

Nel novembre del 2014, al Convegno di Castelfranco su “Il decennale della legge urbanistica regionale veneta”, ricordavo come la l.r. 11 del 2004 fosse già stata molte volte integrata e modificata e, forse, in parte, di fatto sostituita dai piani casa. Ma notai pure come in dieci anni fosse profondamente mutato il mondo dell’edilizia e dell’urbanistica: dall’allora crollo delle nuove costruzioni, all’obbligo per la Regione di elaborare il nuovo PTRC d’intesa con lo Stato, all’istituzione della Città metropolitana di Venezia, all’inserimento nella legge urbanistica veneta della normativa in materia di paesaggio, al continuo intervenire di spesso contrastanti disposizioni europee e statali e così via.

Restavano però -almeno sulla carta- ancora ferme le finalità indicate dall’articolo 2 della legge: “promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole... senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali”; “tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani”; “tutela del paesaggio rurale”; “utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente”. E tutto ciò mediante “la semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione dei tempi”.

Ora, dopo altri 2 abbondanti lustri, il Convegno di quest’anno è stato voluto “Nel 21° anniversario della L.U. del Veneto n. 11/2004”: e non poche sono le notazioni generali da farsi al riguardo.

Ciò a partire dagli interventi della Corte Costituzionale in ordine a disposizioni della legge veneta: come quello ad esempio, in base al quale si è precisato (con riferimento all’articolo 64) come alla Regione “ non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purchè la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all’esigenza di omogenea conformazione dell’assetto urbanistico di una determinata zona”.

Ma molte interpretazioni delle legge -pure con l’ammissione di deroghe alle procedure fissate dalla stessa- sono state effettuate anche dal giudice amministrativo: e basti ricordare, da ultimo, la chilometrica sentenza del TAR Veneto n. 1145 dell’8 luglio 2025, relativa alla riqualificazione urbana dell’ambito dell’ex stazione ferroviaria di Cortina d’Ampezzo con cui -*ex multis*- si è, tra l’altro, sostanzialmente equiparato lo strumento del *project financing* ad uno strumento urbanistico attuativo e si è chiarito che varianti progettuali postume che non abbiano particolari impatti negativi discendenti dalla localizzazione del progetto non sono sindacabili.

Quanto alla legislazione, si può notare come molti dei principii significativi della legge del

2004 -specie per quanto attiene la perequazione, la riqualificazione ambientale, la compensazione urbanistica ed i crediti edilizi- dopo vent'anni siano rimasti sostanzialmente gli stessi: anche se con non trascurabili modifiche ed integrazioni.

Così, ad esempio, all'articolo 36, relativo a "riqualificazione ambientale e credito edilizio", significativamente aggiunto dalla legge n.14 del 2017 è stato il comma 5 *bis*: che ha precisato che "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", stabilendo il piano regolatore comunale "le modalità di riconoscimento del credito edilizio".

La testè citata legge regionale n. 14 del 2017 è una di quelle intervenute in modo più deciso sulla disciplina urbanistica veneta: ed ha specificatamente indicato il suolo come bene di fondamentale importanza per la qualità della vita non solo presente ma anche delle generazioni future.

Ma le leggi che sono via via nel tempo intervenute modificando direttamente -o incidendo *a latere* sulla stessa- la legge 11 del 2004 sono moltissime: ben 38! La prima -la l.r. 21 ottobre 2004 n. 20- meno di sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge 11, l'ultima -la n. 6 del 2025- lo scorso 20 maggio.

Orbene, l'intendimento del legislatore veneto del 2004 era quello di avere una legge davvero organica in materia. Tanto è vero che il testo originario dell'articolo 1 stabiliva che la legge "detta *le* norme" -cioè tutte le norme- "per il governo del territorio del Veneto". Ma con l'articolo 3 della l.r. n. 10 del 2011 è stato eliminato l'articolo "*le*" e si è stabilito che la legge detta "*norme*" in materia. Il che significa che la stessa contiene sì ciò che disciplina l'urbanistica ed il paesaggio: ma non in via esclusiva, potendovi essere -come, difatti, è avvenuto- disposizioni in oggetto anche in altre leggi.

E di ciò pare oggi essersi reso conto il legislatore, poiché il dormiente progetto di legge n. 244 del 2024 ("Veneto territorio sostenibile -Testo unico in materia di governo del territorio e tutela del paesaggio nella Regione del Veneto") all'articolo 1 precisa nuovamente che "la presente legge... detta *la* disciplina" -cioè tutta- in materia.

Nel frattempo -ed in attesa che in un *dies incertus an, incertus quando* ciò avvenga-, come si è ricordato 38 volte la legge 11 del 2004 è stata non solo modificata ma anche affiancata da disposizioni in oggetto.

Queste -ma senza più costante visione unitaria- spesso su iniziativa della Regione, altre volte -per lo più- per adeguarsi a quanto disposto dall'Unione europea o dal legislatore nazionale.

Alcune di tali integrazioni sono di particolare importanza. Basti pensare, *ex multis*, alla già menzionata legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 (con "Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo"), con cui, in mancanza di una legge statale, si è inteso: dare esecuzione alla negletta disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d), della l.r. 11 del 2004, che prevedeva "l'utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente", nonché tener conto degli orientamenti della Commissione europea che nel 2012 avevano indicato come obiettivo per il consumo del suolo quello di giungere a "quota zero entro il 2050". E la Regione ha continuato a perseguire tale scopo con la l.r. 4 aprile 2019 n. 14 ("Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio") e con la l.r. 30 giugno 2021, n. 19 ("...promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo del suolo- <<Veneto cantiere veloce>>"): e la Giunta regionale (Allegato A alla d.g.r. n. 263 del 2 marzo 2020), per facilitare la cosa ha fissato "criteri attuativi e modalità operative per attribuire crediti edilizi da rinaturalizzazione".

Ma, purtroppo, i risultati sperati sono ancora lungi dall'essere ottenuti: tant'è vero che il rapporto ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) 2025 evidenzia che, nella Regione, nel 2024 si è ancora molto edificato, sicché "il Veneto è la regione con i più alti valori di superficie edificata rapportata al numero di abitanti, ossia 158 metri quadrati ciascuno".

Nel frattempo sono state anche dettate regole per tentare semplificazioni in materia urbanistica.

Così, ad esempio, con la legge regionale 25 luglio 2019, n. 29 - che dopo solo 3 mesi ha modificato la l.r. n. 14 del 2019- E' stata prevista in taluni casi la possibilità di varianti semplificate al piano di assetto del territorio comunale nonché di approvazione, da parte della Giunta regionale, dei progetti strategici coerenti con i criteri e gli indirizzi del PTRC e di riutilizzo di strutture in zona agricola per finalità di locazione turistica.

E dopo la statale mini sanatoria del 2024 (c.d. "Salva casa"), direttamente applicabile alla Regione, con la legge regionale 20 maggio 2025, n. 6, vero *pot-pourri* di qualsivoglia argomento possa venire in mente, è stata dettata anche la nuova disciplina del mutamento delle destinazioni d'uso per adeguarla alle novità introdotte dal Decreto Salva Casa.

Solo da questi esempi emerge che gli interventi a spizzico del legislatore veneto hanno intaccato la logica unitaria della l.r. 11 del 2004: che ha oramai bisogno di una *reductio ad unum* delle varie norme nel tempo susseguitesesi senza univoca visione.

E frattanto lo Stato continua ad intervenire -da ultimo col disegno di legge "Semplificazioni" A.S. 1184 (di iniziativa governativa, approvato dal Senato l'8 ottobre scorso ed ora in discussione generale alla Camera: C2655) con il quale, tra l'altro, si intende modificare il procedimento (disciplinato dall'articolo 20 del d.p.r. 380/2001) per il rilascio del permesso di costruire, prevedendo in linea generale il silenzio assenso anche in presenza di vincoli idrogeologici, ambientali, paesaggistici o culturali- , ma mantenendone l'organicità, sul Testo Unico dell'edilizia. Quanto all'urbanistica, però, non è ancora stata approvata quella normativa statale che si attende dai tempi (il 1967) della c.d. legge ponte (ponte a quel che pare più lungo da percorrere di quello progettato per lo stretto di Messina...). Eppure, proprio in riferimento agli interventi regionali -e come di recente ha scritto Anna Simonati- "è innegabile la necessità di organizzare la materia in modo, finalmente ordinato, quantomeno sul piano dei principi fondamentali, ...che funga da punto di riferimento sistematico per le sperimentazioni locali".

Ebbene, in questa situazione, è giunto il momento che il Veneto riordini frattanto organicamente la materia che è stata oggetto della legge regionale 11 del 2004 e di tutte quelle che l'hanno poi integrata via via nel tempo.

Il legislatore regionale se ne è reso conto. Tanto è vero che con il summenzionato progetto di legge n. 244 del gennaio del 2024 ha previsto -sotto il titolo beneaugurante di "Veneto territorio sostenibile", un "Testo Unico in materia di Governo del territorio e tutela del paesaggio nella Regione del Veneto".

Invero, nella Relazione allo stesso, si evidenzia che il progetto ha come "finalità la ricognizione sostanziale, il coordinamento tecnico e l'aggiornamento della legislazione esistente in materia di governo del territorio, di contenimento del consumo del suolo, di rigenerazione e riqualificazione, di urbanistica, di edilizia e di paesaggio, al fine di *garantire, in un'ottica di semplificazione, la chiarezza e la certezza del diritto e, al contempo, una migliore conoscibilità della normativa e una più semplice fruibilità della stessa da parte di Enti e cittadini*". L'obiettivo principale è -appunto- quello di *"eliminare le ridondanze e risolvere i problemi emersi dalla copiosa attività legislativa successiva alla riforma urbanistica del 2004 con la quale la normativa regionale è stata integrata e modificata più volte"*: e *"questa copiosa produzione normativa ha comportato la creazione di un quadro normativo complesso, spesso frammentario e di difficile lettura ed interpretazione"*.

E' stata, dunque, prevista "l'inclusione di *tutte* le leggi e disposizioni regionale concernenti i settori dell'urbanistica, dell'edilizia e del paesaggio", cercando altresì -e la precisazione è significativa ammissione- di "garantire una maggiore linearità del testo, di colmare parziali vuoti normativi e di risolvere le criticità evidenziate dalla prassi pianificatoria e dalla giurisprudenza".

L'intento è buono. Ma il progetto di legge ha oramai due anni di vita e si è addormentato.

Speriamo che dopo le imminenti elezioni, una fata turchina riesca a risvegliarlo!

Marino Breganze de Capnist

*Conclusioni di sintesi del Convegno di Studio dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti "Nel 21° anniversario della L.U. del Veneto n. 11/2004" (Castelfranco Veneto, 21 novembre 2025).