

Esperienza Veneta

Nel corso di una conferenza stampa tenutasi a Venezia il 16 febbraio scorso, presso Palazzo Ferro Fini, sede del Consiglio Regionale del Veneto, il Presidente della Seconda Commissione consiliare Francesco Calzavara e l'Assessore all'Urbanistica Cristiano Corazzari, hanno presentato il progetto di legge sul contenimento del consumo del suolo, prossima all'ingresso in aula (è iscritto all'ordine del giorno del 27.03.2017)¹.

Nell'edizione del Veneto del Corriere della Sera il 17 febbraio scorso è stato pubblicato un articolo dal titolo: *Consumo del suolo, la legge va in aula. "Ogni costruzione una demolizione"*. Viene riportato il dato di partenza, ossia che il Veneto è la seconda regione d'Italia, dopo la Lombardia, per consumo di suolo: 12,2% del totale, contro una media nazionale del 7,6%, secondo il monitoraggio aggiornato al 2015.

La classifica provinciale vede ai primi posti Padova (18,8% e 403 chilometri quadrati), Treviso (16,5 e 410) e Venezia (14,5 e 358), seguite da Verona (14 e 434), Vicenza (13 e 355), Rovigo (8,8 e 161) e Belluno (3,3 e 120).

Guardando ai singoli Comuni, in termini percentuali primeggiano Padova (49%), Noventa Padovana (43,7) e Spinea (43,2), mentre in senso assoluto spiccano Venezia (70 chilometri quadrati), Verona (56) e Padova (46).

Nel testo unificato, approvato dalla Seconda Commissione nella seduta del 16.02.2017, in merito alle *"misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo di suolo"* (art. 4) viene indicato come il consumo di suolo verrà gradualmente ridotto nel corso del tempo e sarà soggetto a programmazione regionale e comunale. In tal senso la Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, dovrà stabilire – entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge – in primis 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, tenendo conto – sulla base delle informazioni disponibili in sede regionale e di quelle fornite dai comuni (tramite apposita "scheda informativa" contenente i dati sul consumo di suolo: superfici aree impermeabili o trasformate esistenti – superfici aree impermeabili o da trasformare programmate – informazioni generali sulle trasformazioni in atto) – dei seguenti aspetti: specificità territoriali, caratteristiche qualitative e idrauliche dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche; 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, della consistenza numerica degli alloggi, delle aree e degli edifici dismessi o, comunque, inutilizzati.

Saranno sempre consentiti, sin dall'entrata in vigore della legge:

- a) gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli "ambiti di urbanizzazione consolidata", intesi quali "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

¹ Post *Italia IUS* del 06.03 u.s.

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” (v. definizioni di cui all’art. 2); tali ambiti di urbanizzazione consolidata non necessariamente dovranno coincidere con quelli individuati dal P.A.T.;

- b) gli interventi di “riqualificazione edilizia ed ambientale” (art. 5) e di “riqualificazione urbana” (art. 6), anche in variante allo strumento urbanistico comunale;
- c) i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico;
- d) le procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive di cui alla L.R. n. 55/2012, in particolare:
 - interventi di edilizia produttiva che non configurano variante allo strumento urbanistico generale (art. 2);
 - interventi di edilizia produttiva realizzabili in deroga allo strumento urbanistico generale (art. 3);
 - interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale (art. 4);
 - eccellenze produttive (art. 4 bis);
- e) gli interventi relativi all’edificabilità del territorio agricolo di cui all’art. 44 della L.R. n. 11/2004 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 n. 14/2009 (Piano Casa), le cui premialità sono da considerarsi alternative e non cumulabili con quelle previste dal Capo I della legge;
- h) gli interventi di cui alla L.R. n. 50/2012 sulle politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto e relativi provvedimenti attuativi;
- i) gli interventi attuativi delle previsioni contenute nel P.T.R.C., nei piani di area e nei progetti strategici di cui alla L.R. n. 11/2004.

In tal senso le “disposizioni finali” di cui all’art. 11.

In merito alle “disposizioni transitorie” (art. 12), ferme restando le “disposizioni finali” di cui sopra, fino all’emanazione del provvedimento della Giunta regionale (entro 180 giorni):

- 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.

Per “consumo di suolo” deve intendersi “*l’incremento annuale netto della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo, 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*”.

Per “superficie naturale e seminaturale” devono intendersi “*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*”.

Per “impermeabilizzazione del suolo” deve intendersi “*il cambiamento della natura o della copertura del suolo che ne elimina la permeabilità; 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”.

In deroga alla limitazione di cui sopra, sono consentiti gli interventi negli ambiti inedificati nella misura del 30% della capacità edificatoria complessivamente assegnata dagli strumenti urbanistici generali. Qualora il provvedimento della Giunta regionale non venga emanato nel termine indicato, la percentuale è incrementata di un ulteriore 20%.

Sono fatti salvi:

- i “procedimenti in corso” alla data di entrata in vigore della legge relativi:
 - a) ai titoli abilitativi edilizi, comunque denominati, aventi ad oggetto interventi comportanti consumo di suolo (ossia ai 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) ai piani urbanistici attuativi, comunque denominati, la cui realizzazione comporta consumo di suolo (ossia procedimenti già avviati con la presentazione al comune della proposta corredata dagli elaborati necessari di cui all’art. 19, c. 2, della L.R. n. 11/2004).
- gli accordi tra soggetti pubblici e privati (art. 6 L.R. n. 11/2004) già sottoscritti alla data di entrata in vigore della legge;
- gli accordi di programma (art. 7 L.R. n. 11/2004), relativamente ai quali entro la medesima data la conferenza decisoria abbia già perfezionato il contenuto dell’accordo.

Entro 12 mesi dalla pubblicazione nel B.U.R. del provvedimento della Giunta regionale i comuni devono approvare la variante di adeguamento allo strumento urbanistico generale e, contestualmente alla sua pubblicazione, ne trasmettono copia integrale alla Regione. Se i comuni non provvedono entro il tempo previsto il Presidente della Giunta regionale esercita i poteri sostitutivi (ai sensi dell’art. 30 L.R. n. 11/2004).

Ai fini dell’approvazione della variante di adeguamento allo strumento urbanistico generale e per le finalità di cui agli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale e di riqualificazione urbana, i comuni non ancora dotati di P.A.T. possono adottare, in deroga al divieto di cui all’articolo 48, c. 1, della L.R. n. 11/2004, una variante al P.R.G. con la procedura di cui all’art. 50, commi 6, 7 e 8, della L.R. n. 61/1985.

Nei comuni non dotati di P.A.T. si applica l’art. 18, commi 7² e 7 bis³, della L.R. n. 11/2004 e il termine quinquennale di decadenza decorre dall’entrata in vigore della legge.

² testo revisionato come previsto dall’art. 21, secondo comma, del progetto di legge sul contenimento del consumo del suolo: *“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 testo introdotto come previsto dall’art. 21, terzo comma, del progetto di legge sul contenimento del consumo del suolo: *“7 bis. Per le previsioni relative alle aree di espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, in alternativa a quanto previsto dal comma 7, gli aventi titolo possono*

Fino a quando i comuni o la Regione non provvederanno come sopra indicato, continueranno ad applicarsi i primi sei commi delle disposizioni transitorie, fermi restando, qualora più restrittivi, i limiti definiti dal provvedimento di Giunta regionale circa la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei.

Esperienza Lombarda

La Regione Lombardia ha dettato disposizioni *“affinché gli strumenti di governo del territorio, nel rispetto dei criteri di sostenibilità e di minimizzazione del consumo di suolo, orientino gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse, sottoutilizzate da riqualificare o rigenerare, anche al fine di promuovere e non compromettere l'ambiente, il paesaggio, nonché l'attività agricola”* per tramite della L.R. n. 31/2014, entrata in vigore il 02.12.2014.

La disciplina introdotta dalla L.R. n. 31/2014 ha la finalità di indirizzare la pianificazione urbanistica, a tutti i livelli, verso un minore consumo di suolo.

La definizione normativa di “consumo di suolo”, ossia “la 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 e inclusa la realizzazione di infrastrutture sovra comunali” (art. 2, c.1, lett. c)) 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” (TAR Lombardia-Brescia, sent. n. 47/2017).

Il “consumo di suolo” è calcolato come “rapporto percentuale tra le superfici dei nuovi ambiti di trasformazione che determinano riduzione delle superfici agricole del vigente strumento urbanistico e la superficie urbanizzata e urbanizzabile”.

“Poiché alle aree urbanizzate sono assimilabili le aree urbanizzabili (ossia quelle che, seppure di fatto ancora libere, sono idonee, secondo la disciplina urbanistica, a ospitare diritti edificatori), la cancellazione dei piani attuativi non costituisce propriamente applicazione della L.R. n. 31/2014, ma rappresenta piuttosto un ripensamento delle originarie scelte pianificatorie” (TAR Lombardia-Brescia, sent. citata).

La “norma transitoria” di cui all'art. 5, al sesto comma prevede che “la presentazione dell'istanza dei piani attuativi conformi o in variante connessi alle previsioni di PGT (ndr: Piano di Governo del Territorio) vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge deve intervenire **entro trenta mesi** da tale ultima data. Per detti piani e per quelli la cui istanza di approvazione sia già pendente alla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni provvedono alla istruttoria tecnica, nonché alla adozione e approvazione definitiva La relativa convenzione è tassativamente stipulata entro dodici mesi dall'intervenuta esecutività della delibera comunale di approvazione definitiva”.

richiedere al comune la proroga del termine quinquennale. La proroga può essere autorizzata previo versamento di un contributo pari all'1 per cento del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU. Detto contributo è corrisposto alla Regione entro il 31 dicembre di ogni anno successivo alla decorrenza del termine quinquennale ed è destinato ad alimentare il Fondo regionale per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione, previsto dalla legge regionale recante disposizioni per il contenimento del consumo di suolo. 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.”

Il comma nono stabilisce “con riguardo ai piani attuativi, per i quali non sia tempestivamente presentata l’istanza o il proponente non abbia adempiuto alla stipula della convenzione nei termini ivi previsti, i comuni, con motivata deliberazione di consiglio comunale, sospendono la previsione di PGT sino all’esito del procedimento di adeguamento e, entro i successivi novanta giorni, verificano la compatibilità delle previsioni sospese con le prescrizioni sul consumo di suolo previste dal PGT, disponendone l’abrogazione in caso di incompatibilità assoluta, ovvero impegnando il proponente alle necessarie modifiche e integrazioni negli altri casi”.

Sempre il TAR ha evidenziato che “La potestà pianificatoria dei comuni subisce, nel periodo transitorio, una duplice conformazione. Da un lato, non è possibile programmare nuovo consumo di suolo, dall’altro non è possibile cancellare i piani attuativi previsti dal PGT per la sola ragione che comportano consumo di aree agricole o di aree libere.

Questo secondo limite si fonda su tre presupposti: (a) è necessario salvaguardare il potere della Regione di uniformare la disciplina del consumo di suolo sull’intero territorio regionale, evitando che i proprietari siano esposti, lungo le linee di confine comunale, a vincoli eccessivamente differenziali; (b) il consumo di suolo, come si è visto sopra, non è un concetto naturalistico ma giuridico, ed è misurato prendendo come riferimento la disciplina urbanistica vigente, con la conseguenza che i piani attuativi già previsti non possono essere considerati un ostacolo sulla via del raggiungimento delle finalità della L.R. 31/2014; (c) se la legge regionale impone di motivare persino la sospensione dei piani attuativi nel caso di mancata presentazione dei relativi progetti, una tutela ancora maggiore deve evidentemente spettare ai proprietari che si siano tempestivamente attivati manifestando il proprio interesse.

Questo non significa che la pianificazione comunale sia bloccata per un tempo indefinito e non possa perseguire finalità di contenimento delle edificazioni, modificando le proprie scelte precedenti. Il nuovo orientamento più restrittivo deve però essere attuato in modo incrementale, rivedendo ogni singolo progetto di piano attuativo, ed esponendo per ciascuno le ragioni che inducono a ritenere non più conforme all’interesse pubblico l’equilibrio perequativo fatto proprio dal PGT”.

Con delibera n. X/5741 del 24 ottobre 2016 la Giunta regionale della Lombardia ha approvato la proposta di “Criteri di individuazione degli interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale per i quali non trovano applicazione le soglie di riduzione del consumo di suolo”. Nella sostanza si tratta di interventi pubblici e di interesse pubblico o, in generale, di rilevanza sovra comunale, in materia di mobilità e trasporti, edilizia e servizi pubblici, edilizia sanitaria e scolastica, opere per la difesa del suolo e per la sicurezza del territorio, opere di carattere ambientale e altre infrastrutture strategiche.

Esperienza Emiliana

La Regione Emilia-Romagna ha recentemente presentato la bozza del progetto 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, fissando – al contempo – nuove regole più semplici e veloci per la pianificazione dei Comuni e per favorire la qualità dei progetti, la legalità e la trasparenza.

Basti pensare che in base agli attuali piani comunali, in Emilia-Romagna sono previsti 250 chilometri quadrati di espansione urbanistica: l’equivalente di quasi due nuove città

di Bologna. La nuova legge stima, fissando una **quota massima del 3%** di espansione per ogni Comune, di abbassare questa soglia a 70 chilometri quadrati.

In particolare, il consumo di suolo entro il 3% sarà consentito esclusivamente per nuovi insediamenti produttivi, per edilizia residenziale sociale e per nuove abitazioni, solo se collegate a progetti di rigenerazione urbana.

Il progetto di legge pone però anche un forte sostegno a chi fa impresa: **gli insediamenti produttivi strategici, gli interventi di ampliamento produttivi e le opere pubbliche o di interesse pubblico, saranno escluse dalla quota massima del 3%.**

Ai sensi dell'art. 3 della nuova disciplina (adeguamento della pianificazione vigente e conclusione dei procedimenti in corso), i Comuni, *"per assicurare la celere e uniforme applicazione su tutto il territorio delle disposizioni stabilite dalla presente legge, adeguano la pianificazione urbanistica vigente **entro il termine perentorio di tre anni dalla data della sua entrata in vigore**"*.

Nella sostanza in questo periodo sono sempre ammessi:

- permessi di costruire convenzionati per attuare le previsioni vigenti di PRG e POC;
- atti di indirizzo del Consiglio Comunale per attuare eventuali previsioni del PSC con accordi operativi.

Allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di significativi contenitori e spazi urbani, dismessi o in via di dismissione, e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, il Comune può consentire, previa stipula di apposita convenzione, **l'utilizzazione temporanea di tali edifici**, anche per usi diversi da quelli cui sono destinati. L'uso temporaneo può riguardare sia immobili privati che edifici pubblici concessi in comodato per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico.

L'avvio dell'uso temporaneo è subordinato alla verifica dell'osservanza dei requisiti igienico sanitari e di sicurezza, non comporta il mutamento d'uso delle unità immobiliari interessate ed è attuato, in assenza di opere edilizie, senza titolo abilitativo edilizio.

In tal senso l'art. 15 della nuova disciplina sulla tutela e sull'uso del territorio.

Arch. Giancarlo Ghinello_07.03.2017