



EMENDAMENTI al Progetto di Legge n. 244 / 2024
Testo Unico
in materia di governo del territorio e tutela del paesaggio

**Osservazioni generali al Progetto di Legge della Regione Veneto n. 244
e introduzione agli emendamenti proposti.**

PRINCIPALI PROPOSTE DI EMENDAMENTO AL PROGETTO DI LEGGE

I principali emendamenti proposti al disegno di legge sono i seguenti:

Titolo I – Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo

- Definizione del limite massimo di consumo di suolo con riferimento al **“consumo effettivo”**, calcolato con le modalità dell’ISPRA, anziché al **“consumo programmato”** e dimezzamento nei prossimi anni dell’attuale consumo effettivo di suolo stabilendo quindi un **limite massimo che non debba superare i 350 ettari/anno, con l’obiettivo di azzerare il consumo di suolo entro il 2030, come prevede il Piano Nazionale per la Transizione Ecologica del 2022** (80 ha/anno, qualora si mantenesse la scadenza del 2050);
- delega alla Giunta regionale del compito di suddividere questo limite massimo in due quote: la prima riservata alla Regione per la realizzazione di interventi pubblici di interesse regionale già approvati; la seconda destinata al consumo di suolo programmato assegnata ai comuni e ripartita in relazione alle specificità territoriali dei singoli comuni e comprensori;
- **ridefinizione degli Ambiti di Urbanizzazione Consolidata (AUC)** escludendo dagli stessi i lotti interclusi per i quali non sia già stato rilasciato titolo abilitativo edilizio;
- **eliminazione, ai fini del computo del consumo di suolo, delle deroghe relative a: opere pubbliche e di interesse pubblico; piani e programmi di interesse regionale, compresi gli “accordi di programma”; interventi realizzati con la procedura dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP); attività di cava.**
- **Orientamento degli interventi che richiedono nuovo consumo di suolo prioritariamente alla riqualificazione dei sistemi insediativi esistenti e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale e funzionale;** a tale fine è prevista la differenziazione tra le procedure per intervenire all’interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e quelle per la trasformazione delle aree esterne, per poterne verificare la sostenibilità per ambiti sovracomunali.

Titolo II – Pianificazione urbanistica e territoriale

- **Introduzione della Conferenza di Copianificazione**, composta dai rappresentanti della Regione, della Provincia e dei comuni interessati, al fine di favorire alla scala di pianificazione e programmazione sovralocale il **coordinamento degli interventi di carattere produttivo, commerciale, turistico-ricettivo e direzionale che comportino consumo di suolo all'esterno del perimetro degli ambiti di urbanizzazione consolidata**; con la Conferenza di Copianificazione si dovrà verificare l'ammissibilità o meno degli interventi proposti dai comuni, verificando preliminarmente l'esistenza di possibili alternative a livello territoriale prioritariamente in aree dismesse da rifunionalizzare; in sede di Conferenza verranno, inoltre, **attribuite le quote di consumo di suolo da porre a carico del comune interessato e della Regione** e indicati i necessari interventi mitigatori e compensativi degli effetti indotti sul territorio.
- Introduzione di specifiche norme che attengono alla **programmazione e alla pianificazione delle attività della logistica di impresa o di autotrasporto di merci**, le quali stabiliscono che la localizzazione di nuove attività con una superficie maggiore di 2.500 metri quadrati possa avvenire solo **previa definizione da parte della Regione di specifiche linee di indirizzo e di criteri di pianificazione a scala sovralocale** finalizzati in particolare al recupero di aree dismesse o degradate, alla salvaguardia dei valori ambientali, ecosistemici e paesaggistici, alla verifica delle eventuali situazioni di criticità ambientali dei territori interessati al fine di tutelare la salute dei cittadini e alla prossimità di centri intermodali.
- **Salvaguardia e valorizzazione delle aree agricole e delle aree naturali periurbane**, al fine di favorire la realizzazione di una cintura verde di soluzione della continuità insediativa e di potenziamento delle reti ecologiche.
- **Creazione e potenziamento dell'infrastruttura verde urbana**, ai fini sia di favorire il rinverdimento urbano, secondo la Strategia Nazionale Biodiversità 2030, sia di mitigare le isole di calore; a questo fine assumono **valore strategico le aree naturali presenti all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata, non ancora interessate da trasformazione**.
- Introduzione di nuove metodologie e nuove figure – quali il **Garante della partecipazione – per favorire la partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio**, secondo criteri di trasparenza e celerità di procedure, con l'obiettivo di rendere la stessa una componente ordinaria delle procedure di formazione degli strumenti di pianificazione; a tale fine **la Regione dovrà predisporre un apposito Regolamento** e prevedere incentivi per la messa a sistema di processi partecipativi e facilitare i concorsi di progettazione partecipata.
- Introduzione di specifiche indicazioni per **fare rientrare a pieno titolo le tematiche dell'agricoltura e del territorio rurale tra gli obiettivi della pianificazione urbana e territoriale attribuendo al Piano degli Interventi il compito di individuare ambiti unitari**, differenziati in relazione ai caratteri della produzione agricola, alle specificità socio-economiche, ambientali e paesaggistiche e alle caratteristiche pedologiche, climatiche, di acclività e giacitura del suolo; per ogni ambito dovranno essere definite specifiche linee guida e programmi di intervento finalizzati sia al miglioramento dei diversi agro-sistemi, sia alla regolamentazione delle trasformazioni delle strutture edilizie esistenti. Al fine di tutelare il territorio rurale e i valori paesaggistici e di bloccare la dispersione insediativa **vengono ridotte le possibilità di ulteriori interventi in area agricola e di incrementi volumetrici**, in particolare sugli edifici non più funzionali all'attività agricola.
- **Aumento delle dotazioni territoriali, anche in riferimento al fabbisogno pregresso, e introduzione di criteri qualitativi** che consentano di assumere strumenti adeguati a rispondere alle emergenze ambientali e agli effetti dei cambiamenti climatici, di superare la specializzazione dei servizi, di favorire l'accessibilità plurale e la mobilità sostenibile; **aumento delle dotazioni ecologiche e ambientali** al fine di ricostituire, in ambito urbano e periurbano, un migliore habitat naturale e di realizzare reti ecologiche di connessione; raggiungimento di migliore equilibrio idrogeologico e della

funzionalità della rete idraulica di superficie; **limitazione del ricorso alla monetizzazione** delle aree a standard, soprattutto del verde e dei parcheggi di prossimità, e sua giustificazione sulla base di un bilancio delle dotazioni delle stesse nel contesto degli interventi.

- **Introduzione di un Tavolo regionale per promuovere e incentivare la riqualificazione ecologica delle aree e i distretti industriali** secondo un percorso di qualificazione definito per le Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA); il Tavolo concorre a predisporre un **atto di indirizzo regionale concertato** in materia di APEA e **definisce criteri per individuare gli ambiti più idonei a intraprendere un processo di riqualificazione ambientale**, elabora linee strategiche alle quali possano uniformarsi gli strumenti urbanistici comunali, in particolare per i comuni aderenti a PATI.
- **Annullamento della facoltà di deroga da parte della Giunta regionale per la realizzazione di interventi nelle aree di montagna sopra i 1.600 metri**, in osservanza delle disposizioni di tutela stabilite dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, della Soprintendenza Beni Ambientali e di Rete Natura 2000.
-

Sezione III – Misure generali per la riqualificazione edilizia, urbanistica e ambientale degli edifici esistenti

- **Subordinazione degli interventi di ristrutturazione urbanistica pesante, di riqualificazioni edilizia con premialità volumetriche e densificazione del tessuto edilizio consolidato alla preventiva individuazione, da parte del Piano degli Interventi, degli ambiti da comprendere in comparti urbanistici aventi la funzione di assicurare un migliore coordinamento degli interventi urbanistici ed edilizi** nonché la qualità e funzionalità dell'ambiente urbano, di prevedere l'eventuale ridefinizione dei parametri urbanistici (superfici, altezze e volumetrie) in relazione alle caratteristiche morfologiche e tipologiche del costruito e degli spazi aperti (compresa la rete stradale) e alle dotazioni territoriali. A tale fine sono stati **ridotti gli incrementi di volumetria previsti subordinando eventuali ulteriori incrementi alla definizione di criteri e linee guida** sia per la distribuzione degli stessi incrementi sia per la riqualificazione del sistema viario e dello spazio pubblico e la localizzazione delle aree a standard (verde e parcheggi) necessarie anche per soddisfare il fabbisogno aggiuntivo.
- **Estensione delle misure regionali per promuovere la qualità oltre che degli interventi edilizi anche dei progetti urbani**, attraverso incentivi per promuovere concorsi di architettura e di idee per la definizione degli indirizzi strategici e delle prescrizioni dei Piani degli interventi in merito alla rigenerazione e densificazione urbana, nonché processi di progettazione partecipata.
- **Annullamento delle deroghe previste ai parametri edilizi di superficie, volume e altezza, fino al limite massimo del 60 per cento, stabiliti dai regolamenti e strumenti urbanistici comunali e annullamento delle deroghe ai limiti stabiliti dal Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968 (artt. 7, 8, 9) in assenza di piani attuativi (articolo 92).**
- **Inserimento nell'articolo concernente la rigenerazione urbana sostenibile (articolo 79) anche della riqualificazione ambientale degli insediamenti produttivi**, che può essere perseguita attraverso strumenti attuativi di coordinamento delle trasformazioni urbanistiche con quelle edilizie e di mutamento di destinazioni d'uso in modo da conseguire la realizzazione di specifiche dotazioni tecniche, infrastrutturali e di servizi e di opere comuni di difesa idrogeologica e di mitigazione, la riqualificazione della rete stradale, la riduzione dell'impermeabilizzazione del suolo e lo sviluppo di sistemi per la massimizzazione dell'efficienza energetica.

OSSERVAZIONI GENERALI

Un Progetto di legge finalizzato alla definizione di un Testo Unico in materia di governo del territorio e di tutela del paesaggio non può limitarsi ad una raccolta e ad uno “soltimento” della legislazione vigente, ma deve essere l’occasione per un bilancio delle esperienze passate e per l’elaborazione di nuove norme in grado di affrontare ed essere all’altezza delle sfide poste dalla società contemporanea, dai mutati assetti economici e sociali e dalla crisi ambientale, ecologica e climatica in atto.

Tra i temi e le questioni che più direttamente coinvolgono gli interessi e l’attività delle nostre tre associazioni vi sono in particolare quelli attinenti alla tutela del suolo, fondamentale ecosistema vivente, dell’ambiente naturale, del paesaggio, dei beni culturali, delle città intese come patrimonio culturale e artistico diffuso, oltre che come luogo che deve assicurare una buona qualità di vita, e alla conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, nonché ai modi e agli strumenti per affrontare la crisi climatica. Finalità tutte che si traducono nell’attenzione costante che da sempre esercitiamo all’insieme delle azioni che possono avere ricadute sulla qualità del territorio, sulla sua salvaguardia e sul suo risanamento.

Un progetto di legge che non assicura la tutela del suolo e del territorio

Il primo tema affrontato dal Progetto di legge è quello relativo alle disposizioni per il consumo di suolo, con riferimento in particolare alla legge regionale n. 14, del 6 giugno 2017. Una legge che ha enunciato importanti principi ed obiettivi, decisamente innovativi rispetto al precedente quadro normativo, affermando in particolare che *“il suolo, risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l’equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all’alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio”*.

Tra gli obiettivi delle norme introdotte dalla L.R. 14/2017 vi erano quelli della tutela del paesaggio, delle reti ecologiche, delle superfici agricole e forestali, della promozione della biodiversità, ma anche della riqualificazione e rigenerazione degli insediamenti urbani, *“... contemplando l’utilizzo di nuove risorse territoriali esclusivamente quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente”*.

A quasi sette anni di distanza, nel momento in cui ci si accinge ad approvare il nuovo Testo unico in materia di governo del territorio, è però necessario effettuare un realistico bilancio dei risultati conseguiti da una legge che si proponeva di ridurre drasticamente il consumo di suolo sino al suo azzeramento entro il 2050.

Purtroppo gli annuali Rapporti dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) rendono del tutto evidente il fatto che gli obiettivi dichiarati non sono stati conseguiti e che anzi **la dispersione insediativa ed il consumo di suolo, anziché diminuire, sono decisamente aumentati**, causando di conseguenza una ulteriore distruzione di fondamentali risorse naturali e paesaggistiche, di habitat essenziali per gli equilibri ecosistemici del nostro territorio.

I dati dell’ultimo Rapporto ISPRA sono impietosi. **A fine 2022 gli ettari consumati nel Veneto risultavano 217.824, corrispondenti all’11,88% dell’intera superficie territoriale** (contro una media nazionale del 7,4%): una percentuale che sale al 19% se si considera la superficie regionale al netto delle aree classificate di montagna, le acque e le aree soggette a tutela naturalistica di pianura e di collina. Non solo. Se si confrontano i dati del consumo di suolo con quelli demografici, in Veneto si registra **il più elevato consumo di suolo pro capite a livello nazionale, con 448,13 mq per abitante** (rispetto ad una media nazionale di 364 mq/ab).

Ma il dato decisamente più negativo è determinato, come sopra ricordavamo, dal fatto che dopo l'approvazione della legge 14/2017 il consumo di suolo non è affatto diminuito, anzi tende a crescere. **Dal 2012 al 2016, il consumo annuale di suolo risultava mediamente di poco superiore ai 500 ettari.** Nel 2017, per effetto dell'allarme generato dalla prospettiva di una prossima limitazione delle possibilità edificatorie, il consumo di suolo annuo ha registrato il valore record di 1.101 ettari (corrispondenti ad 11 milioni di mq). **Negli anni successivi gli incrementi annuali si sono attestati su valori superiori ai 700 ettari, raggiungendo i 739 ettari nel 2022.**

Quali le cause di questa clamorosa divaricazione tra gli obiettivi enunciati dalla legge del 2017 e gli effettivi risultati conseguiti? In primo luogo, noi riteniamo, l'aver adottato un metodo di calcolo del consumo di suolo del tutto fittizio, non basato sul consumo effettivo secondo il metodo utilizzato dall'ISPRA; l'aver fissato dei limiti alle espansioni urbane dei comuni facilmente aggirabili, ma soprattutto l'aver previsto in coda alla legge un lungo elenco di deroghe, che escludono dal conteggio del consumo di suolo i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico, gli interventi realizzati con le norme dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP), le attività di cava, i piani d'area e i progetti strategici regionali, oltre agli interventi effettuati nei cosiddetti "ambiti di urbanizzazione consolidata".

Aspetti negativi aggravati dal fatto che assai poco si è fatto per dare piena attuazione alle politiche attive di contrasto al consumo di suolo, indicate dalla legge soprattutto nel finanziamento di organici programmi di recupero e rigenerazione urbana e di programmi di valorizzazione e riqualificazione anche paesaggistica del territorio rurale, attraverso l'avvio di processi di transizione ecologica delle stesse pratiche agricole soprattutto nelle aree urbane e periurbane.

La legge 14/2017 non stabiliva la quantità massima di consumo di suolo ammissibile, ma ne delegava alla Giunta Regionale la determinazione. **Con la deliberazione n. 688 del 2018 la Giunta Regionale in realtà non ha fissato una quantità massima di consumo di suolo effettivo dal 2018 sino al 2050, ma si è limitata a censire le previsioni espansive presenti nel complesso dei PAT dei Comuni** (previsioni nella generalità dei casi vistosamente sovradimensionate), proponendone successivamente, senza tenere in alcun conto le peculiarità territoriali e demografiche, una decurtazione indifferenziata per tutti i Comuni di circa il 40 per cento: un quaranta per cento che non è stato annullato, ma è stato previsto quale quantità di "riserva" attribuibile da parte della Giunta Regionale ai singoli Comuni in relazione ad un dimostrato maggior fabbisogno attuale o futuro. **Un limite che riguarda solo le previsioni espansive dei Comuni, mentre nessun limite quantitativo è stato posto alle opere direttamente programmate dalla Regione o comunque di interesse regionale.**

In prima battuta la delibera del 2018 stabiliva quindi per i PAT dei Comuni una quantità massima di consumo di suolo di **12.793 ettari** ed una **"riserva" di suolo consumabile di 8.530 ettari.** Poi, a seguito una più attenta valutazione dell'attendibilità dei dati trasmessi dai Comuni, come si evince dal Report 2023 della Regione, la quota loro complessivamente attribuita è stata **ridotta da 12.793 ettari a 9.411 ettari.** **Partendo da questo dato la Regione ha proposto un diagramma che indica in non più di 300 ettari la quota media massima di consumo di suolo dal 2018 al 2050.**

Questo limite annuo indicato dalla Regione sembrerebbe essere stato sino ad oggi formalmente rispettato, ma, se confrontato con i dati del consumo di suolo effettivo documentati dall'ISPRA (mediamente superiori a 700 ettari/anno), è evidente che quella della Regione è una contabilità del tutto fittizia, perché nel calcolo non si sono fatti rientrare gli interventi (e sono la maggior parte) consentiti dalle deroghe introdotte dalla stessa legge e quelli attuati con programmi di interesse regionale.

La necessità di una radicale revisione delle norme

Il Progetto di legge all'esame del Consiglio Regionale ripropone di fatto questa doppia, fittizia contabilità, prevedendo che il limite al consumo di suolo stabilito a livello regionale riguardi esclusivamente quello che viene definito il "consumo di suolo programmato", contrapposto al "consumo di suolo

effettivo”, che è poi quello che realmente conta ai fini della tutela del suolo, della biodiversità e degli ecosistemi.

E questa la considerazione di fondo che motiva gli emendamenti da noi proposti, che fanno riferimento non al *“consumo programmato”*, bensì al consumo di suolo effettivo, che richiedono che sia la legge stessa a determinarne la quantità massima consentita, destinandone una quota ai Comuni ed una quota alle opere di interesse regionale, che propongono l’eliminazione di ogni norma derogatoria e l’anticipazione al 2030 della data entro la quale si dovrà del tutto azzerare il consumo netto di suolo.

A tal proposito, ricordato che nello stesso Progetto di legge si precisa (articolo 1) come le misure proposte per il contenimento del consumo di suolo debbano essere *“coordinate con le politiche di sviluppo nazionali ed europee”*, osserviamo che tra le disposizioni nazionali vi sono quelle contenute nel **Piano Nazionale per la Transizione Ecologica (PTE)**, approvato dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica con delibera n. 1 dell’8 marzo 2022. Tra i contenuti essenziali dell’area che fa riferimento al contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico viene specificato che, *“per minimizzare le dinamiche distruttive che interessano il territorio, è necessario adottare obiettivi stringenti di arresto del consumo di suolo, fino al suo azzeramento netto entro il 2030”*.

Gli interventi negli insediamenti produttivi non governati e affidati alle procedure urbanistiche semplificate (SUAP)

Tra i contenuti e gli obiettivi della pianificazione, di cui al Titolo II - Capo I, il riferimento alle azioni volte al miglioramento dell’ambiente e al recupero, riuso e riqualificazione del patrimonio edilizio riguarda sostanzialmente gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia, e la promozione della qualità urbana e architettonica. Assente è qualsiasi riferimento alla riqualificazione degli insediamenti produttivi – troviamo solo un accenno ai distretti industriali – che diversamente **vengono considerati come ambiti nei quali è sempre possibile l’ampliamento degli edifici esistenti, prevalentemente in deroga al consumo di suolo attraverso la procedura del SUAP**. Per il resto si rinvia alla formazione di PATI tematici relativi a questi ambiti, senza alcun bilancio degli esiti di quelli già operativi.

Se si considera che nella regione, nel 2022, **sono stati stimati in 9.200 i fabbricati produttivi dismessi e in 18,15 milioni di mq la quantità di superficie interessata** – secondo l’analisi di Confartigianato Imprese Veneto – che il 41% di tale patrimonio è posto al di fuori delle aree produttive, prevalentemente in ambiti rurali, e che del nuovo suolo consumato in modo irreversibile negli ultimi tre anni, circa il 50% è da attribuire alla realizzazione di nuovi edifici industriali/produttivi e a spazi di pertinenza (parcheggi e aree di movimentazione di mezzi), **sarebbe doveroso rivolgere attenzione a questo fenomeno**. Come si può evincere anche dai dati dell’osservatorio di Assindustria Veneto-centro, nonostante la preoccupante eredità della dismissione lasciata da uno sviluppo frenetico e incontrollato, si è continuato a costruire, sia pure con modalità differenti dal passato, con nuove esigenze e funzioni, tuttavia, **non è cambiata la propensione ad espandersi sfruttando le aree libere all’esterno degli ambiti di urbanizzazione consolidata, quindi consumando ancora suolo**. La grande crescita di piccole e medie industrie dagli anni ’80 in poi, attraverso un’iper-frammentazione insediativa e un modello di sviluppo che presto ha mostrato le gravi implicazioni connesse alle sue esternalità negative in termini ambientali, ma anche le sue fragilità (evidenti nel fenomeno della dismissione) e le trasformazioni più recenti, spinte dall’espansione delle attività connesse alla logistica, mostrano uno scenario in cui accanto ad aziende in gravi difficoltà che sfociano nella chiusura dell’attività, si trovano imprese che manifestano esigenze di crescita e hanno bisogno di spazio.

Considerando questi processi e l’attuale assetto degli insediamenti produttivi – costituiti da 92 mila fabbricati che occupano 41.300 ettari di suolo, **il 20% dello spazio edificato della regione** – riteniamo **sia urgente governare il fenomeno** (compresi i processi di ampliamento e di riconversione funzionale). Si dovrebbe, quindi, orientare la riorganizzazione e la riqualificazione ambientale delle aree industriali, tenendo conto dell’estensione sovra comunale delle principali piattaforme produttive.

E si dovrebbe governare il fenomeno della logistica di impresa o dell'autotrasporto di merci e quello dell'e.commerce, che attualmente rappresentano i settori in maggiore sviluppo ed esercitano forti pressioni soprattutto sulle aree naturali presenti nelle vicinanze dei nodi delle reti infrastrutturali principali, **indistintamente individuati dal PTRC quali ambiti strategici**. La loro crescita, che ha comportato il maggiore consumo di suolo negli anni più recenti, è stata fortemente agevolata sia dall'investimento immobiliare di grandi gruppi di interesse che hanno acquisito vaste superfici proprio in questi ambiti, sia dalla possibilità di ricorso alla procedura SUAP, quindi alla deroga al consumo di suolo.

Questi sono gli interventi che maggiormente hanno distrutto suoli agricoli, causano un ampliamento dei volumi di traffico di mezzi pesanti, producono emissioni inquinanti e climalteranti e, nel caso dell'e.commerce, influiscono negativamente anche sul tessuto economico del commercio di prossimità, in particolare dei comuni medio-piccoli. **Questi interventi, che hanno già ampiamente superato limiti di sviluppo sostenibili, vanno governati a scala sovralocale, anche per le forti esternalità negative provocate a livello ambientale, e vanno orientati prioritariamente in aree già urbanizzate da rifunzionalizzare.**

Il territorio rurale considerato solo dal punto di vista edificatorio

Le norme concernenti il territorio rurale trattano quasi esclusivamente degli aspetti relativi all'edificabilità e agli incrementi volumetrici dei fabbricati esistenti, come è evidente nel Titolo III che tratta di "Edificabilità nelle zone agricole". Nonostante tra i contenuti e gli obiettivi della pianificazione (articolo 6, comma 1-g) sia incluso il ripristino del prevalente uso agricolo degli ambiti a frammentazione territoriale, **viene assegnato ai PAT il completamento delle aree di edificazione diffusa aventi i caratteri di agglomerati insediativi extraurbani** e sono pressoché generalizzati gli ampliamenti degli edifici esistenti, anche quando non più connessi all'attività agricola.

Del resto **una forte carenza nella disciplina di riqualificazione del territorio rurale si può riscontrare nelle linee guida in materia del recente PTRC**. Un "*piano di idee*" – come si autodefinisce – piuttosto che di regolamentazione, che già nella classificazione delle differenti tipologie di ambiti destinati all'agricoltura, nelle norme tecniche deputate alle aree rurali, risulta pleonastico, con una articolazione tipologica priva di significato concreto e con frequenti e ambigue sovrapposizioni, che non aiutano certo le amministrazioni locali a individuare e disciplinare tali ambiti nei rispettivi strumenti urbanistici. È il caso, in particolare, delle aree di agricoltura periurbana, dove a una comprensibile prevalenza dell'idea di recupero si aggiungono diverse altre possibilità di intervento, ossia la possibile coesistenza di attività produttive, industriali o artigianali e agricole.

Il territorio rurale e le forme di conduzione delle attività agricole devono costituire un aspetto essenziale della pianificazione urbanistica e territoriale dal punto di vista sia degli equilibri ecosistemici, della prevenzione dei rischi idrogeologici, della possibile mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, sia del paesaggio e più in generale della qualità del vivere e dell'abitare.

La partecipazione come procedura formale

Nel Titolo II, relativo alla "Pianificazione urbanistica e territoriale", al Capitolo I, concernente "Principi, finalità e livelli della pianificazione", tra i contenuti e gli obiettivi è previsto il coinvolgimento dei cittadini, delle rappresentanze economico-sociali e delle associazioni ambientaliste (articolo 6, comma 1-b) nei processi di pianificazione. Il riferimento alla partecipazione è contenuto espressamente nell'articolo 9, che tratta di concertazione e partecipazione, e in altri articoli concernenti la formazione degli strumenti urbanistici, nei quali si precisa che la stessa è attivata mediante momenti di discussione organizzata nelle "*forme ritenute più consone dall'amministrazione e adeguatamente pubblicizzate*". Nella sostanza si tratta più di un adempimento formale, con riferimento alla pubblicizzazione degli strumenti di pianificazione attraverso i siti delle amministrazioni e alla possibilità di presentare osservazioni in merito agli stessi,

secondo le procedure consolidate, piuttosto che di una espressa intenzionalità di coinvolgere i cittadini nei processi pianificatori.

Diversamente la partecipazione, perché possa essere intrapreso un processo decisionale inclusivo, **deve essere adeguatamente attivata sin dalla fase di definizione degli obiettivi, oltre che nella fase istruttoria degli atti di pianificazione preordinata all'adozione degli stessi e deve rispondere ad alcuni principi, tra i quali il diritto di accesso alle informazioni e il più ampio coinvolgimento della comunità.** In particolare nelle politiche di rigenerazione urbana la partecipazione deve essere favorita attraverso l'attivazione di processi strutturati, in cui i diversi soggetti coinvolti individuano e definiscono insieme soluzioni a problemi che interessano il loro ambiente di vita.

Per rendere effettiva la partecipazione è importante introdurre la figura del Garante dell'Informazione e della Partecipazione, già presente in altre leggi regionali, che deve assumere ogni iniziativa necessaria, nelle diverse fasi procedurali, per l'attuazione delle attività di informazione e di partecipazione della cittadinanza e dei soggetti interessati alla formazione degli atti di governo del territorio. Inoltre, compito del Garante è anche di promuovere iniziative per valutare l'efficacia delle forme di comunicazione svolta.

Una revisione degli standard urbanistici che segna un grave regresso

Nel testo introduttivo alla proposta di legge si legge che ***“nel campo delle dotazioni territoriali è stata introdotta una parziale innovazione della tradizionale disciplina degli standard urbanistici, in linea con gli orientamenti disciplinari più recenti”.*** Se questi ultimi afferiscono alla disapplicazione del DM 1444/1968 sugli standard urbanistici, sulla base delle modifiche apportate dal cosiddetto Decreto “del fare” (DL n. 69/2013), poi inserite nel Testo Unico dell'Edilizia, che consentono alle regioni di derogare, stabilendo parametri meno stringenti, agli standard così come alle altezze e distanze tra edifici, nell'ambito della definizione o revisione degli strumenti urbanistici, è doverosa una precisazione. La Corte Costituzionale si è già espressa (Sentenza n. 85/2023) ribadendo che ***“il principio di uniforme dotazione degli standard è rivolto anche ad assicurare una quota minima di infrastrutture e aree per servizi pubblici valevole per l'intero territorio nazionale”***, per cui ***“la determinazione di dotazioni infrastrutturali e di interesse pubblico deve ritenersi riservata al legislatore statale, in quanto ragionevolmente riconducibile all'ambito delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alla fissazione dei livelli minimi delle predette prestazioni. Rispetto ad essi, le regioni potrebbero intervenire esclusivamente ad aumentare tali percentuali, giammai a ridurle o a prescindere del tutto”.*** Per queste ragioni, la riduzione delle dotazioni minime di standard urbanistici prevista nella proposta di legge (in particolare l'articolo 38, concernente “Dotazioni territoriali nel PRC”) non solo è da respingere, avendo indubbie ripercussioni su aspetti legati alla vivibilità degli insediamenti, ma è anche illegittima. Contestualmente **è da respingere il ricorso sistematico alla monetizzazione degli standard**, in alternativa al loro reperimento, senza comprovate motivazioni, perché anche questa scelta comporta un peggioramento delle condizioni di vivibilità dei contesti nei quali si attuano interventi edilizi (nuove costruzioni, ristrutturazioni, aumenti volumetrici o cambi di destinazioni d'uso) che determinano un carico urbanistico aggiuntivo in termini di dotazioni di standard di prossimità (in particolare aree a verde e parcheggi).

Sempre in merito alle dotazioni territoriali, in un territorio già fortemente compromesso da processi insediativi che hanno per lo più tratto vantaggio dallo sfruttamento delle infrastrutture e dei servizi esistenti, per cui si è giunti a una **forte sottocapitalizzazione di beni pubblici territoriali**, facendo gravare sulla collettività i costi indotti da interventi che hanno usufruito di questi beni e delle deroghe ai dispositivi di regolazione, **non è accettabile l'applicazione parziale del contributo straordinario previsto dal Testo Unico dell'Edilizia.** Quest'ultimo, all'articolo 16 (comma 4, d-ter), stabilisce che l'incidenza degli oneri concessori, nel caso di interventi su aree o immobili in variante o deroga agli strumenti urbanistici, discenda dalla valutazione del maggiore valore generato e deve essere suddivisa in misura non inferiore al 50% tra il comune e la parte privata e **deve essere applicato nella sua interezza** e non parzialmente ad alcuni interventi. Tale contributo può essere ulteriormente innalzato nel caso si tratti di interventi che investono

ampie superfici (quali le attività della logistica o autotrasporto, della grande distribuzione e dell'e-commerce), qualora comportino un nuovo consumo di suolo.

Un ulteriore aspetto che merita attenzione è l'istituzione del "Tavolo regionale per le infrastrutture verdi in ambito urbano", che conferma un'iniziativa già in corso da alcuni anni, sugli esiti della quale non è stato prodotto alcun bilancio. Trattandosi di un tema rilevante, in funzione sia del miglioramento della funzionalità ecologica del verde urbano e dei territori peri-urbani, sia delle misure di mitigazione delle isole di calore in città, risulta evidente lo **scollamento tra la messa in sistema e il potenziamento del verde in vista della creazione di una vera e propria infrastruttura, e la prevista edificazione di tutte le aree naturali e seminaturali ancora libere degli ambiti di urbanizzazione consolidata** che invece possono contribuire in modo significativo alla creazione o al rafforzamento della stessa infrastruttura. L'edificazione di queste aree dovrebbe, diversamente, essere subordinata alla preventiva individuazione di quelle necessarie a questo fine. Sarebbe anche auspicabile che da questo Tavolo emergessero proposte e indicazioni per lo sviluppo di **piani strutturali del verde a livello comunale**, che ancora sono strumenti volontari di pianificazione urbanistica dei quali si sono dotati solo pochi comuni del Veneto.

Densificazione urbana, città dei 15 minuti e qualità del vivere e dell'abitare.

E' giusto porsi l'obiettivo della densificazione urbana quale strategia volta a contrastare la dispersione insediativa ed il consumo di suolo. Un obiettivo strategico che però va strettamente associato a quello della "Città dei 15 minuti", ovvero all'idea di una nuova forma urbana costituita da quartieri tra loro organicamente connessi, ma nel contempo dotati di un elevato grado di autosufficienza, in grado di offrire ai propri abitanti una varietà di opzioni abitative, di servizi e di opportunità di studio e di lavoro, in grado di promuovere l'inclusione sociale, la partecipazione e lo sviluppo di nuove forme di aggregazione e di vita comunitaria. Il tempo "liberato" con la riduzione del pendolarismo urbano, la riduzione dell'inquinamento prodotto dal traffico, l'aumentata qualità ambientale anche dei quartieri periferici, la creazione di molteplici possibilità d'incontro e di confronto culturale, possono inoltre costituire le premesse per una vera e propria rivoluzione dei comportamenti e degli stili di vita individuali e collettivi, così come per ridurre le disuguaglianze e per evitare fenomeni di segregazione ed emarginazione sociale.

Il paradigma della "Città dei 15 minuti", proponendo il superamento dei tradizionali modelli di rigida compartimentazione e zonizzazione funzionale dell'organismo urbano, introduce un nuovo modo di pensare l'urbanistica, ma pone soprattutto al centro della pianificazione le esigenze degli abitanti e si confronta con le problematiche della società contemporanea, con l'imprescindibile esigenza di non consumare risorse naturali non rinnovabili e quindi di concentrare gli interventi nel recupero e nella trasformazione dell'esistente, di far fronte ai cambiamenti climatici in atto, di ridurre i consumi energetici sviluppando le risorse rinnovabili, di stabilire un nuovo più equilibrato rapporto tra uomo e natura, di esplorare la possibilità di ricomporre una realtà sociale sempre più atomizzata con lo sviluppo di comunità territoriali non chiuse in se stesse, bensì aperte all'inclusione sociale e alla sperimentazione di nuove forme dell'abitare e del lavorare.

L'avvio di un processo di transizione verso la città dei 15 minuti richiede ovviamente la convergenza di una pluralità di fattori, di piani e programmi di varia natura, ma non vi è dubbio che un ruolo fondamentale in questo processo può essere svolto dagli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale.

Tutto ciò comporta però un superamento della logica d'intervento che è stata alla base dei vari "piani casa" approvati nell'ultimo decennio, ripresa in sostanza anche dalle norme della legge regionale 14/2019. Una logica che ha ritenuto di dover promuovere la densificazione introducendo un regime derogatorio e premialità volumetriche indifferenziate in tutti gli ambiti urbani, incentivando non una riqualificazione dell'ambiente urbano nel suo complesso, bensì gli interventi su singoli lotti ed edifici.

Interventi non coordinati, indifferenti alla storia ed alla peculiarità dei luoghi, che spesso hanno comportato il raddoppio delle volumetrie esistenti o previste dai piani regolatori, determinando la scomparsa di giardini e spazi verdi, carichi urbanistici difficilmente sopportabili dalle infrastrutture urbane preesistenti, la distruzione di alcune architetture significative dal punto di vista storico ed estetico, un generale peggioramento del paesaggio, dell'ambiente, dell'immagine urbana e quindi della qualità del vivere e dell'abitare.

L'intervento sul tessuto urbano richiede oggi, più che nel passato, una grande attenzione ai caratteri morfologici, alle condizioni dello spazio pubblico, alle caratteristiche tipologiche dell'edificio e delle sue diverse parti. **La densificazione urbana va quindi guidata con sapiente energia al fine di orientare le trasformazioni puntuali in modo che possano contribuire a migliorare l'assetto insediativo esistente, in primo luogo riqualificando e potenziando lo spazio pubblico e individuando le misure più idonee per la formazione anche al suo interno di corridoi ecologici ed infrastrutture verdi.**

Per questo è necessario riattribuire un ruolo primario alla pianificazione urbanistica e promuovere l'elaborazione di strumenti e norme attuative in grado di fornire criteri e linee guida per le trasformazioni urbane, a partire dalla perimetrazione, nell'ambito del piano degli Interventi, di **comparti urbanistici unitari** e dal finanziamento dei **"Programmi di rigenerazione urbana sostenibile"** d'iniziativa pubblica (con le finalità e le caratteristiche già previste dall'articolo 2 della legge 14 del 2017).

E' attraverso questi strumenti attuativi del piano che si potranno, con una visione unitaria, stabilire i valori paesaggistici e testimoniali da tutelare, individuare le parti dell'edificio da ristrutturare anche radicalmente e nelle quali concentrare le nuove volumetrie, garantire un'adeguata dotazione di spazi verdi, contribuire alla formazione di nuove centralità urbane e di luoghi di incontro e di vita sociale, promuovere la mixité funzionale (commercio di prossimità e spazi per nuove attività lavorative), la residenzialità e la mixité sociale, favorire l'ecologia urbana, il risparmio energetico e la creazione di infrastrutture per la mobilità sostenibile...

Un processo di generale riqualificazione urbana che potrà essere favorito anche incentivando l'adozione, per gli interventi interessanti parti significative del tessuto urbano e con il sostegno finanziario della Regione, di **concorsi pubblici di progettazione e di progettazione partecipata.**

Analoga attenzione va dedicata alle aree industriali, procedendo prioritariamente dai grandi insediamenti produttivi urbani, che a tutti gli effetti rappresentano una rilevante parte della città e come tali vanno trattate, come aree urbane da riqualificare. Per cui tutti gli interventi, dagli ampliamenti al mutamento di destinazione d'uso delle attività esistenti, vanno orientati attraverso piani attuativi che delineino un progetto di riqualificazione ambientale, a partire dai quali **prevedere nuove centralità con i principali servizi e forme di incentivazione per la produzione di energie rinnovabili (in primis impianti fotovoltaici).**

Va a tal fine incentivata l'elaborazione di programmi che sappiano coordinare un insieme di azioni finalizzate a potenziare anche nelle aree industriali le infrastrutture ecologiche, le reti di supporto informatico e per la mobilità, la mixité delle funzioni ed i servizi anche di tipo sociale e la stessa edilizia, in una logica di sviluppo verticale che consenta di non dover consumare nuovo suolo. **Programmi in grado di dar vita ad ambienti che sappiano integrarsi con l'organismo urbano nel suo complesso** e con gli insediamenti residenziali e quindi in grado anche di attrarre nuovi investimenti per la ricerca e le tecnologie eco-sostenibili, di promuovere innovazioni di prodotto e di processo, di rendere più competitive le imprese anche a livello internazionale.

Venezia, aprile 2024

LEGAMBIENTE

ITALIA NOSTRA

WWF