



*Giunta Regionale del Veneto*

**Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso  
nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 14/2017.**

La Giunta Regionale alla fine di dicembre ha trasmesso per un parere di merito alla competente Commissione Consiliare una proposta di **provvedimento** per l'individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4 della L.R. 14/2017. Obiettivo dichiarato del provvedimento è di **ridurre la "velocità del consumo di suolo"** rispetto ai valori registrati negli ultimi anni, in vista dell'azzeramento richiesto dalla Comunità europea per il 2050.

Nell'esaminare la citata proposta Urbanmeta non può dimenticare che alla propria origine sta la convinzione, condivisa da tutti i suoi componenti, che ci si debba occupare del nostro territorio privilegiando un approccio capace di coniugare città e cittadini, aree degradate e spazi di qualità, spazi aperti e luoghi urbani. Un processo, questo, che richiede di affrontare ogni questione non separatamente, ma per il ruolo e il senso che assume nel più complesso sistema territoriale. In questa logica, uno degli elementi di qualità che abbiamo sempre riconosciuto al testo della legge 14/2017 è proprio quello di aver trattato congiuntamente la riduzione del consumo di suolo con gli interventi di rigenerazione e riqualificazione dei brani di città e di territorio degradato (ai quali sono specificamente dedicati gli articoli da 5 a 10).

**Per noi agire sul recupero di quanto compromesso costituisce il miglior progetto di riduzione del consumo di suolo, ottenendo al tempo stesso la restituzione all'uso di intere parti di costruito oggi caratterizzate da condizioni di inquinamento, degrado, abbandono.**

La proposta di provvedimento all'esame della competente Commissione consiliare, invece, si limita in prima battuta a rispondere al solo punto a) dell'art. 4 della L.R. 14/2017, rinunciando a quell'approccio integrato prescritto dallo stesso legislatore, che ha correlato al termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge (termine sospeso, al massimo per sessanta giorni, per l'acquisizione dei pareri di cui all'art. 4, comma 4) non solo la determinazione massima del consumo di suolo ammesso (art. 4, comma 2, lett. a), ma, all'interno dell'elencazione contenuta nelle lettere da b) a h), anche l'individuazione di criteri, politiche, strumenti, azioni, regole e misure applicative, relativi al recupero degli ambiti urbani di rigenerazione (lett. b), alla determinazione, registrazione e circolazione dei crediti edilizi (lett. c), al funzionamento del fondo regionale per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione (lett. g) e, più in generale, al conseguimento degli obiettivi enunciati dall'art. 3 (lett. c), norma, quest'ultima, che efficacemente individua come due facce della stessa medaglia, gli obiettivi di politica territoriale e di pianificazione costituiti dalla riduzione progressiva del consumo di suolo non urbanizzato (art. 3, comma 2, lett. a) e dall'incentivazione del recupero, riuso, riqualificazione e valorizzazione degli ambiti di



urbanizzazione consolidata, con particolare riguardo alla rigenerazione urbana sostenibile ed alla riqualificazione edilizia ed ambientale degli edifici (art. 3, comma 2, lett. f).

Ne consegue che l'obiettivo di arrivare da qui al 2050 al consumo di suolo zero è dallo stesso legislatore concepito non solo e non tanto come definizione di una mera soglia quantitativa, bensì come occasione per delineare più efficaci modalità di riqualificazione del territorio veneto e del relativo patrimonio edilizio ed infrastrutturale in termini di rigenerazione.

A nostro avviso, avviare un processo di revisione della pianificazione urbanistica fornendo alle Amministrazioni locali l'unico parametro (in sostituzione della SAU) concernente la quantità di ulteriore suolo che può essere utilizzato, significa, oltre a non rispettare la chiara volontà del legislatore, "banalizzare" le azioni richieste ai Comuni, privati di concreti ed efficaci strumenti per fare un buon uso del suolo residuo, ovvero per dotarsi di un nuovo progetto urbano in grado di perseguire gli obiettivi voluti dalla legge 14/2017 in adeguamento alle politiche comunitarie.

Non va, infatti, trascurato che l'approvazione del provvedimento comporta l'obbligo di **adeguamento degli strumenti urbanistici comunali**, sia PAT che PI. È un'importante occasione e anche un compito impegnativo che sarebbe bene non sprecare riducendo questa revisione a un mero adeguamento alle nuove definizioni (tessuto consolidato, consumo netto di suolo) e ai limiti quantitativi. Dobbiamo utilizzare questa importante occasione per promuovere una nuova progettualità, che privilegi gli interventi sull'esistente e i progetti di ridefinizione dell'armatura urbana.

Entrando nello specifico dello schema di provvedimento, esso assume quale dato di riferimento il valore medio di 490 ettari/anno riportato nelle schede della Relazione ISPRA 2017 relativo al quadriennio 2012-2016, con l'obiettivo di ridurlo per i prossimi 32 anni ad una media di **400 ettari/anno**. Secondo quanto indicato nella bozza di provvedimento, ciò consentirebbe un abbassamento del valore percentuale dell'incremento di consumo di suolo dallo 0,25% allo 0,17%, inferiore all'attuale media in Italia stimata allo 0,22%. Sempre secondo quanto indicato nella bozza di provvedimento, tale obiettivo sarebbe conseguibile operando **una riduzione di circa il 40%** delle superfici trasformabili residue attualmente previste da PAT e PRG/PI (21.323 ettari, secondo le schede informative trasmesse dai Comuni) e stabilendo, quindi, il valore di **12.793 ettari** quale **quantità massima di consumo di suolo a livello regionale per i prossimi 32 anni**.

A nostro avviso, peraltro, dall'esame dello schema di provvedimento emergono **numerosi elementi critici**, relativi agli obiettivi e alle quantità su scala regionale, alla ripartizione di dette quantità a livello locale ed alle modalità applicative. Vediamo di elencarne i principali, evidenziando gli aspetti che, di conseguenza, si chiede vengano rivisti.

**1.** Lo schema di provvedimento indica in **400 ettari/anno** l'obiettivo da conseguire a scala regionale per ridurre la velocità del consumo di suolo, attualmente stimata in 490 ettari/anno. Nel merito vanno però evidenziate alcune osservazioni.

Questa "velocità" può essere conseguita solo se non si deroga alla quantità massima di consumo di suolo prevista "in prima applicazione" (**12.793 ettari**, pari allo 0,69% del territorio veneto). Qualora fosse utilizzata anche la quantità di riserva di suolo disponibile (**8.530 ettari**), nei prossimi 32 anni il suolo verrebbe consumato ad una velocità di **665 ha/anno**. Per impedire che ciò possa accadere, riteniamo che il provvedimento debba escludere la possibilità di utilizzare in un prossimo futuro la quota di riserva dallo stesso attualmente indicata. Una "**quota di riserva**" può essere prevista, ma solo riducendo la quantità massima attualmente fissata "in prima applicazione", ovvero all'interno e non in aggiunta alla quantità massima di 12.793 ettari.

Va, inoltre, evidenziato che nel calcolo dei 490 ha/anno effettuato dall'**ISPRA** si è tenuto conto dell'**effettivo consumo di suolo** rilevato nel corso degli ultimi anni (lottizzazioni residenziali e produttive, cave, infrastrutture viarie, opere pubbliche di varia natura, ecc). Dal computo proposto dalla **Regione** per la soglia dei 400 ha/anno, **ai sensi dell'articolo 12 della L.R. 14/2017 vengono invece esclusi:**

- gli interventi che verranno effettuati negli "ambiti di urbanizzazione consolidati", anche se detti interventi riguardano aree allo stato attuale inedificate;
- i lavori e le opere pubbliche o di interesse pubblico (va ricordato a tal proposito che, sia secondo i dati ISPRA, sia secondo i dati Cresme, in anni recenti una preponderante parte del consumo di suolo è proprio dovuta alle opere infrastrutturali della pubblica amministrazione);
- gli interventi previsti dalla Regione nei piani d'area e nei progetti strategici;
- l'attività di cava;
- gli interventi di cui alle "Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità...";

- gli interventi relativi al cosiddetto “Piano casa” (legge regionale 14/2009);
- gli interventi connessi all’attività dell’imprenditore agricolo.

Ne consegue, a nostro avviso, che per quantificare un valore di soglia capace di garantire una reale riduzione del consumo di suolo rispetto ai valori attuali, si dovrebbe preliminarmente **stimare in quale percentuale incidano sul consumo totale gli interventi esclusi dal computo a norma del citato art. 12 della legge 14/2017** in quanto “... *sempre consentiti in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale*”. Riteniamo che laddove si facessero rientrare nel computo del consumo di suolo anche i citati interventi, per non superare l’attuale “velocità di consumo di suolo” calcolata con i parametri dell’ISPRA, **dovrebbe essere risolta la soglia dei 400 ha/anno**

2. Sia pure ad un primo esame sommario, **la ripartizione delle quantità di consumo di suolo ammesse tra i diversi Comuni appare fortemente squilibrata**: del tutto sovradimensionata per alcune realtà locali, penalizzante per altre. Un raffronto tra le quantità ammesse e il numero degli abitanti, per citare un dato facilmente reperibile, potrebbe aiutare ad apportare dei correttivi che, pur tenendo conto delle propensioni allo sviluppo di ciascun Ambito, consentirebbe di riequilibrare alcuni dati. Risultato, quest’ultimo, conseguibile introducendo nell’analisi quantitativa alcuni fattori correttivi. Ci si riferisce a elementi facilmente reperibili quali la superficie territoriale, gli abitanti, la densità edilizia, le dotazioni infrastrutturali piuttosto che la presenza di attività economiche. Dati, questi che possono ricollocare le previsioni dei piani urbanistici in una logica di gestione e sviluppo più realistica.

Con riferimento al PTRC un ulteriore fattore correttivo potrebbe essere ricavato dai “gruppi tipologici dei comuni veneti” come riportati nel Documento Programmatico Preliminare per le Consultazioni (2004).

Il dato di partenza (che non appare essere stato sostanzialmente posto in discussione) è **il dimensionamento della capacità edificatoria previsto dai singoli PAT**, calcolato suddividendo il carico insediativo del PAT per l’indice medio di ciascun ATO, che **non distingue** (vedi scheda informativa trasmessa dai Comuni - allegato A):

- a) tra le superfici già di fatto destinate alle trasformazioni urbanistiche dai Piani degli Interventi e le aree di espansione non ancora individuate dagli stessi, ancorché, in via puramente teorica, siano necessarie per tradurre in pratica le capacità edificatorie aggiuntive spesso previste dai PAT (che hanno, lo ricordiamo, natura strategica e non conformativa delle destinazioni d’uso delle singole aree);
- b) tra superfici/ambiti di riconversione, di addensamento, di nuova espansione.

Giustamente si osserva nell’allegato B) dello schema di provvedimento regionale che il raffronto con il dato relativo alla Superficie Agricola Utilizzata (SAU) trasformabile di cui all’articolo 13 della L.R. 11/2004 rende evidente il fatto che i volumi non attuati dei precedenti PRG (che non avrebbero influito sul consumo di SAU) hanno un peso rilevante sul dimensionamento di alcuni PAT. In qualche caso, con il metodo indicato dalla Scheda informativa fornita dalla Regione per stimare la Superficie territoriale potenzialmente necessaria per far fronte alle previsioni “non conformative” dei PAT, si giunge a valori superiori di dieci

volte rispetto a quelli consentiti dal limite di trasformabilità della SAU. Esempio il caso del Comune di Padova, che in relazione al volume aggiuntivo previsto dal PAT calcola un fabbisogno di nuove aree di espansione urbana di **254.43 ettari** a fronte di un limite di trasformabilità della SAU di soli **21.68 ettari**.

Il fenomeno sopra descritto appare almeno parzialmente ridimensionato **dalla decurtazione proposta dalla Regione “in prima applicazione”, pari al 40%** della Superficie Territoriale complessivamente prevista dai Comuni: la Superficie territoriale residua ancora disponibile sulla base dei dati forniti dalle Schede informative, pari a **21.323 ha**, verrebbe così **ridotta a 12.793 ha** (fermo restando che ulteriori **8.530 ha**, ovvero il restante 40% sottratto “in prima applicazione”, restano “disponibili” per futuri aggiustamenti!). Detta provvisoria decurtazione opera però in modo indifferenziato su tutti i Comuni, premiando di fatto quelli che hanno sovradimensionato i propri strumenti urbanistici e penalizzando i Comuni più virtuosi.

Si chiede dunque che si proceda ad una disaggregazione dei dati forniti, prendendo quale base di calcolo le sole superfici non ancora urbanizzate inserite nei Piani degli Interventi o nei PRG dei singoli Comuni ed eventualmente sommando a queste le sole potenzialità espansive consentite dal limite di trasformabilità della SAU. Solo disaggregando i dati sarà d'altra parte possibile verificare quanto realmente il provvedimento potrà incidere sui piani vigenti dei diversi Comuni.

**3.** Come risulta dallo stesso documento regionale, molto diversificata e spesso contraddittoria è stata l'interpretazione delle norme e delle modalità di compilazione della Scheda informativa richiesta ai Comuni, il che ovviamente non depone certo a favore di un'equilibrata ripartizione delle quantità massime di consumo di suolo assegnate a ciascun Comune.

Riteniamo, pertanto, necessario che le schede vengano quanto prima rettifiche sulla base di una definizione univoca dei seguenti punti:

- Perimetrazione degli **ambiti di “urbanizzazione consolidata”**. Per quanto riguarda le aree inedificate, vanno ricomprese all'interno di detti ambiti solo quelle di completamento, ovvero le aree che ai fini edificatori non richiedono la preventiva predisposizione di un Piano Urbanistico Attuativo, fatte salve - sulla base di quanto disposto dalla legge - le aree che già dispongono di un piano urbanistico attuativo approvato.
- La **“Superficie Territoriale prevista”** (riguardante ovviamente le sole aree inedificate e non quelle di recupero) deve essere disaggregata tra aree inserite nel Piano degli Interventi e potenziali aree di espansione richieste dal dimensionamento del PAT, fornendo altresì - qualora non già presente - il dato relativo al limite di trasformabilità della SAU.
- La **“Superficie Territoriale trasformata o interessata da procedimenti in corso”** deve riguardare solo gli interventi già realizzati nell'ambito delle previsioni del Piano degli Interventi (o del PRG) e le aree con PUA approvato, distinguendo in questo caso le aree nelle quali sia già stata sottoscritta la relativa convenzione e siano iniziati i lavori, da quelli (alquanto numerosi negli ultimi anni) che non sono stati di fatto posti in esecuzione (un dato importante per valutare l'effettivo fabbisogno e l'effettiva disponibilità di aree, anche se queste superfici - in base alla legge - non verranno considerate ai fini del calcolo del consumo di suolo). Vanno esplicitamente escluse dal computo le aree non dotate di piano urbanistico attuativo approvato, anche se dette aree possono rientrare nelle deroghe transitorie previste dall'articolo

13 della Legge 14/2017 relative ai “procedimenti in corso” (PUA solo adottati, delimitazioni d’ambito, ecc).

**Solo uniformando i criteri interpretativi e solo disponendo di questi dati sarà possibile una più perequata ripartizione delle quote assegnate ai Comuni.** L’omogeneità di interpretazione andrebbe verificata anche successivamente, nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici, ad esempio attraverso una verifica del quadro conoscitivo e delle modalità di reperimento e classificazione dei dati.

4. Per quanto concerne il dato relativo alla superficie delle “**aree dismesse**”, va osservato anche in questo caso che i dati forniti dai Comuni sono poco omogenei e ricavati da interpretazioni soggettive. Alcuni Comuni, ad esempio, hanno dichiarato un valore zero, pur essendo presenti in ambito urbano e periurbano un elevato numero di immobili residenziali e produttivi inutilizzati ed aree di ampie dimensioni sulle quali insistono cantieri abbandonati da molti anni a seguito del fallimento delle imprese costruttrici. Anche in questo caso andrebbero fornite più precise indicazioni, necessarie per valutare il reale fabbisogno di edilizia abitativa, direzionale e produttiva e le reali potenzialità edificatorie dei singoli Comuni. Questo valore è particolarmente rilevante perché restituisce l’entità degli interventi di riqualificazione e rigenerazione che rappresentano l’obiettivo della Legge: recuperare le aree compromesse per non consumare ulteriore suolo. E varrebbe la pena di ragionare sia sulla quantità di aree degradate e dismesse presenti, sia sulla possibilità di ripartire il consumo di suolo con forme di premialità legate agli interventi di recupero, premiando in questo modo i Comuni virtuosi che investono sulla riqualificazione dell’esistente.

5. Pur dichiarando di aver tenuto conto, ai fini di una più equilibrata distribuzione a scala regionale delle quantità massime di consumo di suolo, delle informazioni relative all’insieme dei Comuni ricompresi negli “**Ambiti Sovracomunali Omogenei**” (ASO), di fatto detta quantità è poi stata assegnata in modo pressoché indifferenziato ad ogni singolo Comune.

Ricordando come il consumo di suolo non possa essere valutato solo sommando in modo ragionieristico le porzioni di territorio occupate da nuove edificazioni, ma debba tener anche conto di come i nuovi interventi sono distribuiti nel territorio in relazione in particolare alla rete dei trasporti collettivi, alla dotazione di servizi pubblici ed alla presenza di contesti di elevato valore paesaggistico ed ambientale, è opportuno evidenziare come una diversa articolazione delle quote assegnate potrebbe **promuovere e favorire l’avvio di processi di pianificazione d’area vasta finalizzati alla riduzione dello sprawl urbano.** Un’ipotesi alternativa potrebbe ad esempio essere quella di assegnare una più ridotta quantità di potenziale consumo di suolo ai singoli Comuni, assegnando la restante “quota di riserva” all’insieme dei Comuni (quelli dello stesso ASO, oppure ai partner di strumenti di pianificazione coordinata), che ne potranno usufruire solo presentando progetti comuni coerenti con i principi e le finalità generali della legge. In questo modo si rafforzerebbe l’idea di una azione comune di tutela del territorio e di una progettazione che tenga conto del reale bacino di influenza e del rapporto con le dotazioni urbane.

6. **Lo schema di provvedimento definisce la quantità massima di consumo di suolo di qui al 2050,** anno in cui - secondo le indicazioni europee - non verrà più consentito alcun consumo di suolo. Non è



difficile immaginare che - in assenza di altre disposizioni - gran parte dei Comuni non porrà limiti ad un rapido consumo della quantità loro assegnata, che sarà integralmente inserita nei Piani degli Interventi e che potrebbe esaurirsi ben prima dei 32 anni previsti. Dopo di che, già alla fine del prossimo decennio, incontenibile sarà la pressione per ottenere un generalizzato incremento delle quantità assegnate... probabilmente ben oltre i limiti delle eventuali "quote di riserva".

Come evitare che ciò accada?

Una prima ipotesi è che la quantità assegnata venga ripartita direttamente con il Provvedimento regionale in relazione, sia pure con una certa elasticità, a successive **scadenze decennali** (2030, 2040, 2050), nell'ottica di una progressiva decelerazione della velocità di consumo di suolo.

Una seconda ipotesi è che si forniscano precise indicazioni ai Comuni per un **dimensionamento dei Piani degli Interventi** (di valenza quinquennale) che non esaurisca il dimensionamento del PAT (che diverrà di fatto trentennale), ma ne preveda una graduale attuazione nel corso dei prossimi decenni.

Padova, 28 gennaio 2018