

L'avvio della normativa veneta sul consumo del suolo

Una scadenza in pieno agosto

Tutti i Comuni del Veneto si sono trovati, o si trovano ancora, alle prese con un termine scaduto in pieno agosto.

In realtà, il termine scaduto era unico, ma gli adempimenti erano due.

Entro il 25 agosto¹ dovevano infatti restituire compilata alla Regione una scheda contenente informazioni territoriali²; e, soprattutto, dovevano individuare e trasmettere alla Regione gli AUC, gli ambiti di urbanizzazione consolidata³.

Cosa siano questi AUC, con sicurezza non lo sa nessuno. A grandi linee, sono quelle parti del territorio comunale che potranno essere "consumate" da interventi edilizi, perché almeno un po' già lo sono state. Sono parti già edificate, o anche parti inedificate ma che comunque rientrano in un territorio già edificato⁴.

Forse la Regione, che impone ai Comuni l'adempimento, poteva emanare una circolare per spiegare meglio cosa siano gli AUC previsti dalla nuova normativa.

Magari poteva almeno chiarire se per individuarli i Comuni devono andare in Giunta o in Consiglio (cosa che non ha fatto).

E in realtà neanche fissare un termine al 25 agosto deve essere sembrato un modo simpatico per cominciare.

¹ Il termine sembra essere stato questo, essendo collegato dalla legge alla trasmissione ai Comuni di una pec regionale: cfr. art. 4 L.R. 14/2017.

² Cfr. art. 5, co.2 e art. 4 L.R. 14 cit

³ Cfr. art. 13, co. 9, L.R. 14 cit.: *“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”*.

⁴ La definizione è naturalmente quella fornita dalla stessa L.R. 14 cit., all’art. 2, co. 1, lett. 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”*.

Quest’ultima precisazione è importante. Peraltro, nel testo della nota li chiamo AUC e basta. Dovrei invece precisare che mi riferisco agli AUC previsti dalla legge sul consumo del suolo, che non sono gli AUC individuati dal PAT ai sensi della legge 11 del 2004. Ma – francamente – mi sembrava eccessivo rimarcare la distinzione usando sigle del tipo “AUC - LR14”.

Perché, appunto, questi adempimenti – e in particolare il dover individuare gli AUC – segnano l'avvio della nuova disciplina veneta per contenere il consumo del suolo.

Il quadro di quella scadenza: la nuova disciplina

In sintesi: c'è ora nel Veneto una legge regionale - la numero 14 del 6 giugno 2017 - sul consumo del suolo (e, per la verità, non solo su quello⁵).

Ha avuto una lunga gestazione, è stata al centro di un acceso dibattito, ma ora è vigente (dal 24 giugno scorso).

Prevede una graduale riduzione del consumo del suolo nel corso del tempo⁶.

Il meccanismo "gira" intorno a un provvedimento che la Giunta regionale dovrà assumere nei 180 giorni dall'entrata in vigore della legge per individuare la quantità massima di suolo consumabile nel Veneto, ripartita per ambiti comunali o sovracomunali⁷. E a tale provvedimento i Comuni dovranno poi, entro diciotto mesi, adeguare i propri piani urbanistici generali⁸.

Le scadenze di agosto si collocano in tale quadro: sono poste ai Comuni per la trasmissione alla Regione dei dati informativi che le servono a confezionare il suo provvedimento; e per definire quegli ambiti che sono sottratti alla nuova disciplina sul contenimento del consumo del suolo.

Nel frattempo, finché la Regione non provvederà e i Comuni non si adegueranno, ci sono dei limiti in via transitoria a quello che si può fare.

Limiti piuttosto articolati, ma certo non particolarmente vessatori nei confronti degli interventi già previsti nei PRG comunali⁹.

⁵ E' infatti necessario considerare anche il capo II della legge (articoli 17 e ss.), che contiene una lunga serie di modifiche alla L.R. 11/2004, non tutte conseguenti alla nuova disciplina sul consumo del suolo

⁶ Gli obiettivi della nuova legge regionale sono in effetti ben descritti (cfr. in particolare art. 1, co. 2, L.R. 14 cit.), così come sono di grande portata le affermazioni sull'importanza del suolo come bene comune (cfr. art. 1, co. 1, L.R. 14/2017 cit.).

⁷ Sto ovviamente semplificando, i complessi contenuti dell'attività provvedimentale della Giunta regionale sono analiticamente elencati all'art. 4, comma 2, della legge. Il punto – ovviamente - è come la Giunta riuscirà a svolgere un compito che non si presenta affatto facile.

⁸ Art. 13, comma 10, L.R. 14 cit.

E' anche previsto uno specifico (e semplificato) procedimento di variante alla pianificazione generale introdotto per l'occasione (art. 14), che anzi in qualche modo riconosce – a tredici anni dall'entrata in vigore della legge urbanistica regionale 11/2004 – l'esistenza di due "binari": quello dei Comuni dotati di PAT e quello dei Comuni che tuttora ne fanno a meno.

⁹ Ne avevo scritto "a caldo" su questo sito, in una nota intitolata "La legge veneta sul consumo del suolo: la disciplina transitoria".

Anche perché non si può certo pensare che venga sistematicamente azzerata l'edificabilità di aree che già sono sottoposte a un'imposizione fiscale dipendente dalla loro edificabilità: salterebbe il sistema.

Insomma: la nuova legge veneta 14/2017 è destinata a produrre nella fase attuale molte complicazioni, senza peraltro poter incidere granché sul complesso degli interventi possibili.

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

Se si viola la scadenza

Dev'essere deformazione professionale. Ma la prima domanda che viene in mente è: se entro un certo termine (scaduto) i Comuni erano chiamati a due adempimenti e non li hanno compiuti, quali conseguenze si producono?

- Nella prima ipotesi, quella del mancato invio alla Regione dei dati informativi, le conseguenze sono in realtà disciplinate dalla legge.

E' il comma 5 dell'art. 4: nei Comuni che non hanno provveduto, si continueranno comunque ad applicare le limitazioni poste in via transitoria dall'articolo 13 della L.R. 14¹⁰.

Il presupposto implicito della norma è che il mancato invio delle informazioni determinerà, con riferimento al Comune inadempiente, una sorta di "buco" nel provvedimento che la Giunta regionale deve assumere. E se c'è un "buco", è ragionevole che per quel Comune tutto rimanga fermo alla situazione attuale fino a quando non vi sarà un'integrazione del provvedimento regionale (dopo che i dati, trasmessi in ritardo, l'avranno consentita).

Non so se davvero senza i dati informativi provenienti da ciascun Comune la Regione si trovi impedita a procedere; né se si possano avere "buchi" per singoli Comuni, quando la disciplina regionale si articola anche per ambiti sovracomunali.

Ma – messa così - le conseguenze del mancato adempimento previste dalla norma sembrano nell'ordine delle cose.

Naturalmente, se si tratta non di un mancato invio dei dati, ma di un semplice e limitato ritardo nell'invio, e se tale ritardo non impedisce di completare in tempo utile il provvedimento della Giunta regionale anche

¹⁰ Per l'esattezza, è l'ultimo periodo del co. 5 dell'art. 4: "*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*". Rimane esclusa la possibilità di portare a formazione i P.I., prevista al terzo comma dell'art. 13 cit.

con riferimento al Comune ritardatario, allora non vi è ragione per far derivare dal ritardo alcuna conseguenza.

- Quanto all'altra ipotesi, quella in cui sia mancata l'individuazione e la trasmissione alla Regione degli AUC, manca nella legge una esplicita previsione delle conseguenze. Dunque, è necessario ragionarci.

Il ragionamento può partire da un caso pratico. Se un Comune non delibera l'individuazione degli AUC, il privato proprietario di un'area rispondente ad una delle ipotesi contenute nella definizione degli AUC data dall'art. 2, comma 1, lett. e) della legge regionale 14, in quale situazione si troverà?

Certo potrà diffidare il Comune a svolgere l'attività cui per legge è tenuto.

Ma potrà realizzare un qualche intervento sulla propria area, considerandola già compresa in un AUC indipendentemente dalla mancata individuazione da parte del Comune?

Gli AUC vanno riconosciuti o costituiti?

La posizione fino ad oggi espressa dalla Regione – in particolare, nelle lettere ai Comuni che non hanno ancora adempiuto - è che l'individuazione degli AUC sia un atto meramente ricognitivo (ciò che è coerente con l'affermazione che, se manca, non vi è alcuna sanzione).

Se l'individuazione degli AUC è ricognitiva, vuol dire che oggettivamente un terreno è compreso in un AUC oppure no indipendentemente dalla deliberazione comunale. In questa prospettiva, non è la deliberazione comunale che attribuisce una qualità; essa si limita a riconoscere una qualità che già c'è. Né può essere la deliberazione comunale che la toglie (proprio perché un errore nella ricognizione non può togliere una qualità che è precedente alla ricognizione).

Se però c'è una discrezionalità comunale nell'individuazione degli AUC, allora la deliberazione non è più ricognitiva. Vuol dire infatti che a livello comunale viene compiuta una scelta, attribuendo una qualità che poteva anche non essere attribuita, e che dunque prima non c'era; o viceversa, negando ciò che avrebbe potuto essere attribuito.

In realtà, è evidente che ci sono casi e casi.

In certi casi l'appartenenza di un'area a un AUC consegue senza incertezze alla definizione della legge: si pensi, ad esempio, alle aree comprese in un piano urbanistico attuativo approvato.

In tale ipotesi la deliberazione comunale è certo ricognitiva, perché la qualità è, per così dire, posseduta "ex lege". Quindi su un'area di questo tipo la disciplina sul consumo del suolo non si applica, indipendentemente dal fatto che sia o meno intervenuta la delibera comunale. Il Comune non ha alcuna discrezionalità; ed anzi, se anche

escludesse l'area dagli AUC, non cambierebbe nulla, proprio perché è un'area che deve ritenersi già ricompresa in un AUC per effetto di legge¹¹.

Ci sono invece dei casi in cui non è così. Si pensi ad esempio all'ipotesi delle “*aree libere intercluse*”, per le quali vi è un margine di discrezionalità per il Comune. In tali casi la deliberazione comunale ha dunque degli effetti costitutivi.

Con la conseguenza che ogni intervento edificatorio su un'area che si trovi in una simile situazione dovrà fare i conti con la disciplina sul contenimento del consumo del suolo se non intervenga, e finché non intervenga, la deliberazione comunale che, individuando l'AUC, la sottragga alla disciplina in esame.

Deliberazioni ricognitive e costitutive insieme: i problemi

Ci sono casi e casi, e le deliberazioni comunali che individuano gli AUC finiscono per essere insieme, inestricabilmente, sia ricognitive che costitutive.

Il punto è estremamente delicato.

Se la deliberazione - per certi casi - è costitutiva, e non ricomprende negli AUC aree che nella pianificazione comunale vigente sono edificabili, rischia di far venir meno la loro edificabilità. Ma è una deliberazione che non ha la forma di una variante alla pianificazione generale (potrebbe essere semplicemente una delibera di Giunta), né ha le garanzie partecipative di essa, pur potendo privare di effetti una previsione pianificatoria.

Il problema è però "dribblato" da un meccanismo evidentemente studiato *ad hoc*: quello del 30%.¹²

Non c'è (quasi) mai una sicura e specifica sottrazione di edificabilità a un'area, anche se essa non viene compresa in un AUC, perché la previsione di chiusura del secondo comma dell'articolo 13 consente comunque gli interventi negli ambiti inedificati nei limiti del 30% della capacità edificatoria complessiva prevista del PRG.

Certo, il 30% non è un criterio sicuro. Dipende da quanta capacità edificatoria un Comune abbia, e da quanta ne abbia già consumata, e

¹¹ Non è qui il caso di anticipare problemi che però già si intravedono, quale quello dell'impugnabilità o meno della deliberazione comunale di individuazione degli AUC. Ma è evidente che la sua natura si ripercuote sui modi della tutela giudiziaria nei suoi confronti.

¹² Si tratta della previsione transitoria di cui all'articolo 13, II comma, della L.R. 14, in forza della quale - in deroga al divieto del consumo del suolo - "*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*".

comunque c'è la difficoltà di gestire un metodo in cui ad essere soddisfatto è il primo che si attiva.

Ma intanto l'edificabilità attribuita a un'area dal PRG non può dirsi eliminata; e con essa viene salvaguardato il presupposto della corrispondente imposizione tributaria.

Poi si vedrà, quando vi sarà il provvedimento di Giunta regionale e l'adeguamento del PRG ai suoi contenuti.

Gli AUC ora e per sempre

Un'ulteriore distinzione riguarda il rilievo degli AUC nei diversi momenti.

Il loro ruolo si dispiega pienamente nella situazione a regime, ma si ha già nel periodo transitorio.

Quanto al periodo transitorio, in effetti, la situazione sembra chiara. I Comuni devono fare quanto prevede la legge, individuando gli AUC. E le aree comprese in un AUC (o per effetto della delimitazione comunale o per la loro diretta rispondenza alle ipotesi di legge) sono sottratte alle limitazioni sul consumo del suolo. In questa fase non risulta neppure previsto un controllo regionale sulle deliberazioni comunali di individuazione degli AUC (delle quali la legge prevede solo la trasmissione alla Regione).

Diverso è invece il discorso che deve essere fatto con riferimento agli AUC nella situazione a regime.

L'articolo 12 della legge 14 dispone che gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli AUC sono sempre consentiti *"sin dall'entrata in vigore della presente legge e anche successivamente"*, in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale.¹³

Ma gli AUC individuati ora - prima del provvedimento di Giunta regionale - andranno rivalutati al momento dell'adeguamento della pianificazione urbanistica generale di ciascun Comune al provvedimento regionale.¹⁴

Le indicazioni regionali - la quantità massima di consumo di suolo - potrebbero essere incompatibili con il mantenimento delle perimetrazioni degli AUC fatte, magari con troppa larghezza, in questa fase; e comunque potrebbero rendere necessario un qualche adeguamento delle previsioni poste in sede di pianificazione urbanistica generale per gli interventi realizzabili negli AUC.

¹³ La formulazione dell'articolo 12 L.R. 14 è curiosa: che se un intervento è sempre consentito *"sin dall'entrata in vigore della legge"*, lo sarà anche successivamente all'entrata in vigore della stessa legge.

¹⁴ Art. 13, co. 9, L.R. 14 cit.: *".... I comuni, in sede di adeguamento dello strumento urbanistico generale ai sensi del comma 10, confermano o rettificano detti ambiti"*.

Insomma, gli AUC sono fuori dai vincoli del consumo di suolo, e gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli AUC sono sempre consentiti in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento giuntale (come testualmente afferma l'articolo 12 della legge 14).

Ma, beninteso, questo non significa affatto che essi siano fuori della legge, ed anzi hanno una grande importanza nel suo sistema. Gli AUC non sono semplicemente una zona franca rispetto al provvedimento di Giunta regionale: sono il luogo in cui concentrare gli interventi che altrove comporterebbero consumo del suolo, ad evitare un consumo diffuso del territorio comunale.¹⁵

E, proprio per questo, bisognerà vedere come andrà modificato lo strumento urbanistico comunale, e come ciò inciderà su di essi.

In sintesi: un AUC è per sempre, ma non è detto che sia immune da futuri adeguamenti.

Ciò che è già operativo: il riuso temporaneo

Sono dunque scattati (e scaduti) i primi obblighi per i Comuni, in particolare quelli legati agli AUC. Poi ci saranno quelli di adeguamento dei PRG al provvedimento regionale. E in realtà ciò di cui vi sarebbe davvero bisogno - nella prospettiva temporale della legge 14 - è una collaborazione di lungo periodo tra gli enti, basata sulla condivisione di obiettivi.

Ma una previsione della nuova legge è già immediatamente operativa: quella dell'art. 8, che consente l'uso temporaneo di volumi dismessi o inutilizzati.

È una previsione a sé stante - ciò che appunto ne consente l'immediata operatività - ma comunque legata al quadro d'insieme del contenimento del consumo di suolo.

Sembra francamente un po' velleitaria, a sfrondarla di una certa retorica da start up che la accompagna, e a cui la stessa formulazione letterale della norma indulge.¹⁶

¹⁵ Confermano questa centralità degli AUC nel disegno complessivo perseguito dal legislatore tutta una serie di richiami ad essi nel corpo della legge. A cominciare dal II comma dell'articolo 1 nel quale, tra i principi informatori della nuova disciplina, viene indicato quello della "*riqualificazione e rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata*"; o dall'articolo 3, II comma, dove si afferma che "*la pianificazione territoriale e urbanistica privilegia gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata*". Analogamente la lettera f) del comma II dello stesso articolo indica quale obiettivo quello di "*incentivare il recupero, il riuso, la riqualificazione e la valorizzazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata*".

¹⁶ Cfr. il comma 2 dell'art. 8: "*I progetti di riuso mirano preferibilmente a sviluppare l'interazione tra la creatività, l'innovazione, la formazione, la produzione*

A guardarla con l'occhio agli adempimenti concretamente necessari a ogni intervento, insomma con un occhio più da ufficio tecnico che da poeta, se ne colgono subito le difficoltà operative.

Va bene che essa consente di svincolarsi temporaneamente da una certa destinazione urbanistica, ma questo non significa essere liberi da ogni altra cosa (né certo il legislatore regionale avrebbe potuto disporre una simile liberazione). Ogni nuovo utilizzo, anche se temporaneo, deve essere accompagnato da tutta una serie di interventi di "messa a norma"; ma in tal modo gli investimenti necessari rischiano di "durare" più del nuovo uso.

Però è opportuno non avere pregiudizi, sospendere il giudizio e vedere il successo che tale previsione potrà avere (anzi, augurandosi che possa avere successo, per il bene del nostro territorio).

Un ruolo importante - in questo meccanismo - l'hanno la deliberazione comunale e la convenzione che accompagnano l'autorizzazione al riuso temporaneo.

Certo si tratta di atti con un contenuto atipico, perché ogni esperienza è a sé stante e perché la discrezionalità dei Comuni è ampia; ma le prime iniziative avranno grande importanza nel far circolare dei modelli.

In sintesi: le destinazioni urbanistiche possono essere superate in virtù della nuova norma. Ciò senza giungere a un formale mutamento di destinazione, che comporterebbe il pagamento del relativo contributo e anche del contributo straordinario. Tali somme non vanno dunque richieste (senza che ne derivi responsabilità erariale). Ma, naturalmente, solo se il riuso è limitato a un certo periodo: la temporaneità è fondamentale al sistema.

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

Qui davvero non c'è nulla da attendere. La previsione di legge è pienamente operativa, ed è quindi da declinarla caso per caso, con l'elasticità che consente, e vedere se funziona.

Passaggi

Tra adempimenti vari, qualche prescrizione già operativa (il riuso temporaneo), qualche disposizione specifica di modifica della legge 11/2004, è però da non perdere di vista il senso della nuova legge per il contenimento del consumo di suolo.

culturale in tutte le sue forme, creando opportunità di impresa e di occupazione, start up".

Che è soprattutto una legge di obiettivi.

Sotto un certo aspetto, bisognerà anzi presidiare che la nuova legge risponda davvero agli obiettivi che enuncia. Sarebbe ingenuo pensare che la nuova legge non venga a contatto con molti interessi, e che i suoi contenuti di contenimento del consumo del suolo non possano prestarsi a forzature per legittimare interventi sull'esistente non ben ponderati.

Però, con tutte le cautele, l'impressione è che siamo a un momento di passaggio.

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

- Un primo passaggio è la legge urbanistica generale, la numero 11 del 2004. È stata il grande riordino della disciplina urbanistica veneta, con scelte innovative e importanti, anche se non tutte pienamente riuscite (dalla divisione in due dei PRG - tra PAT e PI - ai crediti edilizi). Una legge che si inseriva ancora in una logica di espansione, pur con la consapevolezza dei problemi. Già percepiva che vi deve essere un limite nel trasformare le zone agricole (e l'acronimo che ci ha fino ad oggi accompagnato è SAU).

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

- Ma a un certo punto tutto ciò è entrato in crisi.

E la legislazione sul "piano casa", protratta più volte dal 2009 e tuttora vigente, ha risposto alle esigenze di una situazione di crisi.

Vi ha risposto in modo discutibile, sacrificando la pianificazione urbanistica comunale. Ma la logica era emergenziale; o avrebbe dovuto esserlo, vista la persistenza sino ad oggi del "piano casa" (del resto, pure la crisi c'è ancora...).

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

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

Ma la prospettiva è nuova, risponde a un cambio della generale sensibilità, e si inserisce in una dimensione non solo italiana ma europea della questione: il suolo va salvaguardato, è una ricchezza che non può essere sfruttata all'infinito.

La legge potrà essere perfezionata, cambiata, totalmente sostituita.

Ma interviene su un tema ineludibile.

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

Stefano Bigolaro – avvocato

Padova, 11 settembre 2017 per www.italiaius.it