

Contenimento del consumo di suolo nei comuni non dotati di P.A.T.*

Sommario: 1. Inquadramento normativo tra obbligo di adeguamento del P.R.G. alla L.R. n. 14/2017 e decadenza delle previsioni di trasformazione o espansione; 2. La rivoluzione copernicana in relazione alle previsioni urbanistiche di trasformazione o di espansione: dalla valenza a tempo indeterminato alla decadenza; 3. Il P.R.G. in attesa del P.A.T. e le previsioni di trasformazione o di espansione: aspetti sostanziali; 4. Il P.R.G. in attesa del P.A.T. e le previsioni di trasformazione o di espansione: aspetti procedurali.

1. Inquadramento normativo tra obbligo di adeguamento del P.R.G. alla L.R. n. 14/2017 e decadenza delle previsioni di espansione e trasformazione.

La L.R. n. 14/2017 ha introdotto il principio del contenimento di consumo del suolo, principio definito dall'art. 1 della legge stessa. Il legislatore regionale muove dalla constatazione del suolo come "risorsa non limitata e non rinnovabile" e come "bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future", per poi imporre disposizioni atte al contenimento di consumo del suolo.

Per il vero, il principio di contenimento del consumo di suolo non appare una novità, posto che in tal senso era già chiaro l'art. 2, comma 1, della L.R. n. 11/2004, laddove aveva imposto: (lettera a) "uno sviluppo sostenibile e durevole, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e di benessere dei cittadini, senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali"; (lettera e) l'"utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente".

Insomma, se il contenimento del consumo di suolo non rappresenta una novità, è forte la sua riaffermazione attraverso la L.R. n. 14/2017, mutuata per certo anche dalla normativa ambientale, in particolare dall'art. 3 *quater* del D.Lgs. n. 152/2006, recante il principio dello sviluppo sostenibile, cui deve conformarsi ogni attività umana ed al quale deve tendere anche l'attività della pubblica amministrazione.

L'art. 14 della L.R. n. 14/2017 - come passo ulteriore - obbliga i Comuni ad adeguare i propri strumenti urbanistici alle disposizioni contenute nella legge in riferimento. Il precetto vale anche per i Comuni non ancora dotati del Piano di Assetto del Territorio, i quali debbono provvedere all'adeguamento per il tramite di apposita variante al P.R.G., seguendo il procedimento di cui all'art. 50, commi 6, 7 ed 8 della L.R. n. 61/1985. Disposizione, invero, abrogata dall'art. 49, comma 1, lett. e), della L.R. n. 11/2004, ma "resuscitata" *ad hoc*.

In definitiva, da un lato, il principio del contenimento di consumo di suolo viene rafforzato e financo concretizzato con la L.R. n. 14/2017, dall'altro, trova una chiara estrinsecazione nell'art. 18, comma 7, della L.R. n. 11/2004. Norma che ha introdotto la decadenza delle previsioni di espansione o trasformazione riferite ad aree soggette a strumenti urbanistici attuativi non approvati, accompagnata alla decadenza delle previsioni di aree per nuove infrastrutture o per aree a servizi - in caso di mancata approvazione dei relativi progetti esecutivi - e dalla decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione.

Non è un caso se l'art. 18, comma 7, della L.R. n. 11/2004 sia stato modificato dall'art. 23, comma 2, della L.R. n. 14/2017 e se la norma da ultimo citata abbia parimenti introdotto il comma 7 bis dell'art. 18 della L.R. n. 11/2004.

Di particolare evidenza appare, pertanto, l'intimo collegamento tra il contenimento di consumo di suolo e la decadenza delle previsioni urbanistiche di espansione o di trasformazione: l'uno, come l'altra, "colpiscono" gli strumenti urbanistici di nuova generazione, ma non dimenticano il P.R.G., come si vedrà.

*

2. La rivoluzione copernicana in relazione alle previsioni di trasformazione o di espansione: dalla valenza a tempo indeterminato alla decadenza.

La doverosa premessa, svolta nel paragrafo precedente, consente di affrontare il tema della decadenza delle previsioni di espansione o trasformazione, in riferimento ad aree soggette a strumenti urbanistici attuativi non approvati.

Il transito dal P.R.G. al P.I. ad opera della L.R. n. 11/2004 è stato accompagnato dalla novità della decadenza delle previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione, mentre non è una novità, ma una conferma, la previsione della decadenza dei vincoli espropriativi.

Se, in base all'abrogato art. 4, ultimo comma, della L.R. n. 61/1985, il P.R.G. aveva "validità a tempo indeterminato", fatta salva la decadenza quinquennale dei vincoli espropriativi, il paradigma muta radicalmente con l'avvento della L.R. n. 11/2004, quindi del P.R.C., ossia del Piano Regolatore Comunale, articolato nel livello pianificatorio strutturale (P.A.T.) ed operativo (P.I.). Il secondo, munito di contenuto conformativo, non ha validità a tempo indeterminato, ma è soggetto a decadenza quinquennale, non solo con riferimento ai vincoli espropriativi, ma anche - e soprattutto - con riguardo alla previsioni di trasformazione o espansione relative alle aree soggette a strumenti urbanistici attuativi non approvati.

In estrema sintesi, l'art. 18, comma 7, della L.R. n. 11/2004 dispone che, decorsi cinque anni dall'entrata in vigore del P.I., decadano le previsioni di trasformazione o di espansione riferite ad aree soggette a strumenti urbanistici attuativi non approvati. Ad esempio, la previsione di un'area industriale soggetta a vincolo strumentale (Piano Urbanistico Attuativo) decade se entro cinque anni dall'entrata in vigore del P.I. il P.U.A. non sia stato approvato (non è sufficiente la sua mera adozione). Con la conseguenza del transito dell'area in considerazione da zona industriale, soggetta a strumento urbanistico attuativo, a zona non pianificata, soggetta alla disciplina dell'art. 33 della L.R. n. 11/2004. Certo, vi è l'obbligo in capo al Comune di impartire una nuova tipizzazione urbanistica all'area entro 180 giorni dalla decadenza, mercè il silenzio inadempimento dell'Amministrazione; ma sino alla nuova tipizzazione non è consentita l'approvazione dello strumento urbanistico attuativo, tanto meno il rilascio di alcun titolo edilizio, se non per abilitare - limitatamente alle aree interne al perimetro dei centri abitati - i soli interventi previsti dalle lettere a), b), c) e d), dell'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001.

La disposizione dell'art. 18, comma 7, della L.R. n. 11/2004 opera non solo con riferimento al P.I., inteso in senso proprio, ma anche con riferimento al "vecchio" P.R.G., una volta divenuto Piano degli Interventi, per le parti compatibili col primo P.A.T. approvato, secondo la *fictio iuris* prevista dall'art. 48, comma 5 bis, della L.R. n. 11/2004.

Decadono, pertanto, non solo le previsioni di trasformazione o espansione del P.I., ma anche quelle del P.R.G. - una volta che esso sia divenuto Piano degli Interventi, ai sensi dell'art. 48, comma 5 bis,

della L.R. n. 11/2004 - a seguito del decorso del quinquennio dall'intervenuta approvazione del P.A.T. (meglio sarebbe stato se la legge regionale avesse legato il *dies a quo* non già all'approvazione del P.A.T., ma all'efficacia di esso), ricorrendo ovviamente i presupposti di cui all'art. 18, comma 7, della L.R. n. 11/2004.

*

3. Il P.R.G. in attesa del P.A.T. e le previsioni di trasformazione o di espansione: aspetti sostanziali.

Va esaminata anche la fattispecie, non infrequente nel nostro Veneto, nella quale il Comune non abbia ancora approvato il P.A.T. e la disciplina urbanistica sia quindi affidata ancora al P.R.G.- Nulla era previsto in tale evenienza, per quanto attiene alla decadenza delle previsioni di trasformazione o espansione, sino all'avvento della L.R. n. 14/2017. Di talché, si produceva l'effetto della perdurante efficacia a tempo indeterminato delle previsioni di trasformazione o espansione del P.R.G., nel caso in cui il Comune non avesse approvato il P.A.T., stante il fatto che il P.R.G. permaneva efficace sino all'approvazione del primo P.A.T., ai sensi dell'art. 48, comma 5, della L.R. n. 11/2004.

L'art. 13, comma 14, della L.R. n. 14/2017, però, ha esteso l'applicazione della decadenza quinquennale delle previsioni di trasformazione o espansione (in generale, dell'art. 18, commi 7 e 7 bis della L.R. n. 11/2004) anche al P.R.G. in riferimento ai Comuni non dotati di P.A.T., ossia privi di P.A.T. approvato.

Il *dies a quo* per il computo del quinquennio decorre - per disposizione normativa - dal giorno di entrata in vigore della L.R. n. 14/2017, ossia dal 24 giugno 2017, posto che la legge regionale è stata pubblicata sul B.U.R.V. n. 56 del 9 giugno 2017, con entrata in vigore della legge regionale medesima nel termine ordinario di 15 giorni dalla sua pubblicazione.

Nel momento in cui si svolge questo Convegno, pertanto, anche le disposizioni di trasformazione o espansione relative al P.R.G. dei Comuni, che non abbiano ancora approvato il P.A.T., possono risultare decadute, nel caso in cui *medio tempore* non siano stati approvati i relativi strumenti urbanistici attuativi. Con la conseguenza del transito di dette aree tra le aree non pianificate, disciplinate dall'art. 33 della L.R. n. 11/2004; con il potere dovere del Comune di procedere alla ripianificazione delle ridette aree entro 180 giorni e con la facoltà in capo all'interessato di attivare il rimedio contro il silenzio inadempimento, nel caso perduri l'inerzia comunale oltre il termine anzidetto.

Da ultimo, merita osservare come i Comuni ed i privati debbano porre attenzione alla decadenza in parola, sia che si tratti di previsione del P.I., sia che si tratti di previsione del P.R.G., divenuto Piano degli Interventi (a seguito dell'approvazione del P.A.T.), sia che si tratti del P.R.G. in assenza di approvazione del P.A.T.- Per questa ultima evenienza, la stessa Regione Veneto ha diramato a tutti i Comuni veneti la comunicazione 19 aprile 2022, n. 177318, richiamando l'art. 13, comma 14, della L.R. n. 14/2017 e l'estensione anche ai P.R.G. della previsione di decadenza, di cui si discorre.

*

4. Il P.R.G. in attesa del P.A.T. e le previsioni di trasformazione o di espansione: aspetti procedurali.

Si è visto come le decadenze previste dall'art. 18, comma 7, della L.R. n. 11/2004 operino anche in riferimento al P.R.G., nel caso dei Comuni, che non abbiano ancora approvato il P.A.T.-

Il che porta ad interrogarsi anche sui profili procedurali; se la decadenza delle viste previsioni di

trasformazione o espansione comporta l'obbligo di ripianificazione, è da chiedersi con quale procedimento possa essere variato il P.R.G., posto che la relativa disciplina procedimentale è racchiusa nelle disposizioni della L.R. n. 61/1985 ora abrogate.

Vero è che l'art. 14, comma 1, lettera a), della L.R. n. 14/2017 ha "resuscitato" l'art. 50 della L.R. n. 61/1985 (in particolare, i commi 6, 7 e 8), ma ai soli fini di cui all'art. 13, comma 10, della stessa L.R. n. 14/2017, ossia per l'adeguamento del P.R.G. al contenimento del consumo di suolo, non ai fini di cui all'art. 13, comma 14, o, meglio, ai fini di ripianificare le aree con previsioni di trasformazione o espansione decadute.

Non v'è dubbio che dell'art. 50 della L.R. n. 61/1985 si potrebbe fare applicazione nel caso della ripianificazione dell'opera pubblica, ai sensi dell'art. 48, comma 1, della L.R. n. 11/2004, o per approvare sia programmi integrati ai sensi della L.R. n. 23/1999, sia accordi di programma ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs. n. 267/2001 (art. 48, comma 1 *bis*, della L.R. n. 11/2004).

Dal punto di vista formale, sembra però mancare l'addentellato normativo, che consenta la "resurrezione" dell'art. 50 della L.R. n. 61/1985 nel caso di variante al P.R.G., per ripianificare le aree con previsione di trasformazione o espansione decaduta.

Rimane però il fatto che il Comune ha l'obbligo di ripianificare e, sino a che non abbia approvato il P.A.T., non può che ripianificare variando il P.R.G.-

L'applicazione dell'art. 50 della L.R. n. 61/1985 potrebbe essere estesa anche all'ipotesi di ripianificazione con variante al P.R.G.- Se è vero che il rinvio alla "vecchia" procedura di variante semplificata al P.R.G. formalmente attiene al solo adeguamento del Piano alla L.R. n. 14/2017 (quindi al comma 10 dell'articolo 14, ma non al comma 13), è anche vero che la decadenza delle previsioni di trasformazione o di espansione rispetto al P.R.G. è pur sempre portata dal principio di contenimento del consumo di suolo, oltre che contenuto della medesima L.R. n. 14/2017; di talché, anche la ripianificazione delle aree a seguito della vista decadenza costituisce pur sempre adeguamento alla L.R. n. 14/2017. In base a tale prospettazione potrebbe essere fondatamente sostenuta l'ultrattività dell'art. 50, commi 6, 7 e 8, della L.R. n. 61/1985 anche rispetto alla variante al P.R.G. per la ripianificazione delle aree in conseguenza alla decadenza delle previsioni di trasformazione o di espansione.

Altra possibile soluzione può essere data dal ricorso all'art. 20, comma 8 *ter*, della L.R. n. 11/2004, come inserito dall'art. 4, della L.R. n. 19/2021 ("Veneto cantiere veloce"), mutuando il P.U.A. in variante, ossia adottando ed approvando (con deliberazione di Consiglio comunale) lo strumento urbanistico attuativo in variante al P.R.G., fattispecie non certo esclusa, anzi da ritenere ammessa, ove sussistano i presupposti di cui all'art. 20, comma 8 *ter*, della L.R. n. 11/2004.

Ove il Comune, invece, non ritenesse di confermare la previsione di trasformazione o di espansione soggetta a strumento urbanistico attuativo, ma intendesse imprimere una tipizzazione "verde", potrebbe essere invocabile l'art. 7, comma 2, della L.R. n. 4/2015, in tema di variabilità del P.R.G. nel caso delle cosiddette "varianti verdi", secondo la procedura di cui all'art. 50, commi 6 e 7 della L.R. n. 61/1985, espressamente richiamata dall'art. 7, comma 2, della L.R. n. 4/2015.

Alessandro Veronese

*Il testo riproduce l'intervento tenuto al Convegno del 7 luglio 2022, organizzato dalla Provincia di Padova, dalla Camera di Commercio e dall'Ordine degli Avvocati sul tema: "Contenuto e previsioni del P.I. (articoli 17 e 18 L.R. n. 11/04). Decadenza delle previsioni relative alle aree di

trasformazione e/o espansione soggette a P.U.A. non approvati, a nuove infrastrutture e ad aree destinate a servizi per le quali non siano stati approvati i relativi progetti esecutivi. Conseguenze per i vincoli preordinati all'esproprio".