto, a servizio degli insediamenti turistici e ricettivi (art. 4) di installazione di impianti solari e fotovoltaici (art. 5).

Va sottolineato che la norma in esame precisa che le "premialità" che accedono alla disciplina del c.d. "Piano casa" sono da considerarsi alternative e non cumulabili con quelle previste dalle disposizioni del Capo I della l.r. n. 14/2017 (bonus volumetrici o superficiari previsti nei casi di riqualificazione edilizia ed ambientale ex art. 5 e di riqualificazione urbana ex art. 6).

Com'è noto, l'art. 19 della l.r. 4 aprile 2019, n. 14 "Veneto 2050: Politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio", ha disposto, a far data dal 6 aprile 2019 (giorno successivo alla pubblicazione sul BUR n. 32/2019), l'abrogazione di buona parte delle norme della l.r. n. 14/2009 (fanno eccezione gli artt. 5 e 10).

A sua volta, l'art. 17, comma 1, della stessa l.r. 14/2019, stabilisce che "*Gli interventi per i quali la segnalazione certificata di inizio lavori o la richiesta del permesso di costruire siano stati presentati, ai sensi della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, entro il 31 marzo 2019*[12]*, continuano ad essere disciplinati dalla medesima legge regionale*".

Si pone, pertanto, il problema se l'affrancamento dalla disciplina del contenimento del consumo di suolo degli interventi previsti dalla legge regionale sul "Piano casa" - affrancamento disposto dalla norma che qui si commenta - possa trovare applicazione, una volta abrogata la l.r. n. 14/2009, nei confronti degli interventi disciplinati dagli artt. 6 (interventi edilizi di ampliamento), 7 (interventi di riqualificazione del tessuto esistente), 8 (interventi in zona agricola) e 9 (interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica) della l.r. n. 14/2019, che sostituiscono e mettono "a regime" quelli di carattere "straordinario" introdotti nel 2009.

La risposta appare necessariamente negativa, atteso il puntuale riferimento che la norma in commento fa alla l.r. 14/2009, che ne escludere il carattere "dinamico" o "mobile".

D'altra parte, la questione riveste una portata piuttosto modesta, atteso che gli interventi di cui agli artt. 6 e 7 della l.r. n. 14/2019 possono essere realizzati nei soli "ambiti di urbanizzazione consolidata" individuati dai comuni ai sensi della l.r. n. 14/2017 (ed al cui interno non si dà luogo a consumo di suolo) e nella zona agricola, ma in quest'ultimo caso, a norma dell'art. 8, limitatamente alla prima casa di abitazione (e relative pertinenze) ed esclusivamente in aderenza o sopra elevazione.

Ne consegue che potranno determinare consumo di suolo (e, conseguentemente, doverne rispettare i limiti fissati dai comuni nei relativi strumenti urbanistici adeguati alla DGR 668/2018) solo gli interventi di cui agli artt. 6 e 7 della l.r. 14/2019 riguardanti edifici in zona agricola, esterni ai "nuclei insediativi" ivi presenti - che a norma dell'art. 2, comma 1, lett. e), della l.r. n. 14/2017, fanno parte degli ambiti di urbanizzazione consolidata – nella sola ipotesi di incremento volumetrico in aderenza.

Quanto agli interventi di demolizione di edifici ubicati in aree di pericolosità idraulica o

[12] Termine così ridefinito dall'art. 28 della l.r. n. 43/2018.

idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) e ricostruiti altrove[13], egualmente potranno determinare consumo di suolo e, conseguentemente, doverne rispettare i limiti fissati dai comuni in attuazione della DGR 668/2018, qualora la ricostruzione abbia luogo all'esterno degli ambiti di urbanizzazione consolidata di cui all'art. 2, comma 1, lett. e), della l.r. n. 14/2017.

9. (segue) 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

A tal proposito si ricorda che il Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) e disciplinato, quanto ai contenuti, dall'art. 24 e quanto al procedimento di formazione, efficacia e varianti, dall'art. 25 della l.r. n. 11/2004.

A loro volta i Piani d'area costituivano, a norma dell'art. 3 della l.r. 27 giugno 1985, n. 61, strumento di specificazione del PTRC, e quelli vigenti alla data di entrata in vigore della l.r. n. 11/2004, sono considerati parte integrante del PTRC a norma dell'art. 48, co. 2, di quest'ultima legge regionale.

Infine, dei piani strategici si occupa l'art. 26 della l.r. n. 11/2004, in base al quale "*Il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) può prevedere che le opere, gli interventi o i programmi di intervento di particolare rilevanza per parti significative del territorio siano definiti mediante appositi progetti strategici*".

10. Il comma 2

Il comma 2 della disposizione in commento stabilisce che per la realizzazione degli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale (art. 5) e di riqualificazione urbana (art. 6) "*sono consentite eventuali varianti allo strumento urbanistico comunale*".

Tale precisazione appare di difficile interpretazione e, comunque, collocata in un contesto non coerente.

Cominciando da quest'ultimo rilievo, appare evidente che con la norma testé riprodotta non si è inteso delineare un regime derogatorio alla disciplina del contenimento del consumo di suolo per gli interventi di cui agli artt. 5 e 6, poiché tale regime è già sancito dal comma 1, lett. b).

Ciò detto, risulta privo di ogni sistematicità l'inserimento di un connotato disciplinare proprio degli interventi sopra richiamati in sede diversa dagli articoli che ne disciplinano il contenuto.

Ma la difficoltà interpretativa nasce soprattutto dal confronto con tali disposizioni, poiché:

- secondo l'art. 5, co. 2, "*Fermo restando il rispetto del dimensionamento del piano di assetto del territorio (PAT), il piano degli interventi (PI) … 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*";
- secondo l'art. 6, co. 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.*", mentre il successivo comma 3 stabilisce che "*Il PI può prevedere il riconoscimento di crediti edilizi per il*

[13] In ZTO propria o in zona agricola, in quest'ultima ipotesi solo nel caso di edifici residenziali ed in presenza di un edificato già consolidato e qualora non ostino specifiche norme di tutela degli strumenti urbanistici o territoriali.

recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata, premialità in termini volumetrici o di superficie e la riduzione del contributo di costruzione".

Appare curioso che dopo aver configurato, negli articoli ad esse dedicati ed al cui commento si rinvia, sia la riqualificazione edilizia ed ambientale, sia la riqualificazione urbana, come rispettose del PRC (PAT e PI) riguardo ai contenuti menzionati nelle sopra riprodotte sedi disciplinari, venga poi stabilito, nella norma recante disposizioni finali, che per la realizzazione dei tali interventi "*sono consentite eventuali varianti allo strumento urbanistico comunale*".

Inoltre, come già evidenziato nel commento del comma 1, lett. b), anche nel comma 2 ora in esame si omette qualsiasi richiamo alla rigenerazione urbana sostenibile, di cui all'art. 7, per la realizzazione dei cui interventi, pertanto, non "*sono consentite eventuali varianti allo strumento urbanistico comunale*".

Fermi restando i rilievi di carattere sistematico sopra formulati, il personale convincimento di chi scrive è che la disposizione riportata al comma 2 sia del tutto superflua e, per la non esaustività delle fattispecie in essa espressamente richiamate, perfino fuorviante.

Infatti, il rapporto di necessaria coerenza tra la pianificazione urbanistica generale e gli strumenti (titolo edilizio diretto, PUA) a disposizione per l'attuazione degli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, nonché di riqualificazione urbana, fa sì che il quadro di riferimento "a monte" possa essere adeguato, ricorrendo ad opportune varianti, ogni qual volta esse appaiano utili e funzionali alla più efficace realizzazione degli obiettivi di pubblico interesse sottesi a tali interventi.

Si tratta, peraltro, della normale dialettica che contraddistingue il rapporto tra la pianificazione generale e la concreta attuazione delle relative previsioni.

Ma se questo è l'ovvio contenuto del comma 2, a maggior ragione non può che riguardare anche, se non soprattutto, gli stessi interventi di rigenerazione urbana sostenibile, di cui all'art. 7 della l.r. n. 14/2017, attesa la scala territorialmente più ampia e la maggiore complessità funzionale che li contraddistingue rispetto agli interventi dei precedenti artt. 5 e 6 della stessa legge in commento.

Anche in relazione agli interventi di rigenerazione urbana sostenibile, in sostanza, sembra inevitabile doversi riconoscere la possibilità di variare preventivamente la strumentazione urbanistica "a monte", così da potervi incardinare, in un quadro di coerenza, i singoli episodi di rigenerazione.

Il tutto senza dimenticare che - – come meglio evidenziato nel commento all'art. 7 - l'approvazione dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile avviene mediante accordo di programma ex art. 32 della l.r. n. 35/2001, strumento cui è associata, ove ne ricorra la necessità, "*la variazione integrativa agli strumenti urbanistici senza necessità di ulteriori adempimenti*".

11. Il comma 2-bis

L'art. 57, comma 1, della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 45 "*Collegato alla legge di stabilità regionale 2018*", ha aggiunto il comma 2-bis alla norma che qui si commento, stabilendo che "*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*".

Nel primo esame dell'originaria formulazione dall'articolo qui in commento si era sottolineato come l'assenza di un'esplicita menzione degli interventi disciplinati dalla l. r. n. 50/2012 e dai relativi provvedimenti attuativi (*in primis* il Regolamento regionale 21 giugno 2013, n. 1) tra quelli che l'art. 11 consente anche in deroga ai limiti al consumo di suolo dovesse essere interpretata nel senso che tali interventi sono ammessi soltanto se non comportano consumo di suolo nell'accezione datane dall'art. 2, lett. c) e se sono compatibili con le previsioni degli strumenti urbanistici adeguati al provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, co. 2, lett. a), della l.r. n. 14/2017 (cfr.: DGR n. 668/2018).

Ad avviso di chi scrive il nuovo comma 2-bis conferma tale interpretazione, ancorché la

relativa collocazione nell'art. 11 appaia quanto meno "originale".

Infatti, se la finalità dell'art. 11 è l'individuazione di una serie di interventi e/o attività che – sebbene costituenti consumo di suolo – il legislatore ritiene di sottrarre alla disciplina del relativo contenimento, non può che risultare pleonastica la precisazione secondo cui tale disciplina si applica anche agli interventi commerciali di cui alla l.r. n. 50/2012 e relativi provvedimenti di attuazione, proprio perché detti interventi non sono menzionati tra quelli che l'art. 11 consente "in deroga" ai limiti del consumo di suolo.

Inoltre, stante la descritta portata dell'art. 11, è altrettanto ovvio che la normativa sugli insediamenti commerciali possa (anzi, per il principio di specialità, debba) continuare a trovare applicazione laddove rechi una disciplina sul consumo di suolo "più restrittiva" di quella scaturente dalla l.r. n. 14/2017 e dalla relativa attuazione disposta con la DGR 668/2018 e tradotta nelle conseguenti varianti di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali.
Sul punto, anche la Direzione Industria Artigianato Commercio e Servizi della Regione Veneto, con nota prot. n. 7369/70.00.04, datata 9 gennaio 2018, si è limitata a constatare che la portata del nuovo art. 11, comma 2-bis, della l.r. 14/2017 è quella di chiarire che le normative sul consumo di suolo e sulla attività commerciali "*trovano entrambe applicazione e che nei casi di incompatibilità trova applicazione la normativa maggiormente restrittiva, in quanto preordinata al più efficace perseguimento delle finalità del contenimento del consumo di suolo*".

Rinviando agli autorevoli commenti della l.r. n. 50/2012 e del regolamento n. 1/2013[14], ci si limita qui a ricordare che l'art. 21 della legge fissa il principio della necessaria coerenza tra la localizzazione delle medie e delle grandi strutture di vendita e le previsioni dello strumento urbanistico comunale adeguato al regolamento, privilegiando in ogni caso il loro insediamento nei centri storici.

A sua volta, l'art. 2 del regolamento stabilisce che il Piano degli Interventi favorisce la localizzazione delle medie e delle grandi strutture di vendita all'interno del centro urbano[15], anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate, le cui caratteristiche (degrado edilizio, degrado urbanistico e degrado socio-economico) corrispondono a quelle indicate nei punti 1), 2) e 3) dell'art. 2, comma 1, lett. g; della l.r. n. 14/2017, recante la definizione di "*ambiti urbani degradati*", identificati nelle "*aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, assoggettabili agli interventi di riqualificazione urbana*"[16]

Da quanto sopra discende che l'aspetto di maggiore criticità nel rapporto tra la disciplina del contenimento del consumo di suolo (l.r. n. 14/2017) e quella delle attività commerciali (l.r. n. 50/2012 e regolamento n. 1/2013) è rappresentato dal rapporto esistente tra l'accordo di programma per interventi regionali, normato dall'art. 11 della l.r. n. 14/2017, e l'accordo di programma cui l'art. 26 della l.r. n. 50/2012 subordina gli interventi riguardanti le grandi strutture di vendita indicate nel comma 1 di tale disposizione, qualora localizzati al di fuori dei centri storici.

Nel rinviare all'aggiornamento del commento alla prima delle citate norme per una più compiuta analisi di tale rapporto, ci si limita a sottolineare la non coincidenza, nonostante l'identica denominazione, tra l'accordo di programma cui fa riferimento l'art. 11 della legge sul consumo di suolo e l'accordo di programma previsto dall'art. 26 della l.r. n. 50/2012 per l'autorizzazione, anche in variante urbanistica, delle grandi strutture di vendita a rilevanza regionale.

---

[14] Cfr. "*Il commercio nel Veneto - commentario alla legge regionale del Veneto 28 dicembre 2012, n. 50*", a cura di Bruno Barel e Giorgia Vidotti.

[15] Che a norma dell'art. 3, comma 1, lett. m) della l.r. n. 50/2012 è la "*porzione di centro abitato, individuato ai sensi dell'articolo 3, comma 1, punto 8), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada", caratterizzata dal tessuto urbano consolidato, con esclusione delle zone produttive periferiche e delle zone prive di opere di urbanizzazione o di edificazione*".

[16] Laddove l'iniziativa commerciale non si traduca in un intervento di recupero e riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate, l'art. 2, comma 11, lett. b.2), del regolamento n. 1/2013 richiede che l'iniziativa consolidi polarità commerciali esistenti, cioè ricada in aree in cui sono presenti altre attività commerciali di medie o grandi strutture di vendita, purché la relativa variante urbanistica non comporti il consumo di suolo agricolo.

Il primo è quello disciplinato dall'art. 32 della l.r. n. 35/2001, dalle disposizioni applicative contenute nella DGR n. 2493, del 14 dicembre 2010, nonché dall'art. 6 della l.r. n. 11/2004; il secondo è quello disciplinato dall'art. 34 del d.P.R. n. 267/2000, cui fa rinvio anche l'art. 7 della l.r. n. 11/2004.

Di qui la personale convinzione che, nonostante l'identica denominazione, i due istituti non debbano essere tra lo confusi ed identificati, con conseguente autonomia delle relative discipline sostanziali e procedurali.

Il che comporta, sempre a giudizio di chi scrive, che l'art. 11 della l.r. n. 14/2017 non possa essere invocato *tout court* per l'approvazione in deroga ai limiti di consumo di suolo di interventi concernenti grandi strutture di vendita – ancorché quelle sole dell'art. 26, comma 1, della l.r. n. 50/2012, localizzate al di fuori dei centri storici – ma esclusivamente riguardo agli "*interventi che, pur in presenza di iniziative commerciali, abbiano una marcata valenza strategica di livello regionale*"[17].

Infine, non va trascurato che l'art. 11, della l.r. n. 14/2017, nel consentire agli accordi di programma ivi richiamati di derogare ai limiti di consumo di suolo, subordina tale possibilità alle seguenti condizioni:

a) impossibilità di localizzare gli interventi che ne costituiscono l'oggetto all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata,

b) riconoscimento, ad opera della Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, della sussistenza dell'interesse regionale alla trasformazione urbanistico-edilizia prevista dall'accordo, il tutto, sulla base dei criteri che la stessa Giunta regionale è chiamata a stabilire ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. f), della l.r. n. 14/2017.

Nell'assenza, che a tutt'oggi perdura, del provvedimento giuntale da ultimo richiamato, la deroga prevista dall'art. 11 della l.r. n. 14/2017 non può in alcun modo operare.

(Roberto Travaglini)

[17] Così, letteralmente, B. Barel, Commento all'art. 26, in ""*Il commercio nel Veneto - commentario alla legge regionale del Veneto 28 dicembre 2012, n. 50*", cit., pag. 165.

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 della 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.

SOMMARIO: 1. Il comma 1 – 2. Il comma 2 – 3. Il comma 3 – 4. Il comma 4 – 5. Il comma 5 – 6. Il comma 6 – 7. Il comma 7 – 8. Il comma 8 – 9. Il comma 9 – 10. Il comma 10 – 11. Il comma 11. – 12. Il comma 12 – 13. Il comma 13 – 14. Il comma 14.

1. Il comma 1

L'art. 13 della l.r. n. 14/2017 delinea un complesso regime transitorio riguardo alla disciplina del contenimento del consumo di suolo, cercando di coniugare l'efficacia sin dall'entrata in vigore del provvedimento legislativo di almeno alcune misure di carattere provvisorio, con la tutela di situazioni giuridiche soggettive qualificate dall'aspettativa di poter attuare interventi consentiti dalla vigente strumentazione urbanistica.

Il comma 1 della disposizione in commento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo precedente, al cui commento si rinvia, statuisce che dall'entrata in vigore della l.r. n. 14/2017 (ovvero a partire dal 24 giugno 2017) e fino all'emanazione del provvedimento di cui all'art. 4, co. 2, lett. a)[1] - prevista entro 180 giorni (ovvero entro il 21 dicembre 2017)[2]:

a) non è consentito consumo di suolo, ovvero non sono consentiti interventi qualificabili come fonte di tale consumo ai sensi del combinato disposto della definizione di cui all'art. 2, co. 1, lett. c), letta in combinazione con quelle riportate nelle lett. a), b), d) ed e) della medesima disposizione;
b) non è consentito introdurre nei piani territoriali, così come in quelli urbanistici, previsioni comportanti consumo di suolo nella medesima accezione sopra richiamata.

Se la disciplina transitoria si limitasse al descritto comma 1, il nuovo provvedimento legislativo regionale avrebbe un'indubbia, quanto univoca, efficacia riguardo al contenimento del consumo di suolo, che verrebbe inibito sia nel caso fosse già previsto dagli strumenti territoriali ed urbanistici vigenti, sia in quanto contenuto di nuove previsioni pianificatorie.

2. Il comma 2

Il richiamato contemperamento tra le esigenze di adeguata efficacia delle misure contenitive del consumo di suolo con quelle di tutela delle situazioni giuridiche soggettive qualificate di quanti sono titolati, in base alla strumentazione urbanistica vigente, a realizzare interventi comportati consumo di suolo, è perseguito a partire dal comma 2 della norma in

---

[1] Con il quale la Giunta regionale è chiamata a stabilire "*la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale … e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei*".

[2] Invero, sempre l'art. 4, ai commi 3 e 4, stabilisce che "*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".

Ne consegue che il termine di 180 giorni, fissato dal comma 2, può protrarsi "fisiologicamente" fino a 240 giorni (ovvero fino al 19 febbraio 2018).

commento.

Tale comma, con riferimento al medesimo arco temporale considerato dal comma 1[3], consente – pur comportando consumo di suolo – "*gli interventi negli ambiti inedificati 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*".

Va evidenziato che la disposizione in esame fa in primo luogo riferimento ad una percentuale (30%) della "*capacità edificatoria complessivamente assegnata dal Piano di assetto del territorio*", espressione che impone alcune riflessioni interpretative, unitamente ad una considerazione critica quanto alla relativa coerenza sistematica.

Constatato che di "*capacità edificatoria*" la l.r. n. 11/2004 parla esclusivamente nell'art. 36, relativamente alla compensazione urbanistica[4], si rileva che l'espressione equivalente "*potenzialità edificatoria*" viene utilizzata dall'art. 7 (Varianti verdi per la riclassificazione delle aree edificabili) della l.r. 16 marzo 2015, n. 4[5].

Come si ricava dalla Circolare 11 febbraio 2016, n. 1, approvata con DGR 2 febbraio 2016, n. 99, recante istruzioni per l'applicazione dell'art. 7 della l.r. n. 4/2015, la potenzialità/capacità edificatoria è entità definita dal PI, tant'è che la c.d. "variante verde" è variante al Piano degli interventi.

Pertanto, quando la norma ora in commento parla di "*30 per cento della capacità edificatoria complessivamente assegnata dal Piano di assetto del territorio*" non può che riferirsi alla capacità edificatoria che in virtù di tale "assegnazione" operata dal PAT risulta, poi, definita nel PI.

C'è solo da chiedersi perché il legislatore sia ricorso a tale contorsione espressiva (capacità edificatoria assegnata dal PAT) e non abbia, invece, fatto più semplicemente ed univocamente riferimento alla capacità edificatoria prevista (o definita) dal/nel PI.[6]

Ciò detto, ad avviso di scrive la previsione in commento, con il pur comprensibile obiettivo di "graduare" le misure contenitive del consumo di suolo nella prima fase di vigenza del nuovo provvedimento legislativo, assume a riferimento un parametro – la capacità edificatoria – poco pertinente con l'ambito materiale costituito dal consumo di suolo.

Quest'ultimo si "combatte", o quanto meno si "contiene", non tanto limitando la capacità edificatoria, quanto il suolo naturale e seminaturale consumabile.

In sostanza, il legislatore avrebbe fatto meglio – risultando più coerente con l'intera finalità del Capo I della l.r. n. 14/2017 - se avesse riferito la percentuale (30%) alla superficie agricola trasformabile prevista dal PI vigente[7] e che potrebbe corrispondere a tutta, o solo ad una parte,

---

[3] Dall'entrata in vigore della l.r. n.14/2017 fino all'emanazione del provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 4, comma 2, lett. a), ovvero dal 24 giugno al 21 dicembre 2017, con "fisiologica" protrazione al 19 febbraio 2018.

[4] "*Con le procedure di cui agli articoli 7, 20 e 21 sono consentite compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria, anche nella forma del credito edilizio di cui all'articolo 36, su altre aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo*".

[5] Il comma 1 dell'art. 7 così recita "*Entro il termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, e successivamente entro il 31 gennaio di ogni anno, i comuni pubblicano nell'albo pretorio, anche con modalità on-line, ai sensi dell'articolo 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", un avviso con il quale invitano gli aventi titolo, che abbiano interesse, a presentare entro i successivi sessanta giorni la richiesta di riclassificazione di aree edificabili, affinché siano private della potenzialità edificatoria loro riconosciuta dallo strumento urbanistico vigente e siano rese inedificabili*".

[6] Non ci sembra, invece, avere fondamento altra interpretazione della disposizione ora in esame, che fa riferimento al "*limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola, avendo riguardo al rapporto tra la superficie agricola utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC)*", costituente uno dei contenuti del PAT, previsto dall'art. 13, lett. f), della l.r. n.11/2004 e per la cui traduzione applicativa è stato adottato dalla Giunta regionale, da ultimo, l'Atto di indirizzo approvato con DGR 25 novembre 2008, n. 3650. Infatti, non avendo le previsioni del PAT carattere conformativo del regime dei suoli, l'edificabilità (ovvero la capacità/potenzialità edificatoria) non può che discendere dal successivo PI.

[7] Il carattere transitorio della disposizione, destinata a trovare applicazione prima della variante di adeguamento dello strumento urbanistico comunale alla quantità definita per ambiti comunali o sovracomunali omogenei dalla Giunta regionale a norma dell'art. 4, comma 2, lett. a), consiglia di non rapportare la percentuale (30%) ad un elemento

della SAT contemplata nel PAT[8].

La norma si occupa anche dei Comuni privi del PAT, prescrivendo che la percentuale (30%) sia riferita al vigente PRG.

Oscura, almeno per chi scrive, appare la condizione "di chiusura", secondo cui, ferma restando la percentuale (30%) riferita alla "*capacità edificatoria complessivamente assegnata*" dal PAT o, in sua assenza, dal PRG, gli interventi negli ambiti inedificati sono consentiti "*non oltre la capacità massima assegnata*".

Se quest'ultima è l'entità di cui calcolare il relativo 30%, non si capisce come questo limite possa concorrere (la norma usa l'espressione "*e, comunque*") con l'entità complessiva (che ne è il 100%)!

Infine, anche l'espressione "*ambiti inedificati*" non appare di agevole interpretazione, atteso che non se ne rinviene la presenza né all'interno della l.r. n. 11/2004, né tra le definizioni riportate nell'art. 2 della l.r. n. 17/2016.

3. Il comma 3

La disposizione, introdotta con un emendamento al testo licenziato dalla II^ Commissione consiliare, deroga al divieto di introdurre negli strumenti urbanistici, a far data dal 24 giugno 2017, nuove previsioni comportanti consumo di suolo, consentendo la conclusione del procedimento formativo a quei PI che l'abbiano formalmente avviato a tale data.

Per considerare avviata la procedura di formazione del PI la norma in commento richiama l'art. 18, co. 1, della l.r. n. 11/2004, in base al quale "*Il sindaco predispone un documento in cui sono evidenziati, secondo le priorità, le trasformazioni urbanistiche, gli interventi, le opere pubbliche da realizzarsi nonché gli effetti attesi e lo illustra presso la sede del comune nel corso di un apposito consiglio comunale*".

Pur in assenza di ulteriori precisazioni sul punto, si ritiene che per il concretizzarsi della fattispecie in esame sia necessario lo svolgimento della seduta consiliare nel corso della quale il sindaco abbia illustrato il documento "programmatico".

4. Il comma 4

Il comma in rubrica fa salvi i procedimenti relativi alla formazione, perfezionamento ed efficacia dei titoli edilizi (permessi di costruire, segnalazioni certificate di inizio attività, comunicazioni di inizio lavori asseverate, comunicazioni di inizio lavori) e dei piani urbanistici attuativi che abbiano già avuto inizio (e quindi risultino in corso) alla data di entrata in vigore della l.r. n. 14/2017 (ovvero al 24 giugno 2017), ancorché riguardino interventi comportanti, a norma dell'art. 2, co. 1, lett. c), consumo di suolo.

5. il comma 5

La disposizione indica gli elementi costitutivi delle fattispecie indicate al comma precedente, chiarendo che nel caso dei titoli edilizi diretti il relativo procedimento si deve considerare in corso "*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*"[9], mentre nel caso di piani

materiale, il consumo di suolo, la cui quantificazione, comune per comune, sarà frutto dell'attività di analisi disciplinata dall'art. 4, comma 5.

[8] A quest'ultimo dato sembra riferirsi la Scheda informativa costituente l'allegato A della l.r. n.14/2017, laddove impiega, ad avviso di chi scrive in modo improprio, la nozione di "*Capacità edificatoria prevista dallo strumento urbanistico comunale vigente*", peraltro riferendola alla "*Superficie territoriale*" e differenziandola tra quella totale prevista dal PAT e quella già trasformata o interessata da procedimenti in corso, che non possono che porsi "a valle" del PI.

[9] Per quanto attiene alla documentazione/elaborati richiesti è opportuno fare riferimento ai moduli unificati, coma da ultimo approvati dalla Conferenza unificata il 4 maggio 2017, con Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali, pubblicato unitamente ai moduli di istanza di permesso di costruire, di SCIA alternativa al permesso di costruire, di SCIA, di CILA e di CIL, nel Supplemento ordinario n. 26 della Gazzetta Ufficiale n. 128, del 5 giugno 2017.

urbanistici attuativi il relativo procedimento dev'essere ritenuto in corso "*con la presentazione al comune della proposta corredata dagli elaborati necessari ai sensi dell'articolo 19, comma 2*", della l.r. n. 11/2004[10].

Con un'aggiunta introdotta dal Consiglio regionale in occasione dell'approvazione finale del provvedimento, il comma in esame si completa con un ulteriore periodo che recita "*Sono comunque fatti salvi i piani urbanistici attuativi per i quali siano già stati approvati gli ambiti di intervento*".

Si tratta di una disposizione che lascia alquanto perplessi, sol che si consideri il disposto dell'art. 17, co. 2, della l.r. n. 11/2004, finalizzato a disciplinare i contenuti del PI, secondo cui "*Il PI in coerenza e in attuazione del piano di assetto del territorio (PAT) sulla base del quadro conoscitivo aggiornato provvede a: …. b) individuare le aree in cui gli interventi sono subordinati alla predisposizione di PUA o di comparti urbanistici e dettare criteri e limiti per la modifica dei perimetri da parte dei PUA …*".

Orbene, se non è revocabile in dubbio che la norma testé riprodotta demanda al PI l'individuazione delle aree (ovvero degli ambiti) per intervenire nelle quali è necessario il previo strumento urbanistico attuativo, c'è da chiedersi in che cosa di ulteriore, rispetto all'approvazione del PI recante la predetta individuazione, si traduca l'approvazione degli ambiti di intervento di cui parla il secondo periodo dell'art. 13, co. 5, della l.r. n. 14/2017.

Non essendo in grado di fornire una risposta a tale domanda – perché la vigente disciplina in materia non sembra offrirne alcuna – la conseguenza di questo inopinato emendamento approvato dal Consiglio regionale sembrerebbe, ad una prima lettura, comportare la "salvezza" di tutti i PUA, sebbene non ancora avviati nel relativo procedimento di formazione (ai sensi del primo periodo dello stesso comma 5), in quanto comunque definiti dal PI nei rispettivi ambiti d'intervento.

Effetto paradossale, che minerebbe alla radice ogni coerenza logica del provvedimento legislativo in esame, e che impone, pertanto – oltre ad una "cautelare" neutralizzazione sul piano applicativo - un tempestivo chiarimento, quanto meno in via interpretativa, ancorché la formulazione letterale della norma raccomandi un intervento correttivo da parte dello stesso legislatore.

All'atto della predisposizione del presente commento, gli ultimi moduli unificati approvati dalla Regione Veneto sono quelli oggetto del Decreto del Direttore della Direzione della Pianificazione territoriale n. 97, del 31 dicembre 2016, pubblicato sul BUR n. 9, del 20 gennaio 2017.

Gli adeguamenti da parte delle Regioni ai moduli statali sopra menzionati debbono avvenire entro il 20 giugno 2017, mentre i Comuni sono tenuti ad adeguarli a loro volta entro il 30 giugno 2017.

[10] La disposizione recita "*In funzione degli specifici contenuti, il piano urbanistico attuativo è formato dagli elaborati necessari individuati tra quelli di seguito elencati:*

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."

6. Il comma 6

In questo ulteriore comma, la l.r. n. 14/2017 si preoccupa di "fare salvi", ovvero di non vanificare, due peculiari tipologie di accordi – quelli pubblico-privati dell'art. 6[11] della l.r. n. 11/2004 e quelli pubblico-pubblico dell'art. 7[12] della medesima legge regionale sul governo del territorio – finalizzati a definire contenuti della pianificazione urbanistica generale, ma non ancora tradottisi in interventi per i quali sia stato almeno avviato il procedimento avente ad oggetto il perfezionamento del corrispondente titolo edilizio o del piano urbanistico attuativo (nel caso degli accordi ex art. 6), oppure il programma avente ad oggetto l'intervento, l'opera pubblica o di interesse pubblico (nel caso degli accordi di programma ex art. 7).

Relativamente agli accordi pubblico-privati, va evidenziato come, nel corso dell'approvazione definitiva del testo legislativo, le parole "*già sottoscritti alla data di entrata in vigore della presente legge*" – presenti nel testo approvato dalla II^ Commissione consiliare - siano state sostituite con "*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*".

La descritta modifica introduce nella fattispecie procedimentale disciplinata dall'art. 6 della l.r. n. 11/2004 un elemento – la dichiarazione di pubblico interesse dell'accordo – che la norma da ultimo richiamata non identifica, limitandosi a stabilire che le proposte di progetti e le iniziative oggetto dell'accordo debbono essere "*di rilevante interesse pubblico*".

È, pur tuttavia, prassi diffusa e condivisa che nell'iter formativo dell'accordo pubblico-privato – accordo, a sua volta di natura endoprocedimentale rispetto al procedimento di formazione dello strumento urbanistico – si abbia un passaggio deliberativo attestante la

---

[11] Art. 6 - Accordi tra soggetti pubblici e privati.

"*1. I comuni, le province e la Regione, nei limiti delle competenze di cui alla presente legge, possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico.*

2.Gli accordi di cui al comma 1 sono finalizzati alla determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica, nel rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata, senza pregiudizio dei diritti dei terzi.

3.L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con il provvedimento di adozione dello strumento di pianificazione ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato.

4.Per quanto non disciplinato dalla presente legge, trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 11, commi 2 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e successive modificazioni."

[12] **Art. 7 - Accordo di programma.**

"*1. Per la definizione e la realizzazione di programmi d'intervento o di opere pubbliche o di interesse pubblico, che richiedono l'azione integrata e coordinata di comuni, province, Regione, amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici o privati, può essere promossa la conclusione di accordi di programma ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e successive modificazioni. I rapporti con i privati sono disciplinati da un atto unilaterale d'obbligo o da una convenzione da allegare all'accordo di programma.*

2. Qualora l'accordo di programma comporti varianti agli strumenti urbanistici, lo stesso è approvato ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni, come specificato e integrato da quanto previsto dai commi 3, 4, 5, 6 e 7.

3. Verificata la possibilità di un consenso unanime dei soggetti interessati in sede di conferenza di servizi, la proposta di accordo di programma, entro i cinque giorni successivi, è depositata presso la segreteria del comune per dieci giorni. Dell'avvenuto deposito è dato avviso sull'albo pretorio del comune e della provincia interessati e mediante affissione di manifesti. Fino a venti giorni dopo la scadenza del periodo di deposito chiunque può presentare osservazioni.

4. Entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 3, il comune provvede all'istruttoria delle osservazioni e convoca tutte le amministrazioni e i soggetti pubblici interessati che si esprimono definitivamente sull'accordo, anche sulla base delle osservazioni presentate.

5. L'accordo di programma è sottoscritto dai rappresentanti delle amministrazioni e dai soggetti pubblici che partecipano all'accordo. Ove l'accordo di programma comporti variante al piano di assetto del territorio (PAT), è necessaria l'adesione della provincia e l'accordo è approvato dal presidente della provincia. Ove comporti variante al piano degli interventi (PI), l'accordo è approvato dal sindaco.

6. L'adesione del sindaco deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni dalla sottoscrizione dell'accordo di programma a pena di decadenza. L'accordo di programma acquista efficacia trascorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione:

a) nell'albo pretorio del comune qualora comporti varianti al piano degli interventi (PI);

b) nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto (BUR) qualora comporti varianti al piano di assetto del territorio (PAT).

7. Qualora l'accordo di programma non venga realizzato nei termini previsti l'eventuale variante urbanistica decade".

sussistenza di quell'interesse pubblico prevalente, richiesto dalla disposizione legislativa a fondamento della legittimità dell'accordo medesimo.

Si tratta dell'accertamento e della conseguente attestazione di sussistenza di un presupposto legale dell'accordo, che ne precede la sottoscrizione, a sua volta prodromica all'adozione del piano al quale accede e del quale costituisce parte integrante ex art. 6, co. 3, della l.r. n. 11/2004[13].

Ne consegue che la modifica introdotta in sede di approvazione finale della l.r. n. 14/2017 ha esteso la portata "derogatoria" della fattispecie in commento, facendo salvi non soltanto gli accordi già sottoscritti alla data del 24 giugno 2017, ma anche quelli che, pur non essendolo, sono già stati oggetto, alla medesima data, di una dichiarazione di pubblico interesse.

Quanto all'organo comunale competente a dichiarare il pubblico interesse dell'accordo, la norma in commento menziona alternativamente la giunta ed il consiglio comunale, anche se un'adeguata tecnica legislativa avrebbe dovuto portare all'individuazione di un solo organo, in base al riparto di competenze desumibile dal combinato disposto degli artt. 42 e 48 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL). Considerato che la materia dei piani urbanistici[14] è attribuita al Consiglio comunale, si è propensi a ritenere che quest'ultimo avrebbe dovuto essere l'unico organo cui riservare la dichiarazione di pubblico interesse degli accordi ex art. 6 della l.r. n. 11/2004.

Quanto agli accordi di programma di cui al successivo art. 7 della legge regionale sul governo del territorio, la norma in commento fa salvi -sottraendoli alla disciplina transitoria di contenimento del consumo di suolo - quelli che al 24 giugno 2017 abbiano già registrato il perfezionamento dei contenuti dell'accordo nella conferenza decisoria (il riferimento implicito è alla fase procedimentale contemplata nell'art. 7, co. 4, della l.r. n. 11/2004).

7. Il comma 7

Anche la disposizione in rubrica costituisce il frutto dell'accoglimento di un emendamento presentato in occasione della votazione finale del provvedimento legislativo in commento.

In esito ad essa il PAT già adottati alla data del 24 giugno 2017 possono concludere il relativo iter formativo – e quindi giungere alla definitiva approvazione – sulla base della disciplina vigente al momento dell'adozione.

Questo significa che non vengono "condizionati" dalle misure "contenitive" del consumo di suolo dettate dal comma 1, lett. b), dell'art. 13 della l.r. n. 14/2017.

Va da sé, peraltro, che la traduzione operativa delle previsioni strutturali del PAT dovrà, al contrario, confrontarsi con la disciplina configurata nella l.r. n. 14/2017, sia in ordine ai contenuti del PRG divenuto PI ai sensi dell'art. 48, co. 5 bis, della l.r. n. 11/2004, sia in relazione ad un "nuovo" PI.

8. Il comma 8

Il comma stabilisce che laddove il provvedimento di Giunta - chiamato a fissare la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la relativa ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei - entro il 21 dicembre 2017 (180 giorni dall'entrata in vigore della l.r. n. 14/2017), termine prorogabile di ulteriori 60 giorni (e quindi fino al 19

[13] Per certi versi, si può affermare che la dichiarazione di pubblico interesse introdotta dalla norma in commento segue il modello ed assolve alla medesima funzione attribuita nel previgente Codice dei contratti pubblici ad analoga dichiarazione dell'amministrazione aggiudicatrice nei confronti di proposte oggetto di finanza di progetto (art. 153, commi 16 e 19, del D. Lgs. 163/2006), ricevute in relazione ad interventi non inseriti negli strumenti di programmazione dell'amministrazione, ovvero, nel caso di inserimento nell'elenco annuale, non fatti oggetto di specifico bando entro 6 mesi da tale inserimento. Peraltro, nel nuovo Codice dei contratti pubblici la corrispondente disposizione (art. 183, comma 15, del D. Lgs. 50/2016) non prevede più la formale valutazione del "pubblico interesse" della proposta di intervento.

[14] Quanto meno della pianificazione urbanistica generale, atteso che la sopravvenuta legislazione statale ha attribuito alla Giunta comunale la competenza approvativa dei PUA (art. 5, comma 13, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106).

febbraio 2018) a fronte della richiesta di parere prevista dall'art. 4, co. 4, la percentuale fissata dall'art. 13, co. 2 ("*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*") è incrementata di un ulteriore 20 per cento.

Si rinvia al commento del comma 2 per le considerazioni concernenti la portata "derogatoria" che caratterizza entrambi i commi e sul discutibile riferimento al parametro della capacità edificatoria.

9. Il comma 9

Anche questo comma è frutto dell'accoglimento di un emendamento in sede di votazione finale del nuovo testo legislativo.

Viene configurato l'obbligo a carico di ciascun Comune – anche qui con alternativa competenza in capo alla giunta o al consiglio comunale[15] – di individuare con apposito provvedimento "*Gli ambiti di urbanizzazione consolidata, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e)*" e di renderli noti alla Regione unitamente alle informazioni territoriali da inserire nella scheda informativa che la Regione trasmette ai Comuni entro il 27 giugno 2017 e che deve essere restituita alla Regione entro i successivi 60 giorni (quindi, al massimo entro il 25 agosto 2017).

Tale incombenza si rende necessaria in quanto, nella definizione degli "*ambiti di urbanizzazione consolidata*" di cui all'art. 2, co. 1, lett. e) della l.r. n. 14/2017, vengono considerate appartenervi anche le "*parti del territorio oggetto di un piano urbanistico approvato*", con ciò discostandosi da quanto indicato nell'Atto di indirizzo di cui all'art. 50, co. 1, lett. f) ("*contenuti essenziali del quadro conoscitivo, della relazione illustrativa, delle norme tecniche del piano di assetto del territorio e del piano degli interventi*") della l.r. n. 11/2004, approvato con DGR n. 3811, del 9 dicembre 2009.

Quest'ultimo, infatti, considera "*aree di urbanizzazione consolidata*", oltre alle zone di completamento e alle aree destinate a servizi (zone F), anche gli "gli *ambiti di piano attuativo con la relativa convenzione già stipulata*", mentre nella definizione contenuta nella l.r. n. 14/2017 il riferimento è al "*piano urbanistico approvato*".

Visto che l'approvazione del PUA costituisce una fase cronologicamente e proceduralmente antecedente a quella del convenzionamento, ciò comporta – come evidenziato anche nel commento al precedente art. 2 – che sono affrancate dal regime di contenimento del suolo anche quelle aree di trasformazione soggette a PUA che, sebbene non ancora convenzionate, e quindi non identificate nel PAT come "aree di urbanizzazione consolidata" a norma dell'art. 13, co. 1, lett. o), della l.r. n. 11/2004, costituiscono "ambiti di urbanizzazione consolidata" ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. e), della l.r. n. 14/2017, in quanto oggetto di PUA già approvato.

Di questa, certamente non apprezzabile dicotomia, si è del resto reso conto lo stesso legislatore, laddove, in chiusura della più volte ricordata definizione di "*ambiti di urbanizzazione consolidata*", si è visto costretto a precisare che gli stessi "*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*".

Di qui, per l'appunto, l'esigenza di farne oggetto di apposita individuazione e conseguente trasmissione informativa alla Regione, nel quadro della raccolta dati propedeutica al provvedimento di competenza della Giunta regionale e finalizzato a definire la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei.

Infine, proprio in considerazione del fatto che le due entità - le aree di urbanizzazione consolidata indicate nel PAT e gli ambiti di urbanizzazione consolidata individuati a norma della l. r. n. 14/2017 – possono non coincidere, l'art. 13, co. 9 stabilisce che i Comuni "*in sede di*

[15] Si richiamano in proposito le considerazioni sviluppate in commento al precedente comma 6.

adeguamento dello strumento urbanistico generale ai sensi del comma 10 confermano o rettificano detti ambiti".

10. Il comma 10

La disposizione in rubrica fissa in 18 mesi dalla pubblicazione sul BUR del provvedimento con il quale la Giunta regionale determina la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la relativa ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei, il termine entro il quali i singoli Comuni sono chiamati ad approvare la variante di adeguamento allo strumento urbanistico generale utilizzando le procedure semplificate di cui al successivo art. 14, al cui commento si rinvia.

Ricostruendo la tempistica assegnata alla Giunta, il termine dato ai Comuni potrebbe giungere a compimento tra il 19 giugno 2019 e il 19 agosto 2019 (18 mesi dopo il 21 dicembre 2017, ovvero dopo il 19 febbraio 2018).

11. Il comma 11

La norma definisce le conseguenze del mancato rispetto, da parte dei comuni, del termine fissato nel comma precedente, stabilendo che "*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*", poteri sostitutivi disciplinati dai commi 6 e seguenti di tale disposizione.[16].

12. Il comma 12

La disposizione stabilisce che nell'attesa delle varianti di adeguamento operate dai Comuni spontaneamente ai sensi del comma 10, ovvero a seguito dell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Giunta regionale ai sensi del comma 11, continuano a trovare applicazione i commi 1, 2, 4, 5, 6 e 8, al cui commento si rinvia, "*fermi restando, qualora più restrittivi, i limiti definiti dal provvedimento di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a)*"[17].

13. Il comma 13

La disposizione in rubrica consente ai Comuni ancora privi di PAT di adottare, in deroga al divieto sancito dall'art. 48, co. 1, della l.r. n. 11/2004, una variante al PRG, utilizzando la procedura "semplificata" di cui all'art. 50, commi 6, 7 e 8, della l.r. 27 giugno 1986, n. 61[18].

---

[16] Art. 30 - Annullamento dei provvedimenti comunali e poteri sostitutivi.

"*6. Quando il comune, con riferimento alla formazione o alla variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non adotti o non compia, entro i termini previsti dalla legge, atti o adempimenti cui è espressamente obbligato, il presidente della provincia esercita i poteri sostitutivi promuovendo d'ufficio, ove possibile, la convocazione dell'organo comunale competente per la deliberazione dell'atto previsto oppure assegnando un termine al comune per il compimento dell'atto o dell'adempimento. Decorso inutilmente il nuovo termine, il presidente della provincia nomina un commissario ad acta. All'atto dell'insediamento il commissario, preliminarmente all'emanazione del provvedimento da adottare in via sostitutiva, accerta se, anteriormente alla data dell'insediamento medesimo, l'amministrazione abbia provveduto ancorché in data successiva al termine assegnato.*

7. Quando la provincia, nella formazione, adozione o variazione degli strumenti territoriali non adotti o non compia, entro i termini previsti, tutti gli atti o adempimenti cui è tenuta, il Presidente della giunta regionale, esercita il potere sostitutivo secondo la disciplina prevista dal comma 6.

8. Il Presidente della Giunta regionale, nei casi di particolare gravità e previa notifica di un nuovo termine al comune e alla provincia, nomina un commissario ad acta per il compimento dell'atto o dell'adempimento previsto a seguito dell'inerzia della provincia nell'esercizio dei propri poteri sostitutivi nei confronti del comune.

9. L'ente nei cui confronti è nominato il commissario ad acta assume tutte le spese inerenti all'espletamento dell'incarico conferito al commissario, ivi comprese quelle relative alla difesa processuale degli atti adottati, in quanto all'ente medesimo imputabili.

10. Qualora il comune nel procedimento di formazione o di variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non possa deliberare su piani urbanistici in presenza delle condizioni che comportino l'obbligo di astensione previsto dall'articolo 78 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni, il Difensore civico regionale, su istanza del comune interessato, se ritiene sussistano ragioni di interesse pubblico, può nominare un commissario ad acta per adottare il provvedimento in via sostitutiva".

[17] Si tratta del provvedimento con cui la Giunta regionale determina la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la relativa ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei

[18] *Art. 50 (Varianti parziali)*

14. Il comma 14

L'ultimo comma dell'art. 13 della l.r. n. 14/2017 introduce una disposizione chiaramente finalizzata a spronare i Comuni ancor privi di PAT a dotarsene.

In primo luogo, viene innovativamente estesa anche ai PRG costituenti l'unico strumento urbanistico generale del quali tali Comuni sono dotati, la disciplina dettata dal comma 7 dell'art. 18 della l.r. n. 11/2004, nel testo riformulato dall'art. 23 della l.r. n. 14/2017, che con riferimento ai PI prevede che "*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*"[19]Ne consegue che, diversamente da quanto contemplato dalla disciplina tradizionale dei PRG contenuta nella l.r. n. 61/1985 e risultante dal superamento dello strumento di coordinamento temporale costituito dai PPA[20] – anche le previsioni contenute nei PRG, relative alle aree di trasformazione o di 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, decadono decorsi 5 anni.

Ovviamente, quest'ultimo termine non viene fatto decorrere dall'originario acquisto di efficacia del PRG, bensì dal 24 giugno 2017, data di entrata in vigore della l.r. n. 14/2017.

Il comma in esame estende ai PRG tuttora efficaci nei Comuni ancora privi del PAT anche la disposizione di cui all'art. 18, co. 7 bis, della l.r. n. 11/2004, introdotto dal già citato art. 23 della l.r. n. 14/2017.

Anche a tali fattispecie – e, quindi, con riferimento al PRG, anziché al PI - vale la regola secondo cui "*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.*"

(Roberto Travaglini)

"*6. Le varianti parziali di cui al comma 4 sono adottate dal consiglio comunale ed entro cinque giorni sono depositate a disposizione del pubblico per dieci giorni presso la segreteria del comune e della provincia; dell'avvenuto deposito è data notizia mediante avviso pubblicato all'albo del comune e della provincia e mediante l'affissione di manifesti, nonché attraverso altre eventuali forme di pubblicità deliberate dal comune. Nei successivi venti giorni chiunque può presentare osservazioni alla variante adottata.*

7. Il consiglio comunale entro trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle osservazioni, approva la variante apportando le eventuali modifiche conseguenti all'accoglimento delle osservazioni pertinenti e la trasmette alla Regione per la pubblicazione.

8. La variante approvata viene inviata alla struttura regionale competente e acquista efficacia trascorsi trenta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune interessato".

[19]*Art. 33 – Aree non pianificate*

"*1. Si intendono aree non pianificate quelle per le quali sia intervenuta la decadenza di cui all'articolo 18, comma 7.*

2. Nelle aree non pianificate esterne al perimetro dei centri abitati, fino alla approvazione di un nuovo piano degli interventi o di una sua variante che le riguardi, sono consentiti i soli interventi ammessi per la zona agricola limitatamente alla residenza.

3. Nelle aree non pianificate interne al perimetro dei centri abitati, fino alla approvazione di un nuovo piano degli interventi o di una sua variante che le riguardi, sono consentiti i soli interventi di cui alle lettere a), b), c), d), dell'articolo 3 del decreto del presidente della repubblica n. 380 del 2001".

[20] Ex art. 13 della legge 27 gennaio 1977, n. 10; art. 17, comma 1, lett. b), e artt. 19-21 della l.r.27 giugno 1985, n. 61, abrogati dall'art. 49, comma 1, lett. e), della l.r. n.11/2004.

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.

L'effettiva messa a regime dell'impianto disegnato dalla legge pone un suo fulcro nodale ed avanzato nel recepimento pianificatorio. Saranno infatti gli strumenti urbanistici comunali che, in via derivata, faranno propri i canoni dispositivi delineati a livello regionale, mirandoli alle esigenze e alle specificità dell'assetto locale. L'articolo sin dalla titolazione fa riferimento esclusivo ai soli piani comunali. Questa apposita attività deliberativa di tipo inclusivo, finalizzata al concreto adeguamento della pianificazione urbanistica vigente, vede dunque esclusa la dimensione provinciale la cui programmazione resta estranea agli obblighi qui considerati, i quali interagiscono unicamente con la strumentazione a base municipale.

La scelta appare il frutto di una precisa decisione operativa sposata dal legislatore regionale nel comprensibile intento di promuovere una attuazione spedita della nuova disciplina. A questo fine si sono sottratte le modalità esecutive al rigoroso rispetto dei diversi livelli di pianificazione nel governo del territorio, secondo l'ordine tracciato dall'art. 3 della l.r. n. 11 del 2004 (cioè la vigente legge urbanistica veneta). La norma appena richiamata afferma, in effetti, che "*il governo del territorio si attua attraverso la pianificazione, urbanistica e territoriale del comune, della provincia e della Regione*" e che "*i diversi livelli di pianificazione sono tra loro coordinati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e coerenza; in particolare, ciascun piano indica il complesso delle direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione di livello inferiore*".

L'opzione promossa dall'articolo in commento, al di là della portata tecnico-urbanistica, favorisce la marginalizzazione del ruolo riservato alla pianificazione provinciale, tanto più se si considera che tra i contenuti tipici del PTCP si ritrovano molte delle aree tematiche valorizzate dalla presente legge, a cominciare – ad esempio – dalla protezione della biodiversità tramite il recepimento "*dei siti interessati da habitat naturali e da specie floristiche e faunistiche di interesse comunitario*" di cui parla la lett. b) dell'art. 22.1 della l.r. n. 11 del 2004 oppure dalle "*strategia di tutela e di valorizzazione del patrimonio agro-forestale e dell'agricoltura specializzata in coerenza con gli strumenti di programmazione del settore agricolo e forestale*" menzionate alla successiva lett. d). Senza dire, poi, che lo stesso Statuto regionale riconosce alla provincia montana di Belluno forme e condizioni particolari di autonomia proprio in materia di governo del territorio (si veda il comma 5 dell'art. 15 dello Statuto), ragion per cui il salto a piè pari dell'ambito provinciale

traduce una marcata direzione di segno differente. Sullo sfondo, resta in ogni caso azionabile, a fronte di eventuali conflitti tra i diversi atti locali di programmazione, la possibilità di ricorrere allo strumento di risoluzione ora dato dall'art. 11 *ter* della citata l.r. n. 11 del 2004 (ed aggiunto dal comma 1 dell'art. 63 della recente legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30) il quale, con la superiore regia regionale, consente nella semplice sede della conferenza di servizi di variare gli strumenti di pianificazione comunale e provinciale al fine di garantirne il coordinamento "*se sussistano disposizioni della pianificazione incoerenti o contrastanti tra loro*" (cfr. il primo comma della norma).

Gli obblighi di adeguamento previsti dall'articolo in esame inquadrano il loro adempimento entro una volta temporale che si ricava dalle precedenti disposizioni di riferimento (artt. 4 e 13 della legge), vale a dire nell'arco cronologico dato dai centoottanta giorni successivi all'entrata in vigore della legge e stabiliti per il provvedimento applicativo della Giunta regionale (lett. a) del comma 2 dell'art. 4) nonché dagli ulteriori diciotto mesi (dalla pubblicazione sul BUR di tale provvedimento) per l'aggiornamento dei piani comunali (comma 10 del precedente art. 13). In buona sostanza, entro la cornice massima di due anni dall'entrata in vigore (integrati dai venti quattro mesi derivanti dalla sommatoria dei due periodi di legge) si prospetta il completamento delle procedure di ricezione, pena il ricorso da parte del Presidente della Regione all'esercizio dei poteri sostitutivi (si veda il comma 11 dell'art. 13).

Ben conscia che molti Comuni veneti, pur a più di tredici anni dalla promulgazione della l.r. n. 11/2004, sono tuttora sforniti di P.A.T., la norma differenzia le procedure applicabili dalle municipalità a seconda che siano o meno dotate di piano di assetto del territorio, focalizzandone la tipologia in due distinte lettere del comma 1 dell'articolo.

Si potrebbe discutere sulla ragionevolezza dell'aver inquadrato due diverse procedure, invece di premiare una semplificazione unitaria del percorso deliberativo di ricezione. Quel che è certo è che, alla prova dell'impatto pratico, la distinzione –concepita per rispondere all'ovvia esigenza di prendere in considerazione entrambe le categorie di pianificazione comunale presenti- si rivela non solo nominalistica. Come si vedrà, dal punto di vista dei contenuti procedurali vengono in rilievo termini e sequenze che in parte divergono sensibilmente, con riverberi concreti – in special modo di tipo temporale – non trascurabili.

Principiando dai Comuni privi di PAT, l'articolo in commento si vede costretto ad introdurre per essi l'ennesima deroga al divieto imposto dal primo comma dell'art. 48 della l.r. 11/04, secondo cui "*fino all'approvazione del primo piano di assetto del territorio (PAT), il comune non può adottare varianti allo strumento urbanistico generale vigente*". Come noto, l'art. 48 in parola, nato nella sua versione originaria come norma di sette commi, si è via via irrobustito sino a raggiungere, per effetto di una alluvionale serie di novellazioni e variazioni, i ventidue commi complessivi, ciascuno dei quali deputato a specificare tempi e condizioni di una pluralità di deroghe concepite per assicurare una minimale elasticità modificativa ai datati PRG. Ad esse ora sommiamo anche le procedure applicative della legge sul consumo del suolo e questo – ad onor del vero - va salutato con sicuro favore perché sarebbe stato paradossale esentare dall'adeguamento i vecchi piani generali, notoriamente più benevoli verso le nuove iniziative costruttive, inducendo una sorta di conseguenza premiale a vantaggio degli strumenti meno aggiornati. Per altro verso, inoltre, questo avrebbe pesantemente frustrato e contraddetto quello stesso effetto promozionale dell'approdo ai piani di assetto che costituisce la ragione prima delle limitazioni fissate a suo tempo con il menzionato art. 48.

Per questi comuni, la lettera a) del primo comma dell'articolo rispolvera il procedimento semplificato introdotto - attraverso una modificazione dell'art. 50 della l.r. n. 61/85 - dalla l.r. n. 21/98 per alcuni tipi di varianti parziali. Al tempo, detta modificazione fu accolta con plauso generale perché consentiva senza il coinvolgimento della Regione di gestire "in casa", cioè nel solo contesto dell'amministrazione comunale, un nutrito elenco di varianti minori, dette "mini-varianti" o "varianti leggere", riducendo di molto i tempi e gli incombenti relativi.

Ora, quella medesima procedura viene riproposta pari pari per varianti di ben diversa caratura e, potenzialmente, di incidenza territoriale tutt'altro che leggera, dato che saranno chiamate ad interiorizzare nella disciplina locale direttive precise e vincolanti sulla quantità del

suolo trasformabile ed altre similari prescrizioni di corredo. È però del tutto condivisibile la preferenza cristallizzata per tale modalità, dal momento che, nonostante i contenuti "pesanti", gli adeguamenti in questione si muoveranno entro un percorso di piena sicurezza attuativa: detto altrimenti, non si ha riguardo – com'era nel caso del quarto comma dell'art. 50 – a libere varianti promosse su autonomo impulso comunale ma a varianti ad oggetto predefinito - ove la Regione circoscrive in partenza l'esatto perimetro dello spazio deliberativo – e soprattutto a varianti dovute, stante le potestà presidenziali sostitutive prima accennate.

Il richiamo dei soli commi 6, 7 e 8 dell'art. 50 fa chiaramente intendere che il rinvio all'art. 50 è di natura squisitamente procedurale per cui esso non potrà intendersi esteso anche ai presupposti sostanziali enucleati dalle disposizioni connesse. In altre parole, il ricorso alla procedura di cui si discute sarà sempre possibile in sede di adeguamento alla legge sul consumo del suolo anche se le previsioni interessano – ad esempio - porzioni territoriali "*circostanti gli edifici vincolati ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, per una fascia non inferiore a metri lineari 200 dai confini dell'edificio, delle sue pertinenze ed eventuali aree a parco*", aree nelle quali sarebbe vietata ai sensi del quarto comma dell'art. 50 la procedura in questione.

Sotto il profilo della scansione degli atti, i commi 6 e 7 dell'art. 50 prevedono: l'adozione del consiglio comunale; il deposito entro cinque giorni presso la segreteria del Comune e della provincia; la messa a disposizione del pubblico per dieci giorni; la possibilità di presentare osservazioni nei successivi venti giorni ed infine l'approvazione del consiglio comunale entro trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle osservazioni.

Per i Comuni dotati di PAT l'articolo in commento consente una diversa deroga espressa, riferita al procedimento usuale scandito all'art. 14 della l.r. n. 11 del 2004, vale a dire il procedimento di normale assunzione del piano di assetto. Nonostante l'assenza di un riferimento esplicito, va ritenuto che la deroga sia riferibile anche ai Comuni dotati di PATI e, quindi, al procedimento specificato per essi all'art. 16 della medesima l.r. n. 11/04, stante la filiazione di detta procedura dallo schema ordinario suggellato all'art. 14 e, specialmente, stante il disposto del quinto comma dell'art. 16 citato, a mente del quale "*qualora le varianti riguardino il territorio di un solo comune e non incidano sui contenuti intercomunali del piano, ovvero si rendano necessarie ai soli fini dell'adeguamento alle prescrizioni del PTRC o del PTCP, o riguardino opere di competenza regionale ai sensi dell'*articolo 2*, comma 2, lettera a) della* legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 *, possono essere approvate anche con le procedure previste all'articolo 14 dal comune nel cui territorio ricade la variante proposta*".

Per quanto riguarda, poi, l'area veneziana la deroga riguarda in modo espresso anche il peculiare regime di regolamentazione delle funzioni urbanistiche della Città metropolitana previsto dall'art. 3 della l.r. n. 30/16, con la conseguenza che la procedura semplificata che si passa ad esporre può dirsi indistintamente applicabile sull'intero territorio regionale.

Spetta ai commi 2 e 3 della norma articolarne lo sviluppo come segue: adozione della variante ed entro otto giorni (non cinque come per l'art. 50 sopra illustrato) deposito della stessa presso la sede del comune; esposizione al pubblico per trenta giorni consecutivi (non più dieci); presentazione di osservazioni entro i successivi trenta giorni (non più venti); approvazione finale da parte del consiglio comunale nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni.

A parte l'identità di questo ultimo termine sono quindi notevoli le dissimiglianze tra le due procedure nella tempistica di riferimento, nettamente sbilanciata verso una più spiccata matrice acceleratoria dell'*iter* definito dalla l.r. n. 61/85.

Possono, infine, risultare utili due ultime notazioni pratiche rispettivamente sulla pubblicazione e conoscibilità delle varianti e sulla loro entrata in vigore.

Quanto al primo profilo, il comma 4 dispone che oltre al deposito per la libera consultazione in Comune la variante debba essere trasmessa all'ente che approva il PAT nonché – ai sensi del comma 10 del precedente art. 13- sempre alla Regione. Analoga statuizione sul doveroso invio alla struttura regionale competente viene enunciata dal comma 8 dell'art. 50 della l.r. n. 61/85.

Quanto al secondo profilo non è superfluo sottolineare la difforme misura temporale di

entrata in vigore dei due tipi di varianti di adeguamento: mentre per i Comuni non dotati di PAT la variante "*acquista efficacia trascorsi trenta giorni dalla pubblicazione nell'albo*" comunale, come dettato dal comma 8 sempre dell'art. 50, per i Comuni dotati di PAT la variante diventa efficacia quindici giorni dopo la pubblicazione sul sito comunale, come stabilisce il comma 5 del presente articolo. Ci troviamo quindi in presenza di un significativo dimezzamento del termine di cui l'operatore dovrà – di necessità - tenere adeguato conto.

(Enrico Gaz)

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.

La disposizione in commento ha il fine di prevedere forme di verifica periodica dello stato di attuazione della legge successivamente alla sua entrata in vigore. Una disposizione che di solito non si legge perché non la si ritiene di interesse per l'applicazione nell'immediato della legge, ma che assume significato a distanza di anni dall'entrata in vigore della disposizione.

L'art. 15 prevede che, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, quindi a giugno 2019, e successivamente con cadenza triennale, la Giunta regionale invii alla competente commissione consiliare, la Seconda Commissione, una relazione con cui dà informazione circa i programmi di rigenerazione urbana sostenibile approvati, gli accordi di programma assunti ai sensi dell'art. 11, gli interventi di riqualificazione urbana e di rigenerazione urbana sostenibile, gli ambiti urbani degradati con le loro schede suddivisi per Comuni e il numero di Comuni che hanno previsto nei loro PI le misure e gli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale e che hanno adeguato i propri strumenti urbanistici ai provvedimenti regionali di programmazione e di controllo del contenimento del consumo del suolo. Inoltre, la clausola prevede che relazione contenga la stima della consistenza qualitativa e quantitativa della superficie recuperata o ripristinata all'uso naturale, i piani ed i progetti che hanno ottenuto lo stemma ed il logo della Regione perché riconosciuti "di particolare qualità e rilevanza, rappresentativi di una specifica cultura urbanistica e architettonica del Veneto", secondo parametri assunti con l'atto di indirizzo regionale di cui al comma 2 lettera e) dell'art. 46 della l.r. n. 11 del 2004 ("legge urbanistica regionale").

In passato, nella legislazione veneta, le clausole valutative sono state poco utilizzate e solo dagli anni 2000 in poi inserite nelle leggi di più recente approvazione. L'inserimento ormai consolidato nella legislazione di maggior rilievo ed impatto sul territorio e sull'assetto economico e sociale è certamente segno di crescente sensibilità al processo di miglioramento della qualità della legislazione e di valutazione delle politiche che le leggi avviano. Con l'approvazione dei nuovi Statuti regionali, dopo le riforme costituzionali del 1999, la valutazione, attraverso tali clausole, delle politiche degli esecutivi regionali, ha acquisito una nuova connotazione: non più un mero controllo delle politiche degli organi dell'esecutivo, bensì un contributo importante alla funzione legislativa e di indirizzo dei Consigli.

La rivalutata funzione di verifica degli effetti reali delle leggi sulla società civile trova ragione nella considerazione che un Consiglio regionale più consapevole degli effetti e delle

conseguenze delle proprie leggi e delle politiche da esse attivate, viene messo realmente in grado di confrontarsi con il contesto sociale ed economico del territorio della regione. Questa nuova lettura della funzione di controllo dei Consigli ha trovato collocazione all'interno di molti Statuti. Nello Statuto Veneto, in particolare, l'art. 23 comma 2 prevede che *"Le leggi e il Regolamento stabiliscono gli strumenti e le modalità per verificare preventivamente l'impatto e la fattibilità dei progetti di legge e per valutare gli effetti realizzati nell'applicazione delle leggi."* E tale ultima finalità è lo scopo perseguito dalla clausola valutativa dell'articolo 15, che impegna l'esecutivo a raccogliere tutti i dati indicati nella norma e renderli fruibili in primo luogo alla competente Commissione consiliare ma anche al Presidente e agli stessi componenti della Giunta, agli uffici regionali, agli enti locali; dati che, ad avviso di chi scrive, potrebbe essere opportuno rendere pubblici, pur in forma sintetica, anche ai soggetti privati interessati alla materia.

Le importanti informazioni che l'articolo in commento richiama, tuttavia, non devono restare mero adempimento burocratico, un "gioco di società" che impegna gli uffici di Regione e Comuni e poi lascia indifferenti i politici. Una sfida così importante come quella lanciata con la l.r. n. 14/2017, richiede uno sforzo che deve andare oltre le procedure formali e indirizzare soprattutto la politica a verificare come gli interventi pubblici previsti nel testo di legge e nei suoi provvedimenti attuativi, abbiano trovato una loro traduzione concreta nella realtà, decidendo eventuali interventi normativi, a dimostrazione della capacità di riuscire a contemperare i problemi dell'ambiente con quelli dell'economia, di superare la nota antinomia tra i bisogni di sviluppo e la difesa del territorio, in ultima analisi, a dar prova di essere in grado di dare adeguate risposte alle esigenze delle collettività locali.

Oltre alla ricognizione, che è ovviamente preliminare alla valutazione degli effetti prodotti dalla attuazione della legge, essenziale e delicata sarà la fase successiva della analisi di tutti i dati rilevati per trarre dalle informazioni gli elementi di giudizio che poi potranno dare impulso politico agli eventuali interventi modificativi o integrativi della normativa. Infatti, solo una informazione corretta e completa potrà efficacemente reindirizzare l'attività della amministrazione della regione e degli enti locali, orientandole ad assumere provvedimenti che permettano di ridurre, anno dopo anno, il consumo del suolo e che restituiscano ai nostri centri urbani più degradati quegli aspetti architettonici "all'italiana", in senso non solo estetico ma anche di fruibilità sociale, che il mondo ci invidia.

(Patrizia Petralia)

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 disposo dall'articolo 4 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 39 "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione".

La norma finanziaria in commento fa riferimento esclusivo agli oneri derivanti dall'applicazione dell'articolo 10 e quantifica l'impegno di spesa per l'esercizio 2017, in euro 50.000, cui si fa fronte con le risorse che sono state assegnate alla Missione 08 "Assetto del territorio ed di edilizia abitativa", Programma 08.01 "Urbanistica ed assetto del territorio", che è parte del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2017-2019 previsto dall'art. 36, co. 3 d.lgs. n. 118/2011.

La Missione 08 del Documento è tutta indirizzata a realizzare il difficile equilibrio tra esigenze insediative e di sviluppo infrastrutturale e sostenibilità ambientale delle trasformazioni e con l'ormai indispensabile contenimento di consumo di suolo agricolo e naturale, col fine ultimo di garantire sicurezza del territorio, tutelare il paesaggio e in ultima analisi migliorare la qualità di vita dei cittadini.

Tendenzialmente il Programma 08.01, con riguardo ad urbanistica e programmazione, considera prioritario promuovere e sostenere il riuso e la rigenerazione di aree già interessate da processi di edificazione, orientando gli interventi edilizi verso ambiti già urbanizzati, degradati o dismessi.

Le azioni regionali vengono indirizzate a migliorare le relazioni fra lo spazio rurale, urbano e rete ecologica, attraverso la valorizzazione del suolo non edificato, la tutela delle superfici agricole per garantirne la fruibilità alle future generazioni, qualificando il paesaggio e preservando la resilienza del territorio agli eventi estremi.

Al finanziamento per gli esercizi successivi, in base al comma 2, si provvederà con futuri stanziamenti, ai sensi di quanto dispone l'articolo 4 della legge regionale n. 39 del 2001 "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione".

(Patrizia Petralia)

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 "Norme per il governo del territorio e in materia di 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.".

A seguito delle novità introdotte dal Capo I della legge in commento, il legislatore ha avvertito la necessità di modificare anche alcuni articoli della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 al fine di renderli coerenti con le nuove disposizioni. Tali innovazioni sono state inserite nel Capo II, recante "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".

L'articolo 17 della legge in commento, che modifica l'articolo 8 della l.r. n. 11/2004, provvedendo alla sostituzione del comma 2 e all'integrazione del suo contenuto, introduce alcune importanti novità alla disciplina dell'Osservatorio della pianificazione territoriale e urbanistica che annovera, tra le proprie finalità, quella di diffondere la conoscenza delle dinamiche territoriali del Veneto e di agevolare le valutazioni degli effetti degli strumenti di pianificazione.

Il nuovo comma 2 prevede che l'Osservatorio raccolga, gestisca ed elabori le informazioni e i dati forniti dal sistema informativo di cui all'articolo 10 della medesima legge (Quadro conoscitivo e basi informative) e ne promuova la conoscenza e la diffusione. 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'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV).

Particolare rilievo assumono le funzioni assegnate all'Osservatorio dal comma 2 *bis*: esse, infatti, sono strettamente correlate alla disciplina regionale sul contenimento di consumo del suolo e all'obiettivo di ridurre progressivamente la copertura artificiale del territorio regionale. L'osservatorio, infatti, quale strumento strategico per il monitoraggio degli effetti e dell'attuazione delle varie normative e discipline, deve redigere una relazione annuale sullo stato del consumo di suolo nei suoi diversi aspetti quantitativi e qualitativi, anche al fine di consentire alla Regione di raggiungere gli obiettivi individuati all'articolo 3 della l.r. n. 14/2017, al cui commento per brevità si rinvia.

Considerata l'ampiezza e l'importanza delle funzioni assegnate all'Osservatorio, le attività di trasformazione e tutela del territorio da parte di tutti i soggetti coinvolti non potrà prescindere dall'analisi e dalla valutazione dei dati forniti dall'Osservatorio che, come noto,

collabora con gli enti e le strutture locali competenti per l'elaborazione delle politiche urbanistiche e territoriali, nonché con ISPRA e ARPAV.

La modifica e l'integrazione dell'art. 8 della l.r. n. 11/2004 pertanto si informano alle le strategie della Regione in materia di monitoraggio e controllo del territorio, garantendo la massima interoperabilità di implementazione delle banche dati che popolano il Sistema Informativo Territoriale (SIT) e integrando le funzionalità dell'Infrastruttura Dati Territoriali (IDT) relativamente alla gestione, documentazione e diffusione delle informazioni territoriali, secondo modalità *user-friendly*.

(Maurizio De Gennaro e Francesca Martini)

ART. 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.".

L'articolo 18 della legge in commento apporta un'integrazione all'articolo 10 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, aggiungendo il comma 2 *bis*, con il quale attribuisce alla Giunta regionale il compito di svolgere attività di monitoraggio delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali e della loro attuazione, effettuando la rilevazione sistematica di indicatori appositamente individuati.

Nell'ambito delle attività di coordinamento degli Enti Locali, la Giunta regionale, a tal fine, definisce le tipologie, i parametri di valutazione e i valori di riferimento degli indicatori definendo le modalità di interscambio e integrazione dei dati e le forme di integrazione delle reti e dei sistemi informativi.

La nuova disposizione, dunque, rafforza il valore del quadro conoscitivo che costituisce il sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. I dati e le informazioni territoriali, dunque, sono una componente fondamentale per la valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano, nonché il riferimento indispensabile per la definizione degli obiettivi e dei contenuti di una pianificazione urbanistica attenta alla tutela del territorio e degli ecosistemi naturali. Il complesso delle informazioni e dei dati raccolti sono gestititi ed elaborati, ai sensi del nuovo comma 2, dell'articolo 8, l.r. n. 11/2004 dall'Osservatorio della pianificazione.

L'importanza delle informazioni territoriali era già stata riconosciuta dal legislatore regionale sin dall'originaria formulazione dell'articolo 2 della l.r. n.. 11/2004 che individua, quale strumento per la tutela del paesaggio e del territorio, la realizzazione di un sistema informativo territoriale unificato ed accessibile, che consenta di disporre di elementi conoscitivi raffrontabili. A tal fine, con gli Atti di indirizzo, approvati con deliberazione n. 3178 del 8 ottobre 2004 e successivamente modificati, sono stati definiti, ai sensi dell'articolo 50, co. 1, lett. f) i contenuti essenziali del quadro conoscitivo.

Appare significativo evidenziare che i contenuti dell'integrazione dell'articolo 18 della l.r. n. 14/2017 sono in coerenza con il processo di innovazione tecnologica della Pubblica Amministrazione, da tempo avviato dalla Regione del Veneto in attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005 e s.m.i) che prevede lo sviluppo della rete dei dati/informazioni territoriali necessari per il supporto alle scelte e decisioni delle politiche territoriali.

(Maurizio De Gennaro e Francesca Martini)

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.".

L'articolo 19 della legge in commento modifica l'articolo 11 bis della l.r. n. 11/2004, che disciplina l'aggiornamento del quadro conoscitivo predisposto dal Comune. Tale articolo, inserito nella disciplina del governo del territorio dalla l.r. n. 30/2010, poneva, in capo ai Comuni, l'obbligo di trasmettere alla Giunta regionale il quadro conoscitivo predisposto per il piano degli interventi (PI) e per ogni sua variante. L'invio del quadro conoscitivo era finalizzato ad attività di monitoraggio.

Con la nuova formulazione, l'aggiornamento del quadro conoscitivo, che è una delle componenti essenziali del PI ai sensi dell'articolo 17, co. 5, lett. f), l.r. n. 11/2004, deve essere trasmesso alla Giunta regionale ai fini del monitoraggio e dello svolgimento delle attività dell'Osservatorio di cui all'articolo 8 della l.r. n. 11/2004. Come noto, infatti, l'Osservatorio raccoglie, gestisce ed elabora le informazioni e i dati forniti dal sistema informativo di cui all'articolo 10 della medesima legge (Quadro conoscitivo e basi informative). Il legislatore, in tal modo, ha voluto rafforzare la collaborazione tra enti e creare un unico punto di raccolta delle informazioni provenienti dai diversi sistemi informativi.

Tale integrazione si rende necessaria ed è in coerenza con le strategie della Regione relativamente al completamento e al potenziamento degli strumenti di conoscenza e documentazione delle azioni di programmazione regionale a supporto delle scelte delle politiche in materia di pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica.

(Maurizio De Gennaro e Francesca Martini)

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.".

L'articolo 20 modifica l'art. 13 l.r. n. 23 aprile 2004, n. 11, sostituendo le lettere f) e k) del comma 1 (relative rispettivamente a SAU e ATO) e aggiungendo la lettera r bis) concernente la compatibilità del PRG - destinato a divenire PI - con il PAT.

La modifica più rilevante è sicuramente quella relativa all'abrogazione del meccanismo della SAU ora soppiantato dalle indicazioni del provvedimento con cui la Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 4, co. 2, lettera a) della legge in esame, stabilisce la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale.

Data la complessità della questione, pare utile esporre sinteticamente l'evoluzione normativa della lettera f) comma 1 dell'articolo 13, legge regionale n. 11/2004.

Come noto, il citato art. 13 prevede che il PAT, quale strumento di pianificazione che delinea le scelte strategiche di assetto e sviluppo per il governo del territorio comunale, da redigersi sulla base di previsioni decennali, fissi gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili.

In particolare, la lettera f), nella sua formulazione originaria, prevedeva che il PAT determinasse *"[…]il limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola, avendo riguardo al rapporto tra la superficie agraria utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC), secondo le modalità indicate nel provvedimento di cui all'articolo 50, comma 1, lett. c) ".*

Pertanto, il PAT doveva determinare il limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola, avendo riguardo al rapporto tra la superficie agricola utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC), secondo le modalità indicate nel provvedimento di Giunta regionale (Atto di indirizzo approvato con deliberazione n. 3178 del 8 ottobre 2004 e successivamente modificato) e alla luce dei principi enunciati all'art. 2 della legge regionale 11/2004: tutela del paesaggio rurale e montano; tutela delle aree di importanza naturalistica; l'utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente.

Si trattava, in buona sostanza, di contenere il fenomeno di consumo di suolo, anche in

coerenza con le politiche regionali enunciate, nel corso degli anni, nel Piano di sviluppo rurale.

È di tutta evidenza che sia la disposizione di legge citata, sia i provvedimenti di Giunta regionale, emanati nel corso degli anni a partire dal 2004, erano fin da allora finalizzati a contenere il consumo del territorio agricolo, alla luce della consapevolezza che lo sviluppo economico della Regione aveva comportato nel corso degli anni una profonda trasformazione dell'assetto territoriale, con la sottrazione alla SAU di suoli destinati a processi di urbanizzazione e industrializzazione a carattere diffuso. L'unica eccezione all'individuazione del limite quantitativo massimo di zona agricola trasformabile è stata introdotta dall'articolo 8, co. 1, della legge regionale 26 giugno 2008, n. 4. Ai sensi di tale disposizione solo la Giunta regionale, sentita la provincia interessata, poteva consentire una deroga al limite quantitativo massimo ma solo ed esclusivamente per interventi di rilievo sovracomunale.

La finalità del contenimento del consumo di suolo, già presente nella originaria formulazione del testo della l.r. n. 11/2004, è ora affrontata in maniera compiuta nella l.r. n. 14/2017.

Il meccanismo della SAU, che negli anni ha trovato numerose difficoltà gestionali e interpretative tanto da aver reso necessario modificare l'atto di indirizzo approvato con DGR n. 3178/2004, è ora sostituito dal provvedimento con cui la Giunta regionale stabilisce 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 scheda informativa, nonché di vari fattori (specificità territoriali, in particolare di quelle montane, e di quelle relative ai Comuni ad alta tensione abitativa; caratteristiche qualitative, idrauliche e geologiche dei suoli e delle loro funzioni eco-sistemiche; produzioni agricole, tipicità agroalimentari, estensione e localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane; stato di fatto della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica; esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche; estensione del suolo già edificato, consistenza delle aree e degli edifici dismessi o, comunque, inutilizzati; varianti verdi approvate dai comuni; interventi programmati dai Consorzi di sviluppo di cui all'art. 36, co. 5 l. n. 317/1991).

A seguito dell'emanazione di tale provvedimento regionale, il PAT, nel fissare le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili, determina la quantità massima di superficie naturale e seminaturale che può essere interessata da consumo di suolo in applicazione di suddetto provvedimento. Considerato che il provvedimento di Giunta regionale è sottoposto a revisione almeno quinquennale, il PAT deve periodicamente aggiornare la quantità massima di superficie naturale e seminaturale che può essere interessata da consumo di suolo. Ai sensi dell'articolo 2, co. 1, lettera a), per superficie naturale e seminaturale si intendono le superfici non impermeabilizzate 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.

Poiché le innovazioni introdotte dall'articolo 20, co. 1, rappresentano una modifica sostanziale dei contenuti del PAT, il legislatore ha introdotto specifiche norme transitorie volte a garantire un graduale passaggio dal tradizionale concetto di SAU a quello di quantità massima interessata da consumo di suolo. In tal senso, dunque, va letta la disposizione di cui all'articolo 13, co. 7, della legge in commento che consente, per i PAT adottati, di concludere il procedimento secondo le disposizioni vigenti al momento della loro adozione.

Infine, l'articolo 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", prevede che le disposizioni di novellazione recate, tra l'altro, dall'articolo 20, co. 1, si applichino successivamente alla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, co. 2, lett. a).

Per quanto concerne la sostituzione della formulazione della lettera k), si tratta di una modifica necessaria al fine di garantire il coordinamento con le altre disposizioni novellate della l.r. n. 11/2004, nonché con la nuova normativa regionale sul contenimento del consumo di

suolo. La nuova formulazione della lettera k) prevede ora che il PAT determini per ambiti territoriali, oltre ai i parametri teorici di dimensionamento, le dotazioni di servizi, i limiti, le condizioni per lo sviluppo degli insediamenti, per i mutamenti di destinazioni d'uso anche i parametri per gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile. La disposizione va letta in combinato disposto con quella dell'articolo 7 della legge in commento dedicato alla rigenerazione urbana sostenibile e, in particolare con il comma 1, lettera a) che prevede che, sulla base dei criteri e degli obiettivi di recupero indicati dalla Giunta regionale, il PAT individui gli ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili a programmi di rigenerazione urbana sostenibile.

Il legislatore ha inoltre voluto evidenziare le finalità perseguite e, in particolare, l'integrazione delle funzioni e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti e, soprattutto, il contenimento del consumo di suolo.

L'art. 20 l.r. n. 14/2017 introduce, infine, una nuova lettera, r bis), che prevede che il PAT indichi quali contenuti del piano regolatore generale sono confermati in quanto compatibili con il PAT stesso. Tale disposizione è stata suggerita dall'esigenza di garantire la corretta applicazione del comma 5 bis dell'art. 48 l.r. n. 11/2004 – introdotto con la l.r. n. 30/2010 - ai sensi del quale, a seguito dell'approvazione del PAT/PATI, il piano regolatore generale vigente, per le parti compatibili con il PAT/PATI stesso, diventa a tutti gli effetti il PI, anticipando in tal modo, rispetto a quanto in origine previsto, la fine del regime transitorio.

La norma richiamata non dispone in merito alla formalizzazione di detta compatibilità dei contenuti del PRG con il PAT approvato, demandando in tal modo ad ogni amministrazione comunale l'onere di gestire la fase della gestione urbanistico edilizia del territorio, tra l'approvazione del PAT e quella del PI redatto e approvato ai sensi del citato art. 18 l.r. n. 11/2004.

Al fine di assicurare efficienza e certezza ai procedimenti urbanistici ed edilizi di competenza comunale, il legislatore regionale ha quindi previsto che il PAT espliciti quali previsioni e norme del PRG sono con esso compatibili in quanto attuano quanto previsto dal PAT e/o sono coerenti con gli obiettivi che lo stesso persegue o comunque non ne impediscono la futura attuazione.

(Francesca Martini e Monica Tomaello)

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).".

L'articolo 21 della legge in commento aggiunge la lettera c *bis*) al comma 6 dell'articolo 14 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11. La disposizione riguarda le ipotesi in cui la Giunta provinciale può introdurre, in sede di approvazione del piano di assetto del territorio (PAT), modifiche d'ufficio.

Oltre alle modifiche necessarie ad assicurare l'osservanza delle fattispecie previste nella formulazione originaria della norma (compatibilità del piano con il PTRC e con il PTCP; la coerenza delle scelte di assetto e sviluppo del territorio rispetto al quadro conoscitivo elaborato; la tutela delle invarianti di natura paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica), la Giunta provinciale può ora introdurre d'ufficio anche le modifiche necessarie a garantire "*l'osservanza del limite quantitativo di cui all'articolo 13, comma 1, lettera f)".*

Tale disposizione, a sua volta, dispone che, a seguito dell'emanazione del provvedimento con cui la Giunta regionale stabilisce la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale, il PAT, nel fissare le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili, determina la quantità massima di superficie naturale e seminaturale che può essere interessata da consumo di suolo in applicazione di suddetto provvedimento.

La lettera f), co. 1, articolo 13 della legge regionale n. 11/2004 è stata introdotta dall'articolo 20 della legge in esame al cui commento, per brevità, si rimanda.

Nel caso in cui il procedimento di approvazione riguardi PAT di Comuni ubicati nel territorio metropolitano di Venezia, la competenza all'approvazione degli stessi e, quindi, anche all'introduzione di modifiche d'ufficio ai sensi dell'articolo in esame, è in capo alla Giunta regionale. Ai sensi dell'articolo 3, della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, infatti, fino all'approvazione del piano strategico triennale del territorio metropolitano e del piano territoriale generale di cui all'articolo 1, co. 44, lettere a) e b), della legge 7 aprile 2014, n. 56, da parte della Città metropolitana di Venezia, la Giunta regionale *"esercita tutte le funzioni in materia urbanistica già attribuite alla Provincia di Venezia a seguito dell'approvazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), ai sensi dell'articolo 48, comma 4, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio".*

(Francesca Martini e Monica Tomaello)

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.".

Con la modifica introdotta dal comma 1 dell'articolo 22 della legge in commento è stato sostituito il comma 4 dell'articolo 17, legge regionale 23 aprile 2004, n. 11. Il citato articolo 17 individua i contenuti del Piano degli Interventi (PI) che, in attuazione del PAT, disciplina gli interventi di trasformazione del territorio.

L'originaria versione del comma 4 attribuiva al Comune la possibilità di indire una procedura di evidenza pubblica al fine di individuare le aree da sottoporre ad interventi di urbanizzazione e riqualificazione.

Le proposte di intervento dovevano essere valutate in rapporto agli obiettivi e agli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale individuati dal PAT; la procedura si concludeva con la sottoscrizione di un accordo ai sensi dell'articolo 6 della medesima l.r. n. 11/2004.

Il confronto tra la disciplina del "vecchio" comma 4 e quella introdotta con l'articolo 22 della legge regionale 14/2017, consente di delineare un nuovo modello di pianificazione urbanistica che impone al Comune di verificare le possibilità di riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente; di tale verifica deve essere dato atto nella relazione programmatica che rappresenta una delle componenti del Piano degli Interventi.

La verifica che il Comune è chiamato ad effettuare ai sensi del nuovo comma 4 si pone in coerenza con gli obiettivi individuati dall'art. 2, co. 1, lett. d) l.r. n. 11/2004, che prevede l'utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente. La legge, infatti, incentiva misure per promuovere e sostenere il riuso, la riqualificazione edilizia ed ambientale, la rigenerazione di aree già interessate da processi di edificazione.

Dalla disposizione in commento emerge in maniera chiara una nuova coscienza delle risorse territoriali, che ha indotto il legislatore regionale a rivedere il sistema insediativo esistente e ad individuare nuove e diverse forme di sviluppo urbano.

Il comma 2 dell'articolo 22 aggiunge il comma 4 bis all'articolo 17, legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

La nuova norma, cha va letta in combinato disposto con quella del comma sopra commentato, disciplina l'ipotesi in cui, a seguito della verifica di cui al comma 4, risulti

necessario individuare aree nelle quali programmare interventi di nuova urbanizzazione.

In tali casi, il Comune deve innanzitutto procedere 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".*

Il Comune deve altresì attivare 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.

Tale procedura si conclude con le forme e nei modi previsti dall'articolo 6, cioè con un accordo pubblico-privato, che costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione.

La nuova disposizione mostra non solo un diverso approccio al territorio, ma anche la grande attenzione rivolta alle specifiche necessità delle comunità locali con l'intento di rivitalizzare la città pubblica e promuoverne la fruibilità e la qualità urbana, ambientale ed architettonica in coerenza con le finalità enunciate nell'articolo 3 della legge regionale n. 14/2017.

(Francesca Martini e Monica Tomaello)

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.".

Sommario: 1. Il nuovo comma 5 bis – 2. Il nuovo comma 7 – 2. Il nuovo comma 7bis.

L'art. 23 della l.r. n. 14/2004 interviene sull'art. 18 (Procedimento di formazione, efficacia e varianti al Piano degli interventi), aggiungendovi due commi, il 5 bis e il 7 bis e sostituendo il comma 7.

1. Il nuovo comma 5 bis

La disposizione si collega con quanto statuito dal nuovo art. 11 bis della l.r. n. 11/2004, introdotto dall'art. 19 della l.r. n. 14/2017, al cui commento si rinvia.

Se quest'ultima disposizione impone al Comune di trasmettere alla Giunta regionale l'aggiornamento del quadro conoscitivo predisposto in occasione della formazione del PI, così come di ogni sua variante, ai fini del monitoraggio e dello svolgimento delle attività che competono all'osservatorio della pianificazione urbanistica e territoriale di cui all'art. 8 della l.r. n. 11/2004, il nuovo comma 5 bis, inserito nell'art. 18 della medesima l.r. n. 11/2004, stabilisce che:

a) di tale trasmissione il Comune è tenuto a dare contestuale notizia con pubblicazione nell'albo pretorio;
b) la stessa trasmissione del quadro conoscitivo e del relativo aggiornamento costituisce una condizione per la pubblicazione del piano e, quindi, decorrendo dalla tale pubblicazione gli effetti del PI, ex art. 18, co. 6, la mancata trasmissione del quadro conoscitivo rappresenta adempimento necessario per la stessa efficacia del PI.

Appare evidente l'obiettivo della disposizione di indurre i Comuni ad alimentare l'osservatorio regionale, che viene ad assumere con la nuova l.r. n. 14/2017 un ruolo ancor più rilevante che per il passato, dovendo periodicamente relazionare sullo stato del consumo di suolo nei suoi diversi aspetti, quantitativi e qualitativi.

2. Il nuovo comma 7

La disposizione in rubrica riproduce pressoché letteralmente[1] l'originario comma 7 dell'art. 18 della l.r. n. 11/2004, cui fa peraltro seguire la precisazione che la nuova disciplina urbanistica deve essere adottata "*entro il termine di centottanta giorni dalla decadenza, con le procedure previste dai commi da 2 a 6*[2]*; decorso inutilmente tale termine, si procede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 30.*[3]"

La norma risulta alquanto opportuna, in quanto fissa un termine sollecitatorio entro il quale il Comune è obbligato ad adottare (espressione da intendersi nella relativa accezione tecnica, come atto della Giunta, organo competente all'adozione del PI) la nuova disciplina, in sostituzione di quella contenuta nelle previsioni decadute per precedente decorso del quinquennio, così come di quella, transitoria, desumibile dall'art. 33 della l.r. n. 11/2004.[4]

Il termine sollecitatorio, che va a sostituire l'indeterminatezza della precedente versione della norma, è fissato in 180 giorni dalla decadenza delle previsioni contenute nel PI, trascorsi i quali la nuova versione del comma 7 dispone che "*si procede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 30*".[5]

3. Il nuovo comma 7 bis

È questa la novità inserita nel corpo dell'art. 18 della l.r. n. 11/2004 che, almeno ad avviso di chi scrive, presenta le maggiori difficoltà di coordinamento con il quadro complessivo della

---

[1] L'unica diversità è ravvisabile con riferimento all'originario ultimo periodo, che recitava "*In tali ipotesi, fino ad una nuova disciplina urbanistica, si applica l'articolo 33*", ora sostituito con "*in tali ipotesi si applica l'articolo 33 fino ad una nuova disciplina urbanistica delle aree*".

[2] Art. 18 Procedimento di formazione, efficacia e varianti al Piano degli interventi

2 Il piano degli interventi è adottato e approvato dal consiglio comunale. L'adozione del piano è preceduta da forme di consultazione, di partecipazione e di concertazione con altri enti pubblici e associazioni economiche e sociali eventualmente interessati.

3. Entro otto giorni dall'adozione, il piano è depositato a disposizione del pubblico per trenta giorni consecutivi presso la sede del comune decorsi i quali chiunque può formulare osservazioni entro i successivi trenta giorni. Dell'avvenuto deposito è data notizia mediante avviso pubblicato nell'albo pretorio del comune e su almeno due quotidiani a diffusione locale; il comune può attuare ogni altra forma di divulgazione ritenuta opportuna.

4. Nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni il consiglio comunale decide sulle stesse ed approva il piano.

5. Copia integrale del piano approvato è trasmessa alla provincia ed è depositata presso la sede del comune per la libera consultazione.

6. Il piano diventa efficace quindici giorni dopo la sua pubblicazione nell'albo pretorio del comune."

[3] Art. 30 - Annullamento dei provvedimenti comunali e poteri sostitutivi

6. *Quando il comune, con riferimento alla formazione o alla variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non adotti o non compia, entro i termini previsti dalla legge, atti o adempimenti cui è espressamente obbligato, il presidente della provincia esercita i poteri sostitutivi promuovendo d'ufficio, ove possibile, la convocazione dell'organo comunale competente per la deliberazione dell'atto previsto oppure assegnando un termine al comune per il compimento dell'atto o dell'adempimento. Decorso inutilmente il nuovo termine, il presidente della provincia nomina un commissario ad acta. All'atto dell'insediamento il commissario, preliminarmente all'emanazione del provvedimento da adottare in via sostitutiva, accerta se, anteriormente alla data dell'insediamento medesimo, l'amministrazione abbia provveduto ancorché in data successiva al termine assegnato*

[4] Art. 33 – Aree non pianificate

1. Si intendono aree non pianificate quelle per le quali sia intervenuta la decadenza di cui all'articolo 18, comma 7.

2. Nelle aree non pianificate esterne al perimetro dei centri abitati, fino alla approvazione di un nuovo piano degli interventi o di una sua variante che le riguardi, sono consentiti i soli interventi ammessi per la zona agricola limitatamente alla residenza.

3. Nelle aree non pianificate interne al perimetro dei centri abitati, fino alla approvazione di un nuovo piano degli interventi o di una sua variante che le riguardi, sono consentiti i soli interventi di cui alle lettere a), b), c), d), dell'articolo 3 del decreto del presidente della repubblica n. 380 del 2001.

[5] Si veda la precedente nota 3.

pianificazione urbanistica comunale e con quella di carattere operativo, costituita dal Piano degli interventi, in particolare.

Infatti, come già evidenziato nel commento alla nuova stesura dell'art. 18, comma 7, della l.r. n. 11/2004, il legislatore del 2017 lascia inalterata la struttura della pianificazione urbanistica comunale, che "*si esplica mediante il piano regolatore comunale che si articola in disposizioni strutturali, contenute nel piano di assetto del territorio (PAT) ed in disposizioni operative, contenute nel piano degli interventi (PI)*"[6]

Il PAT è chiamato a delineare le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio, ad individuarne le invarianti[7] e ha validità a tempo indeterminato[8], mentre il PI, in coerenza e in attuazione del PAT, individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio[9] ed assume un orizzonte di efficacia per le relative previsioni relative alle aree di trasformazione e/o espansione pari a cinque anni[10].

Il PI è stato quindi pensato – in linea con la riforma delineata nel Documento INU del 1995 - quale componente operativa del Piano regolatore comunale (PRC), destinato a riassorbire le finalità programmatorie che l'art. 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, attribuiva al PPA[11], fino a concepirlo quale sorta di "Piano del Sindaco", che definisce le politiche urbanistiche e ambientali di un intero mandato amministrativo comunale.

In questo quadro, appare pienamente coerente l'idea di un PI che individui le aree di trasformazione o espansione soggette a pianificazione attuativa, previsioni quest'ultime la cui efficacia venga meno con il decorso di cinque anni dall'entrata in vigore del PI, qualora i corrispondenti PUA non siano stati, nel frattempo, approvati.[12]

Regime, quello dell'efficacia quinquennale, che accomuna le citate previsioni del PI a quelle aventi ad oggetto nuove infrastrutture ed aree per servizi, per le quali la decadenza è collegata alla mancata approvazione dei progetti esecutivi, nonché a quelle riguardanti i vincoli preordinati all'esproprio.

In virtù del disposto del comma 7 dell'art. 18 della l.r. n. 11/2004 il Comune che, una volta decadute le previsioni di PI sopra richiamate per decorso del quinquennio, le voglia riproporre, le inserisce nel nuovo PI – naturalmente a seguito della verifica della persistente congruità dei relativi contenuti con la pianificazione strutturale (PAT) ed esperite le opportune forme di consultazione dei cittadini, anche attraverso le procedure ad evidenza pubblica di cui all'art. 17, co. 4 – dando ad esse un nuovo orizzonte temporale pari a cinque anni dall'entrata in vigore del nuovo piano operativo[13].

Ora il nuovo comma 7 bis dell'art. 18 della l.r. n. 11/2004 introduce una nuova, concorrente, sorte per le previsioni del PI aventi ad oggetto aree di trasformazione o espansione soggette a PUA non approvati nell'arco di validità quinquennale del PI: la possibilità, per gli aventi titolo, di chiedere al Comune una proroga del termine quinquennale e la conseguente possibilità per il Comune di "autorizzare" detta proroga, "*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*".

Anche se la norma in commento non ne parla, trattandosi di "proroga" la relativa richiesta dovrebbe essere presentata al Comune prima della scadenza del termine che ne è oggetto.

La norma, ancora, non quantifica il periodo di proroga che può essere richiesto, che non

---

[6] Art. 12, comma 1, l.r. n.11/2004. L'art. 13, comma 1, precisa che il PAT è redatto sulla base di previsioni decennali.

[7] Art. 12, comma 2, l.r. n.11/2004.

[8] Art. 14, comma 9, l.r. n.11/2004.

[9] Art. 12, comma 2, l.r. n.11/2004.

[10] Art. 18, comma 7, l.r. n.11/2004, sia nella versione originaria, sia in quella introdotta con l'art. 23 della l.r. n.14/2017.

[11] Nella Regione Veneto il PPA è stato disciplinato dagli artt. 19-21 della l.r. 27 giugno 1985, n. 61.

[12] Sul punto si veda TAR Veneto, Sez. II, 7 aprile 2017, n. 351.

[13] Nel caso dei vincoli preordinati all'esproprio, riconoscendo ai proprietari o altri aventi titolo espropriandi l'indennizzo di cui all'art. 34, comma 4, della l.r. n. 11/2004.

necessariamente deve coincidere con la durata originaria (5 anni), perché se questo avesse voluto il legislatore, avrebbe fatto meglio ad utilizzare l'espressione "rinnovo".

Il comune, a sua volta, è facoltizzato e non certo obbligato a concedere (la norma parla di "autorizzare") la proroga, dovendo valutare la richiesta esercitando la stessa discrezionalità tecnico-amministrativa cui è tenuto nella normale redazione del PI.

In sostanza, il risultato per il cui conseguimento sembra essere stata concepita la disposizione in commento era e resta ancora raggiungibile anche attraverso l'ordinario procedimento di redazione e perfezionamento del "nuovo" PI, apparentemente con due soli elementi differenzianti tra le diverse "soluzioni" in campo:

1) nel caso della proroga di cui al comma 7 bis, l'efficacia delle previsioni di PI che ne costituiscono l'oggetto potrebbe non avere soluzione di continuità con il compiersi del quinquennio di validità del PI[14], mentre per "reinserimento" di tali previsioni nel PI senza ricorrere alla proroga, la nuova formulazione del comma 7 stabilisce che il nuovo PI debba essere adottato entro 180 giorni dalla decadenza, con eventuale ricorso, nel caso di mancato rispetto del termine, ai poteri sostitutivi di cui all'art. 30:
2) nel caso della proroga di cui al comma 7 bis, l'accoglibilità della relativa richiesta è subordinata al versamento del contributo "*determinato* (ndr.: dal comune) *in misura non superiore all'1 per cento del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU*", mentre per il caso di normale "reinserimento" delle previsioni decadute nel nuovo PI né l'art. 18 della l.r. n. 11/2004, né altra disposizione regionale prevedono alcun "prelievo para-fiscale".

Confermando il giudizio fortemente critico espresso riguardo ad altre formulazioni normative volte ad inserire nella pianificazione urbanistica momenti di fiscalità locale surrettizia, la norma in commento non può che lasciare perplessi, non fosse altro perché non affronta, né tanto meno chiarisce, il suo rapporto (di concorso, oppure di alternatività) con altre, presenti a livello primario statale[15], o di regolamentazione locale[16], che potrebbero astrattamente ritenersi applicabili anche alla fattispecie qui considerata.

Va, inoltre, sottolineato che il pagamento del contributo – determinato in misura non superiore all'1% del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU – non è "*una tantum*", bensì va ripetuto entro il 31 dicembre di ogni anno successivo alla decorrenza del termine quinquennale oggetto di proroga. Ritenendo che la proroga possa avere, al più, durata pari al termine originario, ciò significa che potrebbero aversi fino a 5 versamenti del contributo, che in ciascuna soluzione avrà l'ammontare definito dal comune, entro il limite fissato dalla norma in commento.

Il contributo viene finalizzato "*ad interventi per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione*", quest'ultima riferita, s'immagina, alle opere incongrue e agli elementi di degrado di cui all'art. 36, co. 1, della l.r. n. 11/2004, laddove alla relativa rimozione non provvedano gli aventi titolo a fronte del riconoscimento di un credito edilizio.[17]

Infine, la disposizione in esame stabilisce che "*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.*"

Laddove si ritenga che la richiesta di proroga debba essere sempre presentata prima della

---

[14] L'uso del condizionale discende dal fatto che se la richiesta di proroga deve essere presentata prima del compiersi del quinquennio, la norma non prescrive affatto che la sua eventuale "autorizzazione" avvenga anch'essa prima della scadenza.

[15] Si pensi, ad esempio, all'art. 16, comma 4 d-ter), del DPR 6 giugno 2001, n. 380, inserito dall'art. 17, comma 1, lett. g), numero 3), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

[16] NTO di PI, recanti la disciplina della "perequazione urbanistica", che configurano obbligazioni a contenuto patrimoniale a carico dei titolari di aree oggetto di pianificazione, sulla base di asseriti plusvalori fondiari loro riconosciuti dalle "nuove" previsioni urbanistiche.

[17] Altra ipotesi potrebbe essere la demolizione di opere abusive, a norma dell'art. 31, comma 5, del DPR 380/2001, qualora non vi abbia provveduto il responsabile dell'abuso.

scadenza del termine da prorogare e che la relativa "autorizzazione" sia subordinata[18] al pagamento del contributo, si pongono, ad avviso di chi scrive, due problemi interpretativi, forieri di immaginabili incertezze operative:

1) nel caso di omesso versamento della prima "soluzione" del contributo, si può realmente parlare di "*immediata decadenza*", o ci si trova, piuttosto, di fronte all' assenza di una condizione cui è subordinata la concedibilità della proroga, mancando la quale la decadenza di perfeziona al compiersi del quinquennio di vigenza del PI?
2) l'esigenza del "*previo versamento*" si concilia con il termine fisso, indicato dal legislatore nel 31 dicembre di ogni anno, solo immaginando che quest'ultimo trovi applicazione esclusivamente alle corresponsioni del contributo successive alla prima, visto che questa deve precedere la concessione della proroga?

Quanto all'applicazione del comma 7 a fronte dell'omesso o parziale versamento del contributo, essa comporta che il Comune è comunque tenuto – pena il ricorso all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 30 – a conferire alle aree di trasformazione o espansione interessate dalla proroga venuta meno una specifica disciplina nel Piano degli interventi, la cui procedura di redazione rischia di moltiplicarsi in tanti episodi quanti solo gli aventi titolo in tutto o in parte "morosi" nel versamento del contributo.

Ciascuno di questi episodi, inoltre, dipende dai tempi e dalle modalità nelle quali si concretizza tale "morosità", con il discutibile esito di lasciare il processo di pianificazione urbanistica comunale in balia di eventi del tutto estranei alla programmazione dell'Ente.

(Roberto Travaglini)

[18] La disposizione recita "*La proroga può essere concessa previo versamento di un contributo*".

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.".

Con la modifica introdotta dall'articolo 22 della legge in commento è stato aggiunto il comma 3 *bis* all'articolo 18 *ter* della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11. Il citato articolo 18 ter - aggiunto dal comma 1 dell'articolo 3 legge regionale 16 marzo 2015, n. 4 - disciplina le varianti allo strumento urbanistico comunale per aree commerciali destinate a medie strutture di vendita dettando per esse una apposita procedura in deroga a quanto previsto all'articolo 18, co. 8.

Per quanto qui interessa, la norma prevede che la giunta comunale possa adottare la suddetta variante urbanistica anche su richiesta dei soggetti interessati; a tal proposito, il comma di nuova introduzione dispone che, nel valutare le proposte, il Comune assicuri in ogni caso la priorità al recupero di edifici esistenti e ambiti urbanizzati dismessi o inutilizzati.

Si tratta ovviamente di una modifica correlata alle finalità perseguite ed alle scelte operate dalla legge n. 14/2017 che, come noto, 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.

Nella nuova normativa, infatti, tra gli obiettivi delle politiche territoriali, speciale importanza rivestono il recupero, il riuso, la riqualificazione e la valorizzazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, favorendo, in particolare, la rigenerazione urbana sostenibile e la riqualificazione edilizia ed ambientale degli edifici.

(Francesca Martini e Monica Tomaello)

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 (RECRED) 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.".

La norma in commento modifica l'art. 36 l.r. n. 11/2004. Come noto l'articolo 36 cit. è una delle norme della legge urbanistica veneta ritenute a suo tempo "rivoluzionarie", avendo introdotto – prima ancora che vi fosse una corrispondenza a livello nazionale – uno strumento giuridico innovativo per compensare l'eliminazione delle opere incongrue e degli elementi di degrado, in un'ottica (centrale nella l.r. n. 14/2017) di riordino e riqualificazione urbana e ambientale, ossia il "credito edilizio". Lo strumento del credito edilizio avrebbe dovuto costituire il vero "grimaldello" per forzare la tradizionale urbanistica di espansione a favore di una urbanistica del recupero degli spazi e della qualità urbana; ma a ben vedere, nei 13 anni trascorsi dall'introduzione della norma esso è stato più discusso che realmente applicato per le potenzialità che possedeva e che possiede. L'istituto del "credito edilizio" ha un'indubbia occasione di riscatto con la l.r. n. 14/2017, non tanto per la norma in commento (norma per lo più di aggiustamento e coordinamento), ma perché costituisce ancora il principale strumento di "compensazione" del privato nelle attività di Riqualificazione edilizia e ambientale (art. 5 l.r. n. 14/2017) e di riqualificazione urbana (art. 6 l.r. n. 14/2017), interventi abitualmente a "sacrificio" o "sottrazione" di volume per la eliminazione di opere incongrue e elementi di degrado. La legge regionale n. 14/20017, non diversamente da quanto accadde con l'entrata in vigore della l.r. n. 11/2004, affida dunque al credito edilizio il ruolo di garantire appetibilità e sostenibilità economica al recupero degli spazi e al miglioramento della qualità urbana, ove

sottolinea (all'art. 5 cit.) che il PI "*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 (…). Le demolizioni devono prevedere l'eventuale delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse, salvo eccezioni motivate e prestazioni di adeguate garanzie*" oppure (art. 6 c. 3 cit.) ove ribadisce che "*il P.I. può prevedere il riconoscimento di crediti edilizi per il recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata (…)*". Nessuna reale novità rispetto a quanto già consentito e previsto dalla l.r. n. 11/2004, ma certamente il "credito edilizio" acquista una nuova centralità nel contesto di una normativa mirata alla limitazione dell'uso del suolo e alla rinaturalizzazione del suolo impropriamente occupato.

Veniamo all'analisi delle modifiche introdotte dall'art. 25 della legge regionale 29 maggio 2017 n. 14, per il vero non determinanti. La norma in commento riprende anzitutto la definizione di credito edilizio, introducendo solo alcune modeste precisazioni al precedente testo dell'art. 36 della l.r. n. 11/2004. Il comma 1, nell'integrare l'art. 36 co. 1 della testé citata legge regionale, interviene sulla definizione del campo di applicazione del credito edilizio, aggiungendo, tra gli obbiettivi degli interventi di riqualificazione programmabili nel contesto del PAT e compensabili anche mediante l'attribuzione di crediti edilizi, anche quelli di riqualificazione "energetica, idraulica". Trattasi di una precisazione che, pur potendosi a livello teorico ritenere già inclusa nel concetto di riqualificazione urbanistica e architettonica e quindi consentita in via interpretativa, intende all'evidenza sottolineare in termini espressi e incontestabili che il diritto di credito edilizio non si deve considerare esclusivamente come forma di compensazione della contestuale riduzione dei volumi incongrui esistenti, bensì quale misura premiale di carattere generale nel contesto degli obbiettivi di riqualificazione degli edifici e del territorio, sottolineando al contempo la forte attualità del bisogno di interventi mirati anche in via esclusiva alla messa in sicurezza idraulica e al miglioramento dell'efficienza energetica delle costruzioni (e non solo). La disposizione in commento, poi, al comma 3, sostituendo il comma 4 dell'art. 36 l.r. n. 11/04, introduce alcune precisazioni alla definizione di credito edilizio: da un lato, identifica il diritto di credito edilizio non più, come la precedente lettera dell'art. 36 cit., con "una quantità di volumetria" bensì con "una capacità edificatoria", che può dunque essere espressa con diverse unità di misura (come ad esempio la superficie utile), con ciò intendendo dare libertà nel quantificare il diritto di credito edilizio con riferimento all'unità di misura più consona alla destinazione d'uso; dall'altro lato, sempre in una apparente ottica di mero chiarimento, accanto alla previsione secondo cui il PI individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi "*mediante l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati*" aggiunge "*ovvero di previsioni edificatorie localizzate*", con ciò chiarendo che il diritto di credito edilizio può essere anche posto a servizio di specifiche opere ed interventi di riqualificazione (si pensi, ad esempio, agli interventi di nuova edificazione individuati nell'ambito del PI secondo la procedura di cui all'art. 17, co 4bis, lett. b) l.r. n. 11/2004).

La norma in commento aggiunge poi un ulteriore comma alla legge urbanistica regionale, ossia il comma 5 bis, dedicato esclusivamente agli interventi di riordino della zona agricola, alle finalità di tali interventi e alla compensabilità mediante attribuzione di crediti edilizi. La possibilità di utilizzo dell'istituto del credito edilizio anche in zona agricola non è una novità, essendo già consentito dal testo di legge previgente che non contemplava limitazioni in relazione alla destinazione di zona. La norma ha tuttavia introdotto una esplicitazione delle finalità, nella prima parte, ed ha sottolineato, nella seconda parte, la preferenza attribuita alle aree di urbanizzazione consolidata per il cd. "atterraggio" della capacità edificatoria prodotta da demolizioni di edifici inutilizzati o incongrui esistenti. La modifica additiva della norma è all'evidenza in linea con i principi sottesi alla legge regionale n. 14/2017, tra i quali all'art. 3 c. 3 è incluso espressamente (lett. c) il recupero e la valorizzazione del terreno agricolo nonché (lett. d) il miglioramento della sicurezza idraulica anche 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 "*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 PI".

Sia nella nuova lettera del comma 4 dell'art. 36, introdotta dall'articolo in commento, sia nel testo del comma 5 bis aggiunto al medesimo 36, è poi contenuto il riferimento all'art. 13, c. 1 lett. k), inteso a sottolineare come anche l'attribuzione dei crediti edilizi debba avvenire nel rispetto dei parametri di dimensionamento fissati dal PAT anche nel rispetto della legge sul contenimento del consumo del suolo.

(Vincenzo Pellegrini)

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 multiproduttività, 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.".

Nell'ambito del titolo V *bis* della l.r. n. 11/2004, dedicato al paesaggio, viene integrato l'articolo 45 *ter*, che fissa il ruolo e le competenze della Regione Veneto.

L'articolo in questione riconosce un principio fondamentale: la tutela e la valorizzazione del territorio rurale, del paesaggio e delle attività agricole devono essere considerate le più efficaci "politiche attive" di contrasto al consumo di suolo. Per tale finalità, la Regione promuove la formazione (progettazione e istituzione) di Parchi agro-paesaggistici sovracomunali, capaci di coniugare forme di agricoltura più sensibili verso l'ambiente e l'integrità del territorio, con la salvaguardia della biodiversità, la tutela dei beni storici e culturali, la tutela del paesaggio, il contenimento del consumo di suolo e il recupero dei terreni abbandonati.

A partire dalla Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000), che definisce il paesaggio come "*una determinata parte di territorio, così percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalla loro interrelazioni*" , fino al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) che reinterpretata tale definizione allargando il paesaggio al "*territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*", è indubbio che il paesaggio rurale, più di altre categorie tipologiche, risulta caratterizzato proprio dall'interazione di fattori naturali ed antropici. Già nel 1961 Emilio Sereni lo definiva "*quella forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale*".

Più recentemente (DM n. 17070 del 19/11/2012) il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ha definito il paesaggio rurale tradizionale e di interesse storico, riferito alle porzioni di territorio classificato come rurale e/o elementi lineari o puntuali, che pur continuando il loro processo evolutivo, conservano evidenti testimonianze della loro origine e della loro storia, mantenendo un ruolo nella società e nell'economia.

In proposito, l'«Atlante Ricognitivo degli Ambiti di Paesaggio del Veneto», ricompreso negli elaborati del PTRC adottato nel febbraio 2009, con l'individuazione dei 14 ambiti omogenei di paesaggio nel territorio regionale, rappresenta l'attuale quadro di riferimento per la conoscenza dei caratteri del paesaggio veneto e dei processi di trasformazione che lo interessano, con la contestuale definizione di 37 obiettivi di qualità paesaggistica; all'interno di tale suddivisione acquistano rilevanza, e non solo per estensione, gli ambiti agricoli di rilievo paesaggistico, caratterizzati dall'integrazione del sistema ambientale e del relativo patrimonio naturale con l'azione dell'uomo volta alla coltivazione e trasformazione del suolo.

Fra le definizioni paesaggistiche tematiche del PTRC, si trova anche la Rete Ecologica Regionale, che individua l'articolazione spaziale funzionale dei caratteri ecosistemici del paesaggio.

Nel Veneto vaste aree del territorio rurale costituiscono, per le loro caratteristiche paesaggistiche, un prezioso patrimonio di interesse storico-culturale della collettività intera, da conservare, tutelare e valorizzare. Si pensi alle vaste aree montane che delimitano il lago di Garda e i monti Lessini, che arricchiscono il patrimonio storico della Città di Verona con una forte relazione con gli elementi naturali e paesaggistici. Nell'area vicentina emergono con forza le bellezze dei monti Berici e dell'Altopiano, uniti da una vasta area di risorgive caratterizzata dalla estesa presenza di aree prative. Analoghe vaste superfici a prato sono presenti nell'alta Padovana, mentre nella porzione più a sud il graticolato romano e la bonifica antica disegnano con regolarità il territorio. Anche l'area trevigiana è fortemente caratterizzata dalle colline vitate e dagli ampi coltivi irrigui della pianura, così come estremamente vario è il territorio della provincia di Venezia, solcato dai corsi d'acqua dei fiumi di risorgiva e da assetti territoriali di bonifica recente nella parte orientale. Infine, Rovigo trova nell'area deltizia un ambiente unico, dominato paesaggisticamente dagli ampi rilevati arginali dei rami deltizi del Po, dalle grandi colture e i vasti specchi acquei delle zone vallive e lagunari prossimi al mare. Ampi territori boschivi dell'area alpina e prealpina della provincia di Belluno sono solcati, nella Valbelluna, da una sequenza di nuclei edificati intervallati da ampi spazi a destinazione agricola e boschiva.

I paesaggi agrari non sono però giardini; la loro formazione ed evoluzione dipende da un complesso di soggetti e di processi ambientali, sociali ed economici. L'agricoltura non è, pertanto, solamente una attività di produzione di cibo, ma un sistema di relazioni che la configura come un imprescindibile fattore sociale ed economico di conservazione, gestione e trasformazione dei paesaggi.

In molte aree del Veneto l'evoluzione delle aziende agricole ha portato verso modelli produttivi specializzati che, in assenza di norme volte a tutelare la risorsa suolo, ha facilitato i cambiamenti d'uso, l'omogeneizzazione del territorio coltivato, l'abbandono degli edifici rurali. Nel contempo, la progressiva distanza fra agricoltore e consumatore ha allontanato la società dal mondo rurale; la conoscenza degli aspetti naturalistici, storici e culturali del territorio, un tempo patrimonio condiviso, è divenuto oggi una materia complessa e specialistica che richiede l'impegno e il contributo della collettività intera.

Tutto ciò ha favorito, anche sotto l'azione delle successive riforme della politica agricola comunitaria, un generale riesame dei tradizionali obiettivi del settore primario; stanno infatti prendendo sempre più piede forme di agricoltura più sensibili verso l'ambiente e l'integrità del territorio: la produzione biologica, la prima trasformazione agroalimentare dei prodotti agricoli, una serie di nuove attività orientate alla produzione di molteplici servizi complementari di carattere ricreativo, turistico, didattico, sociale, energetico ed ambientale. Sul mercato cominciano ad affermarsi aziende agricole multifunzionali con modelli organizzativi innovativi che trovano opportunità economiche nel massimizzare queste attività integrative.

Del resto, l'evoluzione del rapporto tra agricoltura e territorio è al centro dell'attenzione dell'Unione Europea che, con l'ultima modifica della Politica agricola comunitaria, ha inaugurato una nuova fase di programmazione di sviluppo rurale. Nel Programma di Sviluppo Rurale del Veneto 2014-2020 viene infatti riconosciuto il ruolo centrale dell'agricoltura nella produzione di una serie di benefici, direttamente connessi ai diversi modelli di produzione e trasformazione del cibo, che possono contribuire al benessere e alla qualità della vita della popolazione. Beni e servizi pubblici quali la regolazione del ciclo dell'acqua, la tutela della biodiversità, del paesaggio, la tutela delle risorse idriche e della sicurezza idraulica, la prevenzione del dissesto idrogeologico, la fissazione del carbonio e la mitigazione dei cambiamenti climatici, la conservazione del suolo, sono ora monitorati e apprezzati.

È una fase questa di enorme cambiamento, che pone al centro delle politiche comunitarie, e degli strumenti di programmazione regionale adottati per darne applicazione, la responsabilità delle aziende nella gestione del territorio e le guida, anche attraverso l'implementazione dei programmi agro-ambientali, verso un graduale passaggio da un sostegno al reddito

indifferenziato ad un sostegno per la produzione di beni pubblici. La conservazione del paesaggio e delle peculiarità territoriali rientra tra queste finalità.

Il cambiamento della percezione del paesaggio e il riconoscimento da parte della società del suo valore culturale oltre che naturalistico può aprire a nuovi servizi ambientali, turistici, didattici, ma anche a nuovi prodotti; la qualità del prodotto si arricchisce così di nuovi significati, che nascono da articolati rapporti tra il prodotto e il sistema territorio e tra produttore e consumatori. Questo modo di interagire tra le parti è fattore fondamentale per il raggiungimento dello sviluppo rurale e della protezione delle risorse paesaggistiche e ambientali.

In quest'ottica deve essere letta e positivamente valutata la volontà della Regione Veneto di sostenere la formazione, sul proprio territorio, non solo a livello locale ma di area vasta, di parchi agro-paesaggistici che si pongano come obiettivo la riqualificazione del territorio rurale nei suoi diversi sottosistemi, che definiscono la complessità e la dinamicità del territorio stesso: il sistema agricolo-produttivo, il sistema agroambientale, il sistema del paesaggio agrario e dell'architettura rurale.

La citata Convenzione europea dispone di "integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio".

Bene, siamo di fronte ad un territorio dinamico, interessato da una serie di fenomeni che tendono a modificarne l'equilibrio: l'espansione urbana e i cambiamenti d'uso del suolo; la perdita di terreni coltivabili; la perdita degli elementi naturali e paesaggistici; i conflitti d'interesse tra le diverse parti sociali; la perdita di contatto tra produzione e consumo del cibo; l'insicurezza alimentare delle fasce più povere della popolazione. Pertanto, si fa sempre più pressante l'esigenza di definire e attuare nuovi modelli di gestione integrata dei terreni agricoli, in grado di perseguire finalità di natura socio-economica e ambientale-paesaggistica.

Con l'applicazione dell'innovato articolo 45 *ter* della l.r. n. 11/2004 viene finalmente riconosciuta l'importanza di sviluppare un ragionamento specifico sullo spazio rurale e sull'integrazione fra politiche agricole e politiche di pianificazione urbanistica e territoriale, attraverso l'approvazione di strumenti nei quali la valorizzazione, la riqualificazione, la gestione integrata dei differenziati e molteplici contesti rurali, figurino tra gli obiettivi prioritari e strategici.

Ma affinché questo strumento urbanistico sia realmente efficace, diventa fondamentale che il territorio del Parco agro-paesaggistico venga conosciuto in tutte le sue componenti e peculiarità: negli aspetti fisici e morfologici, vegetazionali e naturalistici, ecologici, insediativi ed architettonici, storici e culturali, l'uso del suolo, le vocazioni agricole, le componenti e i caratteri ambientali e paesaggisti. In proposito è opportuno richiamare il compito che la stessa legge regionale n. 11/2004 attribuisce ai piani di assetto del territorio comunali e intercomunali (PAT-PATI) nell'assunzione di scelte in materia di pianificazione urbanistica sulla base di un quadro conoscitivo completo e approfondito, che contenga "*il complesso delle informazioni necessarie che consentono un'organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano, riferimento indispensabile per la definizione degli obiettivi e dei contenuti di piano per la valutazione di sostenibilità*". Recentemente è intervenuta la Giunta regionale con la deliberazione n. 816/2017, che ha approvato gli "Orientamenti operativi" tesi a fornire uno schema metodologico per l'analisi, la valutazione, la pianificazione del territorio rurale, finalizzato alla predisposizione del Quadro Conoscitivo e del progetto del PAT; tali "Orientamenti operativi" potranno costituire un valido supporto anche nelle scelte che daranno fondamento alla istituzione dei parchi agro-paesaggistici sovracomunali.

Uno dei punti di forza di tale strumento sarà proprio la capacità del territorio del parco di sviluppare le molteplici funzioni dell'attività agricola a cui si associano una serie di benefici per la collettività sopra richiamati. Ecco che nei parchi agro-paesaggistici-sovracomunali la pianificazione della produzione di cibo, insieme a quella ambientale e territoriale, potranno assumere un ruolo di primo piano all'interno della più generale strategia di sviluppo del territorio, in grado di garantire la sostenibilità delle produzioni agricole e delle trasformazioni

del territorio; ciò non può avvenire senza il coinvolgimento attivo delle comunità locali presenti sul territorio.

In questo senso i parchi in argomento potranno essere uno strumento di gestione in grado di costruire un nuovo rapporto "dinamico" tra agricoltura e territorio, cittadini e agricoltori, spazi pubblici e privati, favorendo un'interazione armonica e sostenibile tra paesaggio, ambiente e attività economiche locali; più ancora, possono divenire il "terreno" sul quale dare attuazione a forme innovative di gestione del patrimonio ambientale e paesaggistico, quali i contratti di paesaggio, le reti d'impresa, collaborazioni pubblico-private, i pagamenti per i servizi ecosistemici.

In questo contesto, il ruolo della Regione dovrà essere quello di promotrice e soggetto attivo – al fine di sostenere le trasformazioni del territorio evocate nei 6 punti dell'elenco definito nell'integrazione dell'articolo 45 ter – favorendo investimenti e facilitando l'accesso agli strumenti finanziari a sostegno dei Parchi agro-paesaggistici, da quelli locali (ad esempio con elementi di perequazione urbanistica) ai bandi regionali (PSR) ed europei, lasciando spazio e sostenendo le iniziative locali.

(Andrea Comacchio, Barbara Lazzaro, Anna Fumagalli e Rita Boccardo)

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.".

Nel complessivo quadro di riordino, attuato dalla l.r. n. 14/17, il legislatore regionale non poteva tralasciare di intervenire anche su alcuni aspetti legati alle prestazioni energetiche dei singoli fabbricati, nonché, in un'ottica più generale di contenimento energetico, di intere aree o quartieri delle nostre città, introducendo il concetto di "*bilancio energetico"* di ambito comunale ed intercomunale.

In qualche modo, una sorta di "*certificazione di comportamenti energetici virtuosi della collettività"*, in un contesto di partecipazione e fruizione pubblica, volta ad interventi di efficientamento energetico di ampio respiro.

Tali tematiche trovano definizione nell'introduzione, all'interno della l.r. n.. 11/04 *"Norme per il governo del territorio"* e, precisamente, all'articolo 46, "*Attività di indirizzo*", del concetto di "*bilancio energetico"* di livello comunale e intercomunale, inteso quale risultato finale di un insieme di "*buone pratiche"*, volte al contenimento complessivo dei consumi energetici degli edifici, sia pubblici che privati, delle reti di distribuzione dell'energia, il tutto in accordo con le direttive e le linee già individuate nel piano energetico regionale, di cui alla deliberazione consiliare n. 6 del 9 febbraio 2017.

Coerentemente con i principi generali, enunciati all'articolo 1, l'innovativa norma regionale sul contenimento del consumo di suolo prevede la riqualificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, da attuarsi, anche attraverso la riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, quando quest'ultimo, presenti caratteristiche di "*degrado edilizio"*.

Un "*degrado edilizio"* che in alcuni casi diventa anche "*degrado urbanistico",* che possiamo riscontrare non solo analizzando le matrici ambientali di un determinato contesto abitativo, ma anche, a scala ridotta, esaminando gli aspetti statico-strutturali o il profilo squisitamente prestazionale-energetico di un fabbricato.

Risparmio energetico e contenimento del consumo energetico, efficientamento degli edifici, rigenerazione urbana ed edilizia sostenibile, sono termini che anni fa, il più delle volte, sentivamo pronunciare in occasione di convegni, mostre o presentazioni di libri di autori o progettisti che potevano apparire, per certi versi, come dei sognatori quasi disincantati, ignari dell'esistenza di certi contesti di degrado e abbandono di alcune periferie urbane, sorte in anni in cui il boom edilizio e la speculazione poca attenzione rivolgevano alla qualità degli edifici, concentrandosi, il più delle volte, sulla sola quantità, sui metri cubi o sui metri quadri da mettere sul mercato al miglior prezzo.

La realtà, oggi, ci dimostra che quei sognatori avevano ragione.

Chi, in maniera avveduta e precorrendo i tempi, ha realizzato, negli anni scorsi, edifici energeticamente efficienti indiscutibilmente aveva visto giusto, non solo in termini di qualità della vita da parte dei fruitori, ma anche, visti i continui rincari della bolletta energetica, in termini di risparmio economico e di maggiore appetibilità e valore del fabbricato nel momento in cui si fosse manifestata la necessità di metterlo in vendita.

Nello specifico, l'articolo 27 della legge regionale n. 14/17, aggiungendo la lettera g bis), al comma 2, dell'articolo 46 "*Attività di indirizzo*", della l.r. n. 11/04, attribuisce alla Giunta

regionale il compito di provvedere, tramite l'adozione di appositi provvedimenti:

- 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;

il tutto in accordo, e non poteva essere diversamente, con quanto previsto dal piano energetico regionale e dalle vigenti disposizioni statali e regionali in materia.

A tale proposito, il quadro di riferimento, in materia di contenimento ed efficientamento energetico dei fabbricati con l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, è assai articolato, considerato l'ambito del presente contributo, si rimanda ai contenuti del "*Piano energetico regionale - Fonti rinnovabili, risparmio energetico ed efficienza energetica (PERFER)*"- Deliberazione del Consiglio regionale n. 6 del 9 febbraio 2017, Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 20 del 21/02/2017.

In materia di prestazione e certificazione energetica degli edifici si segnalano, le novità introdotte dai decreti emanati, in data 26 giugno 2015, dal Ministro dello Sviluppo Economico (*G.U. n. 162 del 15.07.2015*).

Su scala regionale, invece, appare doveroso qui ricordare alcune norme finalizzate all'incentivazione delle fonti di energia rinnovabili ed all'efficientamento e riqualificazione energetica degli edifici.

La legge regionale n. 4 del 9 marzo 2007 *"Iniziative ed interventi regionali a favore dell'edilizia* sostenibile" affronta opportunamente il tema della 'bioedilizia' ed in genere dell'edilizia sostenibile basata sulla realizzazione del manufatto edilizio secondo principi di compatibilità dello stesso con l'ambiente.

Obiettivi della legge sono il miglioramento della qualità della vita, il benessere e la salute dell'uomo, privilegiando azioni volte a favorire il risparmio energetico e l'impiego delle fonti rinnovabili con il riutilizzo delle acque piovane, utilizzando materiali da costruzione e componenti per l'edilizia, che non determinano lo sviluppo di gas tossici, emissione di particelle, radiazioni o gas pericolosi, inquinamento dell'acqua o del suolo. Una legge che, pare opportuno qui ricordare, privilegia l'impiego di manufatti di cui sia possibile il riutilizzo anche al termine del ciclo di vita dell'edificio e la cui produzione comporti un basso consumo energetico.

Una menzione particolare deve poi essere riservata al "Piano Casa".

La legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 ha avuto nel Veneto un "successo" che potremmo definire clamoroso ed inaspettato. Il Piano Casa, la cui efficacia è durata fino al 31.3.2019, ha avuto il fine di promuovere misure per il sostegno del settore edilizio attraverso interventi finalizzati al miglioramento della qualità abitativa per preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente favorendo l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili.

In questi anni di vigenza della legge sono stati decine di migliaia gli interventi di ampliamento resi possibili dal Piano Casa. Interventi edilizi che, oltre una certa soglia, prevedono obbligatoriamente l'utilizzo di tecnologie che impieghino l'uso di qualsiasi fonte di energia rinnovabile con una potenza non inferiore a 3 kW o un contestuale intervento di riqualificazione dell'intero edificio che ne migliori la prestazione energetica. Incentivi sono anche previsti per gli interventi di messa in sicurezza sismica.

Gli ultimi dati elaborati dagli Uffici regionali che si occupano del monitoraggio del Piano Casa confermano inoltre una ripresa degli interventi di demolizione e successiva ricostruzione degli edifici in classe energetica A, previsti dall'articolo 3. Ciò significa che, coerentemente con i principi e le finalità rinvenibili anche nella l.r. n. 14/17, il Piano Casa promuove la sostituzione e il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente al 31 ottobre 2013 mediante la demolizione e ricostruzione degli edifici legittimati da titoli abilitativi che necessitano di essere adeguati agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza. Le premialità stabilite dall'art. 3 prevedono incrementi volumetrici fino al 70 per cento, qualora per la ricostruzione vengano utilizzate tecniche costruttive che portino la prestazione energetica

dell'edificio alla corrispondente classe A.
L'incremento volumetrico può arrivare fino all'80 per cento, qualora l'intervento comporti l'utilizzo delle tecniche costruttive di cui alla legge regionale 9 marzo 2007, n. 4.

Ricordiamo inoltre, i benefici previsti dall'art. 5 del Piano Casa *"Interventi per favorire l'installazione di impianti solari e fotovoltaici e di altri sistemi di captazione delle radiazioni solari*" che incentivano la realizzazione di sistemi di captazione delle radiazioni solari addossati o integrati negli edifici, quali serre bioclimatiche, pareti ad accumulo e muri collettori atti allo sfruttamento passivo dell'energia solare, la realizzazione di pensiline e tettoie fotovoltaiche.

I benefici previsti dall'articolo 7 *"Oneri e incentivi"* , qualora l'intervento riguardi la prima casa di abitazione e vi sia il concomitante utilizzo di 3kW di energia derivante da una qualsiasi delle fonti di energia rinnovabile, si concretizzano nell'esonero totale dal versamento del contributo di costruzione.

A seguito dell'abrogazione della legge sul "Piano Casa" la Regione Veneto ha approvato la legge regionale 4 aprile 2019, n. 14, "Veneto 2050", che ha ripreso le misure incentivanti e premiali previste dalla legge sul "Piano Casa", modificandone però le finalità. Anche la legge "Veneto 2050" introduce infatti incentivi volumetrici e misure premiali legati all'esecuzione di interventi di ampliamento e demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente, ma tali incentivi sono finalizzati a conseguire un incremento della qualità edilizia e dell'efficienza energetica dei fabbricati nonché al fine di promuovere forme di rigenerazione e riqualificazione di aree abbandonate o la demolizione di edifici inconfrui.

In definitiva, le novità introdotte dall'articolo 27 della l.r. n. 14/17 vanno ad ampliare la gamma di interventi, già previsti da alcune norme regionali, volti a migliorare l'efficienza energetica non solo del singolo fabbricato o gruppo di edifici, ma in una visione più generalizzata, estesa all'intero Comune o ad un insieme di Comuni.

Un approccio nuovo, attento e sensibile ad un utilizzo avveduto delle risorse di cui disponiamo, specialmente di quelle che non saranno più rinnovabili nel tempo, delle quali dobbiamo avere grande cura attraverso un utilizzo consapevole e responsabile, soprattutto nei confronti delle generazioni a venire.

(Giorgio Migotto)

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.

L'articolo 28 della legge in commento detta le disposizioni transitorie strettamente connesse alle norme introdotte dall'articolo 20, co. 1, dall'articolo 21, co. 1, dall'articolo 22, co. 2, con riferimento alla modifica relativa alla lettera a) del comma 4 bis, e dall'articolo 25, co. 4. Tali disposizioni, ai sensi del medesimo articolo 28, si applicano successivamente alla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, co. 2, lettera a) e nei Comuni interessati dal provvedimento medesimo. Come già ampiamente illustrato nelle pagine precedenti, con tale provvedimento la Giunta regionale fissa la quantità massima interessata da consumo di suolo nel territorio regionale.

Al fine di garantire un graduale passaggio dal tradizionale concetto di SAU a quello di quantità massima interessata da consumo di suolo, il legislatore ha previsto che la disposizione di cui all'articolo 20, co. 1, che sostituisce la lett. f) dell'articolo 13, l.r. n. 11/2004, si applichi successivamente alla pubblicazione del citato provvedimento di Giunta regionale. Analogamente la disposizione di cui all'articolo 21, co. 1, della legge in commento si applica successivamente alla pubblicazione del medesimo provvedimento di Giunta regionale. Si tratta, infatti, della norma che, modificando l'articolo 14 della l.r. n. 11/2004, individua una nuova fattispecie, in presenza della quale la Giunta provinciale può introdurre, in sede di approvazione del piano di assetto del territorio (PAT), modifiche d'ufficio.

Il citato provvedimento di Giunta regionale risulta altresì necessario per poter applicare il comma 4 bis dell'articolo 17, l.r. n. 11/2004, così come introdotto dall'articolo 22, co. 2; tale disposizione impone al Comune di verificare, qualora risulti necessario individuare aree nelle quali programmare interventi di nuova urbanizzazione, il rispetto dei limiti del consumo di suolo definiti ai sensi dell'articolo 13, co. 1, lettera f), l.r. n. 11/2004 .

Analogamente, risulta indispensabile far riferimento all' articolo 13, co. 1, lettera f), l.r. n. 11/2004 per l'individuazione, da parte del Comune, degli ambiti e delle aree da destinare alla rilocalizzazione e alla ricomposizione insediativa di edifici demoliti per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 36, co. 5 bis, l.r. n. 11/2004, così come modificato dall'articolo 25, co. 4 della legge in commento.

(Francesca Martini e Monica Tomaello)

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.

L'articolo 29 stabilisce che l'attuazione delle disposizioni contenute nel Capo II non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione. Alla concreta applicazione di tali disposizioni, quindi, si provvederà nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.

(Francesca Martini e Monica Tomaello)

AGGIORNAMENTI E APPROFONDIMENTI
DISPONIBILI ONLINE

www.veneto2050.it

VENETO 2050