1. **Le novità della legislazione urbanistica veneta**

La partecipazione così numerosa al convegno organizzato da Confartigianato questa mattina testimonia che gli operatori (per la maggior parte liberi professionisti e tecnici comunali) hanno la consapevolezza che alcune novità importanti stanno accadendo nell'urbanistica veneta.

E, come sappiamo, le novità consistono in due riforme che hanno iniziato le loro fasi di attuazione.

La prima riforma in fase di attuazione è quella contenuta nella l.r. 14 del 2017 sul contenimento del consumo del suolo. In particolare, ci troviamo attualmente nel momento in cui la Giunta regionale, come previsto dall'art. 4 della legge, ha approvato una deliberazione che, tra l'altro, fissa le quantità massime di suolo trasformabile, suddivise per ciascun comune. Tale deliberazione è ora in attesa dei pareri delle competenti commissioni del Consiglio Regionale del Veneto e a breve dovrebbe essere definitivamente approvata.

L'altra riforma in corso di attuazione è quella del recepimento da parte dei comuni del regolamento edilizio tipo.

Sia la legge del consumo del suolo sia il regolamento edilizio tipo sono riforme che andranno a regime non in modo istantaneo con l'emanazione di un unico atto, ma nel corso del tempo, seguendo un iter. Vedremo che questo discorso, nonostante in teoria potrebbe non apparire evidente, vale anche per il regolamento edilizio tipo, in quanto, la riforma non potrà consistere solamente nel puro e semplice recepimento dello stesso.

Se volete una immagine plastica (come direbbero gli architetti) dell'impatto delle riforme sull'ordinamento giuridico, possiamo dire che le riforme non funzionano come un mattoncino che viene aggiunto a un muretto che già esiste, ma piuttosto come un sasso che viene gettato in uno stagno, con la conseguenza che si muove tutta l'acqua dello stagno e che le cose che galleggiavano si spostano in varie direzioni. È evidente che questo fenomeno provoca una serie di aggiustamenti progressivi in un certo spazio di tempo e alla fine il sistema ritrova un equilibrio, ma diverso da prima. A questo proposito ricordiamo che gli esperti in tecnica legislativa già da tempo insegnano che ogni riforma normativa dovrebbe essere preceduta da una valutazione di impatto normativo, per evitare che poi risulti un sistema scoordinato, che poi crea problemi applicativi, ma non possiamo dire che il legislatore sia attento a questi insegnamenti.

Per quanto riguarda la legge sul contenimento del consumo del suolo, essa si presenta come

un punto di svolta fondamentale nell'urbanistica del Veneto: è una di quelle leggi che può segnare il passaggio da un'epoca a un'altra, perché essa ha per obbiettivo quello di arrivare al consumo di suolo zero entro il 2050 ed è la prima volta nella storia veneta che una legge pone un obbiettivo di questo tipo e le sue conseguenze di questa legge saranno tali da incidere in modo particolarmente rilevante sul modo di lavorare quotidiano di tutti gli operatori e dei comuni. Questa legge non pone in sé problemi interpretativi particolarmente complessi e, quindi, l'obbiettivo del convegno è quello di illustrarne i dati salienti e spiegare come la Regione la stia attuando. Questo ci verrà spiegato dall'ing. Maurizio De Gennaro, della Direzione Urbanistica della Regione del Veneto, che si sta personalmente occupando proprio di questo tema e, in particolare, della deliberazione della Giunta regionale prevista dall'articolo 4 della legge, che è un passaggio fondamentale per attuare la legge.

Il regolamento edilizio tipo poi è una novità molto rilevante per tutti gli operatori e vedremo che questa novità è stata, però, calata nell'ordinamento giuridico senza una valutazione di impatto normativo e, in particolare, senza chiarire come esso si coordini con i vigenti piani regolatori dei comuni e, in particolare, come si coordini con i piani degli interventi dei singoli comuni, i quali perlopiù contengono già definizioni di concetti che adesso dovranno trovare posto nei nuovi regolamenti edilizi. Quindi, potremmo avere due definizioni diverse per lo stesso concetto, una contenuta nel piano degli interventi e una nel nuovo regolamento edilizio e questo sicuramente creerà problemi agli operatori. Questa questione verrà esaminata dall'avv. Stefano Bigolaro, presidente della Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti.

Daremo poi la parola al prof. Alessandro Calegari dell'Università di Padova, il quale ci aiuterà a capire in quale direzione si sta orientando l'urbanistica veneta: qui possiamo anticipare che da qualche anno si sta assistendo a una sorta di rimonta del ruolo della Regione Veneto, con una corrispondente riduzione del ruolo dei comuni. In altre parole nei decenni scorsi l'urbanistica ruotava soprattutto intorno al piano regolatore di ogni singolo comune, con un ruolo molto importante svolto dal sindaco e dal consiglio comunale. Le leggi sul piano casa prima e poi la legge sul consumo del ruolo, ma anche il regolamento edilizio tipo, hanno decisamente spostato l'ago della bilancia verso la Regione Veneto. Questo non significa però che i comuni non abbiano più alcun ruolo, ma significa piuttosto che il ruolo dei comuni deve essere oggi riletto e ridefinito alla luce di tutte queste novità. A questo proposito, ricordiamo che i comuni nella Costituzione non sono l'ultima ruota dal carro, ma godono di una autonomia riconosciuta e tutelata.

2. **Evoluzione della legislazione urbanistica veneta**

Fatte queste premesse, passiamo ora a una veloce sintesi sull'evoluzione della legislazione urbanistica della Regione Veneto nel corso del tempo, al fine di spiegare in quale contesto si è calata la legge regionale 14 del 2017 sul consumo del suolo.

Possiamo suddividere il tempo che ha preceduto il momento attuale in due periodi, ciascuno caratterizzato da una domanda fondamentale intorno alla quale ruotavano tutte le risposte che la normativa urbanistica cercava di dare:

1. Il primo periodo va dagli inizi degli atti '70 del secolo scorso fino al 2008 e la domanda dei privati e degli imprenditori era questa: "*come faccio a convincere il sindaco a darmi nuove aree edificabili, vale a dire a trasformare i miei terreni da agricoli a edificabili*?"
2. Il secondo periodo va dal 2008 a oggi, vale a dire dal crollo della Lehaman Brothers, che ha dato l'inizio a una crisi economica e finanziaria senza precedenti e che in Italia non è ancora terminata. In questo secondo periodo la domanda principale è: "*cosa me ne faccio dei terreni edificabili che il comune mi ha dato*?". Sappiamo, infatti che i terreni edificabili sono soggetti a una costosa imposta annuale, che si chiama IMU e, quindi, molto spesso essere proprietari di terreni edificabili non è più un vantaggio, ma un problema costoso.

Proviamo a enucleare qualche altro dato rilevante che ha caratterizzato questi due periodi storici, per arrivare poi alla domanda fondamentale del periodo attuale, caratterizzato dalla legge sul consumo del suolo.

Negli anni Ottanta del secolo scorso l'urbanistica si basava su una legge generale, prima la l.r. 40/1980 e poi la 61/1985, e su alcune leggi settoriali. Ero stato creato un sistema di piani regionali, provinciali e comunali, organizzati in modo gerarchico, nel senso che il piano provinciale doveva rispettare quello regionale e il piano regolatore comunale doveva rispettare quello provinciale e quello regionale. Abbiamo detto che in questo periodo la domanda fondamentale della società era quella di fare diventare edificabili i terreni agricoli e la risposta a questa domanda veniva data "con generosità" dal comune, il quale continuava a inserire nel P.R.G. nuovi terreni edificabili.

Dal punto di vista del merito, il risultato di questa pianificazione è stato quello di una vasta e tumultuosa urbanizzazione spalmata sul territorio, caratterizzata da un'alta diffusione insediativa nelle zone agricole e, più in generale, da una proliferazione delle zone industriali e commerciali, tutto questo però in assenza di politiche a tutela dei centri urbani e delle zone agricole e spesso con segni di degrado e senza alcuna cura estetica. In pratica c'è stato uno sconvolgimento dell'ordinato assetto del territorio veneto. I nostri padri avevano

ricevuto in eredità da secoli di storia della repubblica veneta e poi dello stato italiano un territorio straordinario dal punto di vista sia ambientale sia architettonico (potremmo dire quasi un unicum a livello mondiale, con le Alpi, le colline, i fiumi, i laghi, la pianura e la laguna e tutto quello che i nostri avi hanno costruito in questo spazio) e lo hanno sacrificato, in modo spesso brutale, sull'altare dello sviluppo economico. Questo da un lato ha portato molta ricchezza diffusa e dall'altro ha ridotto le campagne, le colline, le acque e l'aria del Veneto nello stato che tutti conosciamo.

Quello che abbiamo appena detto riguarda dunque soprattutto il primo periodo, quello che va dagli anni '70 al 2008. Quando questo periodo stava per finire, nel 2004 la Regione Veneto ha emanato una nuova legge urbanistica, la L. 11/2004, che ha tentato di raddrizzare la situazione, introducendo nuovi valori in urbanistica, ma in verità senza riuscirci.

Nella legge 11 del 2004 troviamo concetti interessanti, rimasti però a livello teorico, come la sostenibilità, la sussidiarietà, la co-pianificazione, la concertazione, la collaborazione tra Regione, Enti Locali e cittadini al momento dell'assunzione delle decisioni strategiche. La partecipazione dei cittadini veniva in teoria agevolata anche dalla previsione di strumenti conoscitivi completi sulle condizioni esistenti, sulle reali possibilità di sviluppo e sulle possibili ricadute ambientali derivanti dall'applicazione dei piani. La legge valorizza il concetto di sviluppo sostenibile del territorio: in particolare, afferma la preferenza del recupero del patrimonio esistente rispetto all'occupazione di suolo inedificato.

A un certo punto, nel 2008 esplode la crisi economica e finanziaria, che covava da qualche anno, che ha provocato una drastica riduzione delle attività edilizie, aggravata dal fatto che i comuni prima e il legislatore poi hanno introdotto una nuova tassa, che veniva chiamata all'inizio "perequazione" e oggi contributo straordinario. La crisi e la nuova tassa hanno prodotto il risultato che chi è proprietario di terreni edificabili non li usa in proprio, perché il mercato non richiede nuovi immobili, e non riesce neanche a venderli, perché sul mercato non c'è domanda di terreni edificabili. In questo modo i terreni edificabili sono diventati un costo per i proprietari, perché ogni anno devono pagare l'IMU. La Regione Veneto ha cercato di tamponare la situazione con due provvedimenti: il piano casa e le varianti verdi. Il Piano casa ha avuto un notevole successo, perché ha consentito ampliamenti e nuove edificazioni che altrimenti sarebbero state impedite dai P.R.G. in vigore (il che può anche essere letto nel senso che in molti casi i P.R.G. erano diventati eccessivamente restrittivi e oppressivi). In ogni caso anche il piano casa ha aggiunto ulteriore consumo di suolo a tutto quello che già era stato consumato prima. Con le varianti verdi (la l.r. 16 marzo 2015, n. 4), invece, si prevede un meccanismo col quale i proprietari di aree che il P.R.G. qualifica come edificabili, e, quindi, assoggettate come tali all'IMU, possono chiedere al comune che esse ridiventino agricole, con notevole riduzione dell'IMU.

Qual è il risultato di 50 anni di urbanistica veneta a partire dagli anni ’70? Il risultato è che il Veneto ha scalato la classifica delle Regioni italiane con maggior consumo di suolo, piazzandosi al secondo posto con il 12% a fronte di una media nazionale del 7,5%. Solo la Lombardia ha una percentuale un poco più alta della nostra e arriva quasi al 13%. Per fare un confronto, il Trentino ha il 4,59 %. In ogni caso l’Italia ha una media superiore a quella europea. La media del consumo di suolo in Italia è del 7,5%, quella europea del 4,1%. Pensate che nel 1919 esistevano in Italia 2 milioni di edifici e nel 2011 abbiamo superato i 12 milioni. L’incuria generale e la crisi economica hanno disseminato il patrimonio edilizio, anche nei centri cittadini, di immobili di scarsa qualità, sottoutilizzati, degradati. Molti artigiani e piccoli imprenditori hanno dovuto lasciare incompiuti o abbandonati i loro siti produttivi e i capannoni, con l’aggravante che il settore pubblico non sempre ha saputo dotare le reti civiche delle necessarie infrastrutture, dal punto di vista dei trasporti, ma anche dell’informatica.

3. **La l.r. Veneto 14/2017 e il “consumo di suolo”**

L’urbanistica veneta avrebbe continuato a tirare avanti in questo modo, se non fossero arrivate novità importanti dall’Unione Europea. Infatti la Commissione Europea ha pubblicato le *Linee guida sulle migliori pratiche per limitare, mitigare e compensare l’impermeabilizzazione del suolo*, nelle quali vengono specificate le direttrici che le normative dei singoli Stati Membri devono seguire per raggiungere l’obiettivo del consumo di suolo zero, secondo un progressivo disfavore.

È evidente che l.r. 14/2017 in gran parte nasce perché l’Unione Europea lo chiede. Va però riconosciuto che la Regione Veneto ha anticipato i tempi rispetto sia a gran parte delle altre regioni italiane sia al legislatore nazionale. Ciò converge anche col fatto che tra la popolazione veneta è sempre più diffusa una sensibilità ambientale ed ecologica sfavorevole a nuovi consumi di suolo.

Quindi la domanda fondamentale che caratterizza il tempo presente è questa: “*come si concilia l’attività edilizia con la tutela del territorio?*”.

Ma cosa chiede in pratica l’Unione Europea? In sede europea è maturata una idea innovativa e coraggiosa, quella del cd. consumo netto di suolo pari a zero, da raggiungersi entro il 2050. Conviene subito precisare che tale “azzeramento” non comporta la totale paralisi dell’attività edilizia, bensì la necessità di realizzare interventi senza consumo di suolo, ovvero il consumo di suolo è ancora possibile solo se è accompagnato da interventi

correttivi, come quelli che riportano allo stato naturale superfici equivalenti che erano state impermeabilizzate. Infatti, si ha consumo di suolo, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. *c*, in presenza di "interventi di impermeabilizzazione del suolo", o "di copertura artificiale, scavo o rimozione, che compromettano le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive" delle superfici naturali o seminaturali. Non ci si addentrerà in questi tecnicismi, se non per specificare che l'impermeabilizzazione del suolo è a sua volta definita dall'art. 2, co. 1, lett. *d* come "*il cambiamento della natura o della copertura del suolo che ne elimina la permeabilità, impedendo alle acque meteoriche di raggiungere naturalmente la falda acquifera*". Non si dà quindi un elenco di opere edilizie considerate disarmoniche ai principi di tutela del territorio e di valorizzazione dell'esistente, ma un indice grazie al quale autonomamente valutare l'intervento che ci si appresta a fare.

È evidente che una legge di questo tipo costringe a mandare in archivio le modalità operative a cui finora siamo stati abituati: in pratica progressivamente non sarà più possibile chiedere al comune di trasformare un'area agricola in area edificabile così e semplicemente, come si faceva in passato, ma si dovrà ragionare in termini diversi. E' stato giustamente detto che la normativa sul consumo del suolo è una rivoluzione culturale, prima ancora che una riforma giuridica.

Per non creare terrorismo urbanistico e, quindi, per capire bene la l.r. 14 del 2017 bisogna porre molta attenzione al fatto che essa non può e non chiede di essere attuata istantaneamente subito, tutta di un botto, ma progressivamente nel tempo, fino al 2050. Dunque in 32 anni. Può sembrare un tempo molto lungo, ma io mi ricordo quando ero bambino ed è entrata in vigore la legge ponte 765 del 1967 e mi sembra ieri. Quindi purtroppo temo che anche i prossimi 32 anni voleranno via rapidamente, come quelli che li hanno preceduti.

Quindi la distinzione fondamentale da a fare a proposito della legge 14 del 2017 è questa:

1. Cosa succederà quando essa arriverà a regime nel 2050?
2. Cosa succede intanto da adesso e fino al 2050?

La risposta alla prima domanda è relativamente semplice: nel 2050 bisogna arrivare al consumo di suolo pari a zero. Questo, come abbiamo già detto, non significa che non si potrà più edificare, ma significa che dovrà esserci un bilancio pari a zero tra il terreno naturale che viene impermeabilizzato e quello in precedenza impermeabilizzato, che viene riportato allo stato naturale. In questa prospettiva poi non è un caso che gli articoli da 5 a 10 della legge si occupino di rigenerazione, riqualificazione e riuso. E' evidente che, se diventerà molto difficile consumare terreno nuovo, gli investitori dovranno darsi da fare con gli

immobili vecchi da rimettere a posto.

Anche la risposta alla seconda domanda, vale a dire che cosa accadrà progressivamente da adesso e fino al 2050, è abbastanza semplice: il percorso, le possibilità e i limiti, verranno scanditi a breve dalla deliberazione della giunta regionale prevista dall'articolo 4 della l.r. 14/2017, di cui parlerà tra poco l'ing. De Gennaro.

Questa deliberazione è fondamentale perché, tra le varie cose che deve disciplinare, c'è anche la quantità massima di consumo di suolo consentita nel territorio della Regione fino al 2050, suddivisa comune per comune.

Essa è molto rilevante anche ai fini della applicazione dell'articolo 13 della legge, che contiene le disposizioni transitorie: il comma 1 dell'articolo 13 precisa che le disposizioni transitorie si applicano fino alla emanazione della deliberazione della Giunta Regionale di cui all'articolo 4. E' evidente, quindi, che, quando la deliberazione diventerà efficace, essa conterrà previsioni che saranno in parte di applicazione immediata e in parte di applicazione progressiva nel corso del tempo e che sostituiranno le disposizioni transitorie di cui all'articolo 13.

Un discorso diverso, invece, va fatto per le disposizioni finali di cui all'articolo 12 della legge: tali disposizioni non verranno meno dopo l'entrata in vigore della deliberazione della giunta regionale di cui all'articolo 4. Ricordiamo che l'articolo 12 elenca gli interventi che saranno sempre ammessi, anche in deroga ai limiti che saranno introdotti dalla deliberazione della giunta regionale. Questi interventi sono: 1) quelli dentro gli ambiti di urbanizzazione consolidata; 2) quelli di riqualificazione; 3) opere pubbliche e di interesse pubblico; 4) sportello unico per le attività produttive; 5) gli interventi connessi all'attività di imprenditore agricolo; 6) le attività di cava; 7) piano casa; 8) gli interventi attuativi del PTRC, dei piani di area e dei progetti strategici.

4. **Il regolamento edilizio tipo**

Voltando pagina, si può passare a considerare la delibera della Giunta regionale del Veneto del 22 novembre 2017, n. 1896, la quale ha recepito il Regolamento Edilizio Tipo (RET), sulla base dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 20 ottobre 2016.

È necessario prima inquadrare l'istituto dei regolamenti edilizi, per poi capire la necessità, avvertita di recente, di fissarne il "tipo".

La l. 1150/1942 previde il regolamento edilizio nell'art. 33, come uno strumento col quale ciascun Comune doveva fissare i criteri tecnici per un'edilizia compatibile con le norme estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e loro pertinenze. Il risultato è stata la polverizzazione dei parametri urbanistici e delle definizioni edilizie negli oltre 8.000 Comuni italiani.

Da qui nasce la norma di cui all'art. 17-*bis* della l. 164/2014, di conversione del cd. decreto Sblocca Italia n. 133/2014. Essa inserisce il co. 1-*sexies* all'art. 4 del T.U. edilizia, con il quale si prescrive allo Stato, alle Regioni e alle autonomie locali di riunirsi in Conferenza unificata allo scopo di redigere un regolamento edilizio tipo.

La Conferenza si era data due obiettivi: 1) lo snellimento dell'impianto strutturale dei futuri regolamenti edilizi; 2) l'armonizzazione a livello nazionale di alcune definizioni dei parametri urbanistici-edilizi.

Con l'Intesa del 20 ottobre 2016, è stato adottato il RET, che risulta composto di tre parti:

- Allegato 1: lo schema di regolamento edilizio che descrive l'impianto strutturale del regolamento "tipo" e disciplina i principi e i criteri a cui dovranno attenersi i Comuni;
- Allegato A: l'elenco delle 42 definizioni uniformi relative ai parametri urbanistici ed edilizi;
- Allegato B: la ricognizione della normativa nazionale che incide sull'attività edilizia in merito alla quale i regolamenti dovranno operare un semplice rinvio.

L'Intesa prevedeva un doppio passaggio di recepimento: il primo da parte delle Regioni entro 180 giorni, il secondo da parte dei Comuni nei successivi 180 giorni.

Non essendo prevista alcuna sanzione al riguardo, alcune Regioni hanno provveduto in ritardo, mentre altre ancora non hanno tuttora recepito il RET. I Comuni dovrebbero provvedere entro il termine stabilito dall'atto di recepimento regionale, e comunque non oltre i 180 giorni dall'adozione di quest'ultimo atto.

Scaduto il termine, in assenza di recepimento regionale, avrebbero dovuto adeguare i propri regolamenti al RET della Conferenza unificata, esponendosi però al rischio di dover poi nuovamente adeguarsi alla eventuale sopravvenuta delibera della Regione.

È pacifico che il regolamento edilizio è "tipo" e non "unico" e, quindi, bisognerà vedere come i comuni effettueranno il recepimento.

È evidente che, per ottenere un risultato uniforme e omogeneo, sarebbe stato necessario

stabilire che perlomeno le definizioni non fossero modificabili, ma questo non è stato fatto.

Il rischio prevedibile, a questo punto, è che ciascun comune effettui il recepimento in modo creativo, col risultato che, se ora abbiamo oltre 8000 regolamenti edilizi, uno diverso dall'altro, fra qualche mese avremo oltre 8000 nuovi regolamenti edilizi, ancora una volta uno diverso dall'altro.

Dario Meneguzzo

*Intervento introduttivo all'omonimo convegno organizzato dalla Confartigianato e svoltosi a Vicenza il 9 febbraio 2018