

La nozione di “ambiti di urbanizzazione consolidata” ai sensi della L.R. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo

Com'è noto, a norma dell'art. 13, comma 9, della L.R. 14/2017, entro il 25 agosto prossimo ciascun comune del Veneto è tenuto ad individuare, con provvedimento della giunta o del consiglio, gli “ambiti di urbanizzazione consolidata” di cui all'art. 2, comma 1, lett. e), ed a trasmettere tale provvedimento alla Regione.

Si tratta del primo adempimento di rilievo che la L.R. 14/2017 pone a carico dei comuni, in quanto dall'inserimento o meno di un'area negli “ambiti di urbanizzazione consolidata” discendono significative ricadute in merito alla trasformabilità della stessa sin dall'entrata in vigore della legge ed al persistere di tale condizione di trasformabilità anche successivamente al provvedimento della Giunta regionale che fisserà i limiti al consumo di suolo, sia a livello regionale, sia a livello di singoli comuni o loro gruppi omogenei (ex art. 4, comma 2, lett. a).

Come detto, la definizione degli “ambiti di urbanizzazione consolidata” è contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. e), della L.R. 14/2017, che li identifica come *“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”*.

Prima di analizzare tale definizione, è opportuno evidenziare che la nozione di “ambiti di urbanizzazione consolidata” compare anche nella definizione di “superficie naturale e seminaturale”, contenuta nella lett. a) del medesimo art. 2, comma 1, secondo cui sono tali *“tutte le superfici non impermeabilizzate, comprese quelle situate all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e utilizzate, o destinate, a verde pubblico o ad uso pubblico, quelle costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura, nonché quelle destinate all'attività agricola”*.

Laddove si consideri che a norma dell'art. 2, comma 1, lett. c), costituisce “consumo di suolo” *“l'incremento della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione, che ne compromettano le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive; il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra le predette superfici e quelle ripristinate a superficie naturale e seminaturale”*, ne consegue che astrattamente può aversi consumo di suolo ai sensi della L.R. 14/2017 anche all'interno degli “ambiti di urbanizzazione consolidata”, laddove l'impermeabilizzazione del suolo o gli altri interventi menzionati nell'art. 2, comma 1, lett. a), riguardino aree utilizzate o destinate a verde pubblico o ad uso pubblico, ovvero costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura.

Peraltro, a norma dell'art. 12, comma 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):*

a) gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata”.

Di qui l'importanza, evidenziata in premessa, dell'adempimento “ricognitivo” cui ciascun comune è tenuto entro il prossimo 25 agosto.

Tale adempimento sta ponendo alcune problematiche interpretative della disposizione recante la definizione degli “ambiti di urbanizzazione consolidata”, al momento non chiarite dalle FAQ pubblicate nel sito della Regione Veneto nella pagina dell’Area Pianificazione Urbanistica dedicata alla nuova legge regionale sul contenimento del consumo di suolo.

Ad avviso di chi scrive il problema interpretativo “centrale” riguarda il parametro da utilizzare per compiere l’individuazione degli “ambiti di urbanizzazione consolidata”: le sole risultanze del Piano Regolatore Comunale (PAT + PI, ovvero PRG nei casi di mancata approvazione del PAT) vigente, oppure anche le molteplici situazioni di fatto variamente classificate nella Carta di copertura del suolo 2012?

La risposta acquisita per le vie brevi da alcuni pianificatori presso i competenti Uffici della Regione Veneto sembra aderire alla prima delle sopra citate opzioni interpretative e – ad avviso di chi scrive – appare la più coerente con il dato normativo di riferimento.

Infatti, nella più volte richiamata definizione degli “ambiti di urbanizzazione consolidata” compaiono i riferimenti allo “strumento urbanistico” (citato quale fonte della destinazione delle aree libere intercluse o di completamento alla trasformazione insediativa) ed al “piano urbanistico attuativo approvato” (citato quale presupposto per l’inclusione negli “ambiti di urbanizzazione consolidata” dell’area oggetto della pianificazione attuativa approvata).

Alla luce di questa premessa, l’espressione *“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”* comporta l’inclusione negli “ambiti di urbanizzazione consolidata” delle aree classificate dallo strumento urbanistico generale vigente come:

- Centro storico (ZTO A)
- Zona di completamento residenziale, commerciale, direzionale, produttiva, mista, ecc. (ZTO B, C.1, D.1)
- Zona di espansione residenziale, commerciale, direzionale, produttiva, mista, ecc., (ZTO C.2, D.2), relativamente alla quale sia già stato approvato il corrispondente PUA (piano urbanistico attuativo)
- Aree destinate a servizi ed attrezzature collettive (ZTO F)
- Aree destinate ad infrastrutture e a viabilità già attuate o in fase di attuazione
- Nuclei insediativi in zona agricola (ZTO E4)

A tali aree vanno aggiunte quelle *“libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa”*.

A quest’ultimo proposito, va sottolineato che la norma richiede trattarsi di aree nel contempo:

- a) “libere” (dall’edificazione o, comunque, da altri interventi di trasformazione/impermeabilizzazione)
- b) “intercluse o di completamento”

ed in ogni caso *“destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa”*.

L’elemento qualificatore più rilevante sembra essere quello indicato alla precedente lett. b), dal quale discende che non tutte le aree “libere” e “destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa” sono da ricomprendere negli “ambiti di urbanizzazione consolidata”, ma solo quelle che, oltre ai citati requisiti, sono altresì “intercluse o di completamento”.

Quanto alla nozione di “area di completamento”, la stessa appare finalizzata a chiarire che qualsiasi superficie libera, all’interno di un’area classificata di completamento dal vigente strumento urbanistico generale, deve considerarsi inclusa negli “ambiti di urbanizzazione consolidata”.

Più complessa è la nozione di “area libera interclusa”, la cui portata non può che ricavarsi in base al significato letterale del termine “intercluso” ed alle indicazioni offerte dalla giurisprudenza in ordine alla fattispecie dell’area o del lotto interclusi.

Quanto all’aspetto lessicale, per “interclusa” si intende un’area che non gode di accesso alla pubblica via, in quanto circondata da fondi appartenenti ad altri. Questa situazione è, ad esempio, al centro della disposizione contenuta nell’art. 1051 del codice civile, che al riguardo sancisce il diritto, per il proprietario del fondo intercluso, di ottenere la servitù di passaggio sul fondo altrui.

La giurisprudenza si è occupata della fattispecie dell’ “area interclusa” per sancire, con riferimento all’onere di motivazione delle nuove previsioni urbanistiche, che *“le uniche evenienze, che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali, sono date: dal superamento degli standards minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, con riferimento alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree; dalla lesione dell’affidamento “qualificato” del privato, derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi fra il Comune e i proprietari delle aree; aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione; e, infine, dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un’area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo”* (Cons. Stato, Sez. IV, 30 dicembre 2016, n. 5547; TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 3 febbraio 2017, n. 238; TAR Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, 10 novembre 2016, n. 323; TAR Piemonte, Torino, 12 settembre 2016, n. 1137).

A sua volta, la fattispecie del “lotto intercluso” è stata oggetto di considerazione da parte della giurisprudenza o nella stessa accezione e con la medesima portata sopra richiamate in ordine all’ “area interclusa” (TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 30 settembre 2016, n. 1766), oppure per sancire che *“La nozione di lotto intercluso ha una sua valenza giuridica nelle ipotesi in cui si ritenga di doversi derogare al divieto di rilascio di titoli edilizi in assenza della preventiva approvazione del piano attuativo richiesta dallo strumento urbanistico generale”* (TAR Toscana, Firenze, Sez. I, 11 novembre 2016, n. 1631), con l’avvertenza che *“Il cd. lotto intercluso può ritenersi sussistente allorché l’area edificabile di proprietà del richiedente il permesso di costruire sia l’unica a non essere stata ancora edificata; si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni; sia dotata di tutte le opere di urbanizzazione, primarie e secondarie, previste dagli strumenti urbanistici; sia valorizzata da un progetto edilizio del tutto conforme al p.r.g.; in sostanza, si consente l’intervento costruttivo diretto purché si accerti la sussistenza di una situazione di fatto perfettamente corrispondente a quella derivante dall’attuazione del piano esecutivo, allo scopo di evitare defatiganti attese per il privato ed inutili dispendi di attività procedimentale per l’ente pubblico; ed il piano attuativo deve ritenersi superfluo atteso che è stata ormai raggiunta la piena edificazione e urbanizzazione della zona interessata, raggiungendo in tal modo la scopo e i risultati perseguiti dal piano attuativo”* (Cons. Stato, Sez. IV, 20 luglio 2016, n. 2393; Id., 13 aprile 2016, n. 1434; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 4 gennaio 2016, n. 25).

Da quanto sopra riportato si può ritenere che la fattispecie delle “aree libere intercluse”, costituente una delle possibili manifestazioni degli “ambiti di urbanizzazione consolidata” di cui all’art. 2, comma 1, lett. e), si identifichi con quelle aree che, pur non essendo qualificate dallo strumento urbanistico generale come

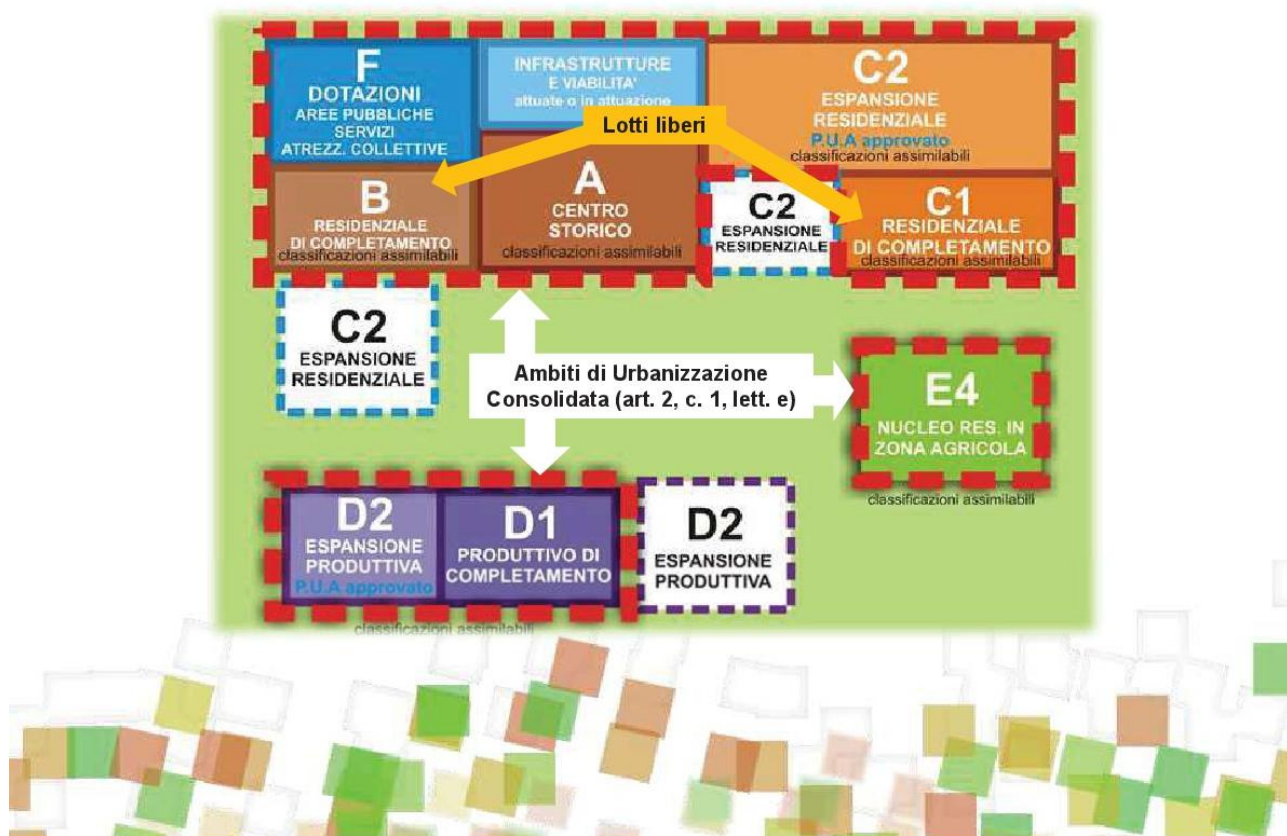
ZTO A, B, C.1 (residenziali di completamento), D.1 (produttive di completamento), F, E.4, sono completamente “intercluse” – ossia “circondate” – da aree aventi una delle predette zonizzazioni.

Tale conclusione appare coerente, oltre che con il dettato normativo di riferimento, anche con il contenuto della slide 75, compresa nella presentazione curata dall’ing. De Gennaro e dagli arch. Focardi e Mattiuzzo, ed illustrata in occasione dei recenti Convegni promossi dalla Regione Veneto sulla legge 6 giugno 2017, n. 14.

Si riproduce, di seguito, la citata slide.



Piano Regolatore Generale | Piano degli Interventi



Dott. Roberto Travaglini – Confindustria Vicenza

Per www.italiaius.it

Vicenza 31.07.2017