

Progetto di legge n. 14 della Regione Veneto sul Consumo di suolo

LEGAMBIENTE VENETO

Osservazioni relative alla seconda versione trasmessa dalla Commissione regionale

21 luglio 2016

La nuova versione del progetto di legge n. 14 della Regione Veneto relativo al consumo di suolo, predisposta dalla Commissione Consiliare, **modifica notevolmente ed in alcuni punti sostanziali** la precedente versione (trasmessaci a giugno) con la quale risultavano essere stati accolti larga parte degli emendamenti proposti dal **Coordinamento Urbanmeta**, di cui Legambiente fa parte, frutto di un serrato e costruttivo confronto tra enti e associazioni di categoria, culturali ed ambientali rappresentanti di diversi e spesso contrastanti interessi e punti di vista.

Per comprendere le motivazioni delle nostre osservazioni critiche e delle nostre richieste di emendamento alla nuova versione del testo di legge, **ricordiamo sinteticamente alcuni dei punti per noi essenziali della proposta elaborata dal Coordinamento Urbanmeta:**

- a) Il principio che venga assicurata la trasparenza amministrativa e la partecipazione informata dei cittadini alle scelte strategiche di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale.
- b) l'obiettivo di individuare, anche in ambito urbano e periurbano, strategie e azioni per il ripristino della naturalità e per la promozione di pratiche agricole sostenibili.
- c) Una definizione di "consumo di suolo" e di "superficie naturale, seminaturale ed agricola", che - oltre ai terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici - tenda a salvaguardare all'interno stesso del "tessuto urbano consolidato" le aree relative al verde pubblico e/o di uso pubblico, quelle costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le aree rurali esterne, nonché i terreni inedificati ricadenti in zone territoriali omogenee non agricole, soggetti a pianificazione attuativa non ancora convenzionata, o per i quali siano decorsi i termini di attuazione previsti dalla convenzione. Sarebbe forse stato più opportuno adottare la definizione di consumo di suolo fornita dall'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA), che ai fini di una più dettagliata contabilità (attualmente possibile con un grado di definizione di 5 metri) opera una distinzione tra aree effettivamente impermeabilizzate e aree non impermeabilizzate indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica, ma occorre riconoscere che da un punto di vista operativo le definizioni proposte da Urbanmeta per il progetto di legge possono consentire con efficacia immediata di rimettere in discussione le sovradimensionate ed ingiustificate previsioni edificatorie di larga parte dei piani regolatori vigenti (PRG/PI) rispetto al fabbisogno reale ed in relazione alla spesso rilevante presenza di un patrimonio residenziale e non residenziale sfritto.
- d) Una rigorosa definizione di che cosa si debba intendere per "Rigenerazione Urbana Sostenibile", da attuarsi per iniziativa di Comuni singoli e associati affrontando con una visione integrata tutte le problematiche urbanistiche, ecologiche, economiche e sociali: programmi per il cui avvio si è previsto un apposito fondo regionale di rotazione (art. 8).
- e) Per tutti gli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale e di riqualificazione urbana va esclusa la possibilità di deroghe alle norme urbanistiche vigenti. Gli eventuali incentivi premianti, anche sotto forma di volumetrie e superfici, possono essere concessi solo se previsti dal Piano degli Interventi (PI) del Comune, che dovrà altresì disciplinare gli interventi di riqualificazione urbana predisponendo per

ciascun ambito una apposita scheda “che individui i fattori di degrado, gli obiettivi generali e quelli specifici della riqualificazione”. Premialità che dovranno comunque rientrare nei limiti di dimensionamento del Piano di Assetto Territoriale (PAT).

- f) L’obbligo per la Regione di una relazione annuale sullo stato di consumo del suolo nei suoi diversi aspetti quantitativi e qualitativi.
- g) L’obbligo per i Comuni di redazione del “Piano delle acque” per l’individuazione delle principali criticità idrauliche a livello locale.
- h) Il sostegno alle politiche attive di contrasto al consumo di suolo anche attraverso la formazione di “Parchi agro-paesaggistici sovracomunali” per la tutela e la valorizzazione del territorio rurale, del paesaggio e delle attività agricole.
- i) Una serie di norme transitorie atte ad impedire che nei sei mesi intercorrenti tra l’approvazione della legge ed il Provvedimento attuativo richiesto alla Giunta Regionale i Comuni possano introdurre, nei piani territoriali e urbanistici e nelle loro varianti, nuove previsioni che comportino consumo netto di suolo o che - fatti salvi i procedimenti in corso - vengano approvati nuovi piani urbanistici attuativi che consentano consumo di suolo.

Ciò premesso

ritenendo che molti articoli e commi della nuova versione della proposta di legge siano decisamente contrastanti con le finalità e gli obiettivi generali della stessa o, per altro verso, si prestino a dubbie interpretazioni, si richiedono le seguenti modifiche e/o integrazioni:

Art. 1. comma 4.

Per sottolineare l’importanza che anche in ambiente urbano venga potenziato il sistema del verde e degli spazi aperti, fattore essenziale per contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici e per migliorare la qualità della vita degli abitanti, si propone di riscrivere il comma nella seguente formulazione: *«La pianificazione territoriale ed urbanistica deve favorire gli interventi di trasformazione urbanistica-edilizia all’interno del tessuto urbano consolidato che non comportino consumo netto di suolo, con priorità per le parti del territorio in condizioni di degrado edilizio ed ambientale e per quelle in stato di abbandono o sottoutilizzate o utilizzate impropriamente, con l’obiettivo della riqualificazione e rigenerazione, sia a livello urbanistico-edilizio che economico-sociale del patrimonio edilizio esistente e degli spazi aperti assicurando adeguati standard urbanistici».*

Art. 1. comma 5.b.

Si propone di reintrodurre l’obiettivo (presente in una precedente versione del testo) di *“ridurre le zone di espansione urbana e fissare un confine tra tessuto insediativo urbano e territorio sottratto all’espansione urbana”.*

Art. 1. comma 5.j.

Il comma definisce l’obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi di formazione e approvazione dei piani urbanistici e territoriali: si propone di integrare il punto con la precisazione *“... di iniziativa pubblica”.*

Art. 2. comma 1.a.

Riguarda la definizione di **“superficie naturale e seminaturale”**. **E’ un punto per noi fondamentale!** Nella versione attuale proposta dalla Commissione, attraverso una lettera congiunta con i successivi commi 1.b e 1.d, vengono di fatto sottratte dal computo del consumo di suolo tutte le aree non classificate dal PRG/

PI come aree agricole o aree destinate a verde pubblico, ovvero non si considera consumo di suolo la notevole quantità di aree che pur risultando ancora inedificate e spesso ancora utilizzate a fini agricoli vengono destinate dai PRG/PI vigenti a nuove espansioni urbane (un 40% aggiuntivo rispetto al già edificato, secondo le indagini effettuate dalla Regione Veneto in occasione dell'adozione del PTRC del 2009). Si chiede pertanto di riscrivere detta definizione includendo esplicitamente tra le superfici naturali e seminaturali anche le aree inedificate interne al tessuto urbano consolidato o ripristinando la definizione proposta da Urbanmeta. In quest'ultimo caso, per evitare errate interpretazioni, là dove si precisa che devono essere considerati "superficie naturale, seminaturale e agricola" anche "i terreni inedificati ricadenti in zone territoriali omogenee non agricole, soggetti a pianificazione urbanistica attuativa non ancora convenzionata..." si propone di aggiungere "... alla data di approvazione della presente legge".

Art. 2. comma 1.d

Riguarda la definizione di "aree di urbanizzazione consolidata". Vale quanto osservato al punto precedente. Si chiede che dal tessuto urbano consolidato vadano escluse le aree inedificate o quantomeno, come indicato da Urbanmeta, le aree soggette a pianificazione attuativa per le quali non sia già stata sottoscritta la relativa convenzione alla data di approvazione della legge.

Art. 3. comma 2.a.

Pur demandando al previsto Provvedimento di Giunta regionale la quantificazione e articolazione nel territorio degli obiettivi di riduzione graduale del consumo di suolo, in relazione alle specificità territoriali (e non in modo indifferenziato per tutti i comuni), si ritiene opportuno che la legge quantomeno indichi una soglia massima di riferimento a scala regionale. Si propone quindi di integrare l'articolo, dopo la frase "... in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, con la precisazione "... che comunque nei primi tre anni di applicazione della legge non dovrà risultare superiore al 30% della media annuale di suolo consumato negli ultimi dieci anni".

Art. 3. comma 2.i.

Si propone di integrare il comma con un punto aggiuntivo con cui si richieda che nel provvedimento regionale siano previste - così come indicato dal disegno di legge recentemente approvato dal Parlamento - specifiche "... disposizioni per la realizzazione di un censimento comunale degli edifici sfitti, non utilizzati o abbandonati esistenti, in cui sono specificate le caratteristiche e le dimensioni di tali immobili, al fine di costituire una banca di dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso. Attraverso tale censimento i comuni possono verificare se le previsioni urbanistiche che comportano consumo di suolo inedificato possano essere soddisfatte con gli immobili individuati dal censimento stesso. Tali informazioni sono pubblicate in forma aggregata e costantemente aggiornate nei siti internet istituzionali dei comuni interessati".

Artt. 4, 5 e 6.

Gli interventi di riqualificazione edilizia e urbana previsti dal progetto di legge sono definiti "di interesse pubblico", il che implica che per detti interventi sia possibile utilizzare lo strumento dell'esproprio per pubblica utilità. Uno strumento spesso necessario in presenza di singoli proprietari assenteisti per consentire l'effettiva attuazione dei programmi, ma si chiede che i diversi articoli vengano integrati con il seguente principio: "... salvaguardando, compatibilmente con l'articolazione delle diverse fasi esecutive delle opere, la permanenza di eventuali famiglie locatarie a basso reddito e di attività artigianali e commerciali di vicinato o comunque tutelandone gli interessi".

Art. 4. comma 3 e Art. 5. comma 3

Per quanto concerne le possibili "premierità" in termini volumetrici o di superficie, va precisato (così come già indicato nelle proposte Urbanmeta) che dette premierità debbono comunque rientrare nei limiti di dimensionamento del Piano di Assetto Territoriale.

Art. 4. comma 3 e art. 5 comma 3

Nei due commi indicati, che fanno riferimento ai possibili incentivi premianti, si chiede di sostituire (in coerenza con quanto indicato anche dal coordinamento Urbanmeta) il termine “superficie coperta” (che implicherebbe un maggior consumo di suolo) con il termine “*superficie utile*” (realizzabile con un eventuale aumento dell’altezza del fabbricato che però non comporti ulteriore consumo di suolo).

Art. 6. comma 2.

Si ritiene importante che per **la definizione dei contenuti richiesti ai Programmi di Rigenerazione Urbana Sostenibile** si faccia esplicitamente riferimento anche a quanto indicato all’articolo 2, comma 1.g della proposta di legge. Si chiede pertanto che il presente comma venga integrato con la seguente dizione: « I progetti degli interventi per l’attuazione dei programmi di rigenerazione *urbana dovranno rispondere alle finalità di cui all’articolo 2, comma 1.g della presente legge, prevedendo in particolare* lo sviluppo di tipologie edilizie urbane a basso impatto energetico e ambientale, la pluralità di funzioni e la qualità architettonica degli edifici e degli spazi pubblici».

Art. 6. comma 6.

Si chiede di integrare l’articolo con il seguente comma (peraltro già richiesto dal testo del coordinamento Urbanmeta): *“La Giunta Regionale, sentita la competente commissione consiliare, con apposito provvedimento definisce linee di indirizzo per la corretta attuazione negli interventi di rigenerazione urbana sostenibile delle finalità indicate nell’articolo 2, comma 1.h. In detto provvedimento dovranno essere, in particolare, individuati gli strumenti e le procedure atti a garantire l’effettiva partecipazione degli abitanti alla progettazione e gestione degli interventi di rigenerazione urbana sostenibile”*. In alternativa detta prescrizione potrebbe essere inserita quale punto aggiuntivo al comma 2 dell’articolo 3, che definisce i contenuti del provvedimento di Giunta regionale da adottare entro 180 giorni dall’approvazione della legge.

Art. 9.

Si chiede la soppressione dell’articolo in quanto nel previsto Provvedimento di Giunta regionale di definizione dei limiti al consumo di suolo la Regione dovrebbe definire un preciso quadro di riferimento non solo per l’azione dei Comuni o delle associazioni di comuni, ma anche per i propri programmi d’intervento, evitando il continuo ricorso a deroghe e comunque computando come consumo di suolo anche le opere d’interesse regionale.

Art. 10. comma 2 e comma 5

Se ne chiede la soppressione. Quanto previsto in detti commi, anziché scoraggiare un ulteriore consumo di suolo, di fatto - nelle more dell’approvazione del previsto Provvedimento di Giunta Regionale e per timore dei nuovi limiti che questo potrebbe stabilire - incentiverebbe la corsa alla richiesta e all’adozione di nuovi piani di lottizzazione nelle aree di espansione urbana.

Art. 10. commi 7.a

Se ne chiede la soppressione per quanto già sopra osservato in relazione alle definizioni di “superficie naturale e seminaturale” e di “aree di urbanizzazione consolidata”.

Art. 10. commi 7.d, 7.f, 7.g e 7.h

Commi finalizzati a consentire in deroga a quanto previsto dalla legge sulla limitazione del consumo di suolo tutti gli interventi che fanno riferimento ad una serie di leggi particolari, quali quelle relative allo sportello unico per le attività produttive (L.R. n. 55/2012), al sistema commerciale (L.R.50/2012), al piano casa (L.R. 14/2009) ed alle attività di cava (L.R. 44/1982). **Se ne chiede la soppressione** in quanto in evidente contrasto con le finalità della legge.

Modifiche alla legge regionale n. 11/2004 - art. 36. comma 5

Si propone di integrare il comma con la seguente frase: “... *Edifici e manufatti che abbiano mantenuto i caratteri tipologici dell’edilizia rurale, compresi quelli che hanno perduto l’antica funzione, anche se ubicati in aree diverse da quella agricola, sono salvaguardati e la loro demolizione o il loro crollo accidentale comporta la ricostruzione del volume perduto solo nelle condizioni originarie per sedime, tipologia e uso dei materiali. Prima di concedere l’autorizzazione ad interventi edilizi diversi dal restauro conservativo, i Comuni provvedono ad individuare gli edifici di pregio storico, artistico, ambientale, e comunque complessi e singoli edifici e manufatti, non solo di antico impianto, che abbiano i caratteri tipologici dell’edilizia rurale, anche se non di particolare pregio architettonico, ma rappresentativi della storia e della cultura delle comunità agricole. L’individuazione di tali edifici comporta l’automatica esclusione da interventi di sostituzione edilizia e la priorità dei finanziamenti destinati al loro restauro, consolidamento statico e dotazione dei requisiti di igiene e benessere*”.

Modifiche alla legge regionale n. 11/2004 - art. 13

Si chiede che venga reintrodotta tra i contenuti del PAT l’obbligo di redazione del “**Piano delle Acque**” già previsto nelle precedenti versioni del progetto di legge.

Modifiche alla legge regionale n. 11/2004 - art. 45 ter, comma 6.i.bis

Si chiede vengano meglio precisate le finalità dei Parchi Agro-paesaggistici sovracomunali con le seguenti modifiche/integrazioni:

punto 3) “la sicurezza e sovranità alimentare, favorendo le filiere corte, l’agricoltura biologica e un’agricoltura di qualità che recuperi le tradizioni locali e che preservi la biodiversità”

punto 5) “la tutela dei beni storici e culturali presenti nel territorio rurale, lo sviluppo dei valori paesaggistici e della qualità dell’abitare con la diffusione dei principi della bioarchitettura, la creazione di itinerari culturali”

PS: Molti aspetti attuativi della presente proposta di legge vengono delegati ad un apposito **Provvedimento della Giunta Regionale** (art. 3). Trattandosi di aspetti essenziali ai fini dell’efficacia ed incisività reale di quanto previsto dalla legge, si chiede che prima della sua approvazione detto Provvedimento venga presentato e discusso pubblicamente e che anche a tal fine vengano consultate le associazioni ambientaliste.