

CONSUMO DI SUOLO: IN VENETO, TRA ECCEZIONI, DEROGHE E SINGOLARI INTERPRETAZIONI NORMATIVE DA PARTE DEI COMUNI, LA LEGGE REGIONALE 14/2017 DA STRUMENTO DI TUTELA DEL TERRITORIO STA DIVENTANDO UN MEZZO PER LEGITTIMARE SIGNIFICATIVE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI DI DUBBIA LEGITTIMITA'.

La legge regionale 14/2017 sembrava aver posto alcuni punti fermi:

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) ([8](#)):

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.

Omissis...

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. ([9](#))

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).

Rispetto a quanto previsto dall'art. 13, comma 1, la legge regionale, all'art. 14, comma 3, prevede:

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).

Occorre fin da subito precisare che la LR 14/2017 prevede all'art. **12ⁱ – Disposizioni finali** – le esclusioni totali dall'applicazione della novella normativa, mentre, a differenza di quanto previsto dall'art. 12, **l'art. 13 – Disposizioni transitorieⁱⁱ** - nelle more dell'entrata in vigore della DGR attuativa, prevede unicamente delle deroghe procedurali, senza cioè derogare dai limiti quantitativi. Tale interpretazione restrittiva è in linea con il consolidato principio giurisprudenziale secondo il quale le disposizioni derogatorie devono essere sempre di **stretta interpretazione**.

Alcune amministrazioni comunali, hanno invece applicato la deroga prevista dall'art. 13, comma 3, della L.R. 14/2017, non solo al procedimento amministrativo, ma anche ai limiti di consumo di suolo definiti con DGR n. 668 del 15 maggio 2018 (BUR n. 51 del 25 maggio 2018) e con DGR n. 1325 del 10 settembre 2018 (BUR n. 97 del 25 settembre 2018), deliberazioni successivamente integrate e modificate con: DGR n. 30 del 15 gennaio 2019 (BUR n. 9 del 29 gennaio 2019), DGR n.355 del 26 marzo 2019 (BUR n. 30 del 29 marzo 2019), DGR n.1596 del 29 ottobre 2019 (BUR n. 127 del 8 novembre 2019) e DGR n. 92 del 27 gennaio 2020 (BUR n. 14 del 31 gennaio 2020).

Sul sito della Regione del Veneto si legge: *"In occasione della rendicontazione alla seconda commissione consiliare prevista dall'[articolo 15](#) della LR 14 del 2017, l'1 settembre 2022 è stato presentato il Report, aggiornato al 31 marzo 2022, sullo **stato di attuazione della legge regionale sul contenimento del consumo di suolo**."* [[Presentazione – sintesi Report](#)]

Sintesi delle quantità per effetto dei provvedimenti di Giunta regionale

Partendo dal dato originario, definito con il provvedimento iniziale - proposta DGR 125/CR del 2017, passando per la deliberazione definitiva, la DGR 668/2018, considerando infine i tre provvedimenti di Giunta successivi, si può sintetizzare e quantificare il dato intermedio del consumo di suolo previsto, come di seguito rappresentato:

Quantità massima di consumo di suolo 2050 - Qmax	ettari	12.793
Quantità massima con riduzione per ASO	ettari	11.623
Quantità massima DGR 125/CR (proposta)	ettari	11.218

Analizzando poi i dati in considerazione di tutti i fattori ulteriori (PAT adottati prima dell'entrata in vigore della Legge, DGR Comuni ritardatari, DGR ridefinizioni varie) si ottiene questa sintesi:

Quantità massima di cui alla DGR 125/CR - 2017	ettari	11218	+
Quantità massima per i PAT adottati DGR 668/18	ettari	320	+
Quantità massima Comuni ritardatari DGR 1325/18	ettari	395	+
Quantità massima per i PAT adottati DGR 1325/18	ettari	44	+
Modifiche di cui alla DGR 30/2019	ettari	54	+
Modifiche di cui alla DGR 355/2019	ettari	20	+
Modifiche di cui alla DGR 1529/2019	ettari	28	+
Modifiche di cui alla DGR 92/2020	ettari	35	+
Modifiche di cui alla DGR 535/2020	ettari	20	=
Totale	ettari	12.134	

Il valore della quantità massima di consumo di suolo è dunque inferiore di 659 ettari rispetto alla quantità stabilita dalla DGR 668/2018 corrispondente a 12.793 ettari.

L'ambigua applicazione della novella normativa da parte di alcuni comuni ha probabilmente contribuito a produrre – in ambito regionale – una percezione alterata dei dati sul consumo di suolo. Infatti la suddetta relazione riporta i dati dichiarati dai comuni in sede di adeguamento dei PAT alla LR 14/2017, rispetto alla quale nessuno controllo – nemmeno a campione - sembra essere stato effettuato. Per effetto delle probabili distorsioni interpretative sopra citate, il

documento regionale esaminato dalla seconda commissione consiliare evidenzia che **la quantità massima di suolo consumabile prevista al 2050** è in diminuzione. Ma forse non è così, inquanto alcuni comuni non hanno contabilizzato le varianti ai PI ed i PUA adottati nel periodo transitorio.

A titolo esemplificativo, ad un comune del Veneto, la DGR n. 668 del 15 maggio 2018 aveva assegnato la quantità massima di suolo trasformabile in 13,14 ettari.

In sede di adeguamento del PAT, dopo aver stabilito:” *...in ha 13,14 il quantitativo massimo di consumo di suolo disponibile per interventi di trasformazione che ricadono in aree esterne agli “ambiti di urbanizzazione consolidata...”*. “ approvava la seguente direttiva:”1. *In relazione al quantitativo massimo di suolo disponibile stabilito, il Piano degli Interventi definisce le modalità operative per contabilizzare il consumo di suolo, ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. c) della LR 14/2017, il quale prevede specificatamente che il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra l’incremento delle superfici naturali e seminaturali interessate da interventi di impermeabilizzazione e le superfici rinaturalizzate.*

2. *In presenza di interventi comportanti consumo di suolo, dovranno essere sempre ricercate soluzioni progettuali atte al contenimento di tale consumo, che privilegino:*

- a. il compattamento dell’edificato;*
- b. la tutela delle aree libere di rilevanza ambientale dell’ambito di intervento e il loro raccordo con gli spazi aperti del contesto insediativo di appartenenza e /o con il territorio rurale;*
- c. la riduzione delle superfici impermeabilizzate di pertinenza degli edifici con l’aumento delle superfici a verde, nonché un’idonea organizzazione del connettivo viario e delle aree di sosta con l’utilizzo di materiali drenanti.”*

Recentemente ha adottato la variante n. 1 al PI, e nella relazione programmatica si legge:”... *In seguito al recepimento del valore della quantità massima di consumo di suolo ammesso per omissis dalla DGR n.668/20185, avvenuto con la Variante n.1 al PAT di adeguamento alla LR n.14/2017, la quantità massima di consumo di suolo ammessa per il Comune di - omissis - è corrispondente a 13,14 ha (mq 131.400). Poiché gli Ambiti di urbanizzazione consolidata, individuati dalla stessa Variante al PAT, corrispondono allo zero per il nuovo conteggio della superficie agricola trasformata, dalla tabella del paragrafo precedente (Dimensionamento di PI Variante n.1) si può verificare che il suolo trasformato in seguito alle nuove azioni di PI Variante n.1 è pari a 77.002 mq ovvero al 58,60% della quantità massima di consumo di suolo ammessa. Pertanto la quantità massima di consumo di suolo residua è mq 54.398.”*

In sede di adozione della recentissima variante n. 1 al PI, il comune, non dà alcun rilievo alla quantità di suolo trasformato nel periodo transitorio con una precedente variante di adeguamento al PAT del PI, perché il comune ha interpretato l’art. 12, comma 3, della LR 14/2017, non solo come deroga procedimentale, ma anche come deroga quantitativa al suolo trasformabile.

Per effetto di tale “**interpretazione**” nella variante al PI di adeguamento al PAT, ha verificato solo la SAU:

” 4) VERIFICA CONSUMO S.A.U. A SEGUITO PRIMO P.I.

S.A.U. RIMANENTE A DISPOSIZIONE A SEGUITO PRIMO P.I.

S.A.U. a disposizione da P.A.T. approvato = mq 408.521

Consumo di S.A.U. in relazione agli interventi previsti dal Primo P.I. = mq 99.156

TOTALE S.A.U. complessiva residua a disposizione a seguito Primo P.I. = mq 309.365”.

E con queste interpretazioni “estensive” si consumano poco meno di 100.000 mq. di suolo all'esterno del consolidato, senza che questi siano fatti rilevare nell'ambito della variante 1 al PI, e tantomeno nella variante n. 1 di adeguamento del PAT alla LR 14/2017.

ⁱ 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) ([6](#)):

- 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. ([7](#))

ⁱⁱ 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) ([8](#)):

- 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 ineditati nella misura del 30 per cento della capacità edificatoria complessivamente assegnata dal Piano di assetto del territorio di cui all' [articolo 13](#) della [legge regionale 23 aprile 2004, n. 11](#) o, per i comuni che non ne sono ancora dotati, dal Piano regolatore generale e, comunque, non oltre la capacità massima assegnata.

3. I Piani degli interventi (PI) che hanno formalmente avviato la procedura di formazione ai sensi dell' [articolo 18](#), comma 1, della [legge regionale 23 aprile 2004, n. 11](#) , alla data di entrata in vigore della presente legge, possono concludere il procedimento di formazione del piano in deroga alla limitazione di cui al comma 1, lettera b).

4. Sono fatti salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge relativi:

- a) ai titoli abilitativi edilizi, comunque denominati, aventi ad oggetto interventi comportanti consumo di suolo;
- b) ai piani urbanistici attuativi, comunque denominati, la cui realizzazione comporta consumo di suolo.

5. Per i procedimenti in corso di cui al comma 4 si intendono:

- a) nel caso dei titoli abilitativi edilizi, i procedimenti già avviati con la presentazione allo sportello unico della domanda di permesso di costruire ovvero delle comunicazioni o segnalazioni, comunque denominate, relative ai diversi titoli abilitativi, corredate dagli eventuali elaborati richiesti dalla vigente normativa;
- b) nel caso dei piani urbanistici attuativi, i procedimenti già avviati con la presentazione al comune della

proposta corredata dagli elaborati necessari ai sensi dell' [articolo 19](#), comma 2, della [legge regionale 23 aprile 2004, n. 11](#) . Sono comunque fatti salvi i piani urbanistici attuativi per i quali siano già stati approvati gli ambiti di intervento.

6. Sono, altresì, fatti salvi gli accordi tra soggetti pubblici e privati, di cui all' [articolo 6](#) della [legge regionale 23 aprile 2004, n. 11](#) , per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sia già stata deliberata dalla giunta o dal consiglio comunale la dichiarazione di interesse pubblico, nonché gli accordi di programma di cui all' [articolo 7](#) della medesima [legge regionale 23 aprile 2004, n. 11](#) , relativamente ai quali entro la medesima data la conferenza decisoria abbia già perfezionato il contenuto dell'accordo.

7. I piani di assetto del territorio (PAT) già adottati alla data di entrata in vigore della presente legge possono concludere il procedimento di formazione del piano secondo le disposizioni vigenti al momento della loro adozione.

8. Qualora il provvedimento di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), non sia emanato nel termine indicato, la percentuale di cui al comma 2 è incrementata di un ulteriore 20 per cento.

9. Gli ambiti di urbanizzazione consolidata, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), sono individuati con provvedimento della giunta o del consiglio comunale e sono trasmessi in Regione entro il termine previsto dal comma 5 dell'articolo 4. I comuni, in sede di adeguamento dello strumento urbanistico generale ai sensi del comma 10 confermano o rettificano detti ambiti.

10. Entro diciotto mesi dalla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), i comuni approvano la variante di adeguamento allo strumento urbanistico generale secondo le procedure semplificate di cui all'articolo 14 e, contestualmente alla sua pubblicazione, ne trasmettono copia integrale alla Regione. (9)

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.