



OSSERVAZIONI AL DISEGNO DI LEGGE REGIONALE 107/2015 “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI VARIANTI URBANISTICHE DI LIVELLO COMUNALE E CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO”

settembre 2015

Con riferimento alla nota n° 0008912/P del 16/07/2015, la scrivente Associazione ritiene di dare il proprio contributo con le seguenti osservazioni.

1. L'art. 2. c.3 dovrebbe prevedere di richiedere obbligatoriamente, e non solo facoltativamente, al Comune le precisazioni alla classificazione delle zone urbanistiche previste nei vigenti strumenti urbanistici comunali, al fine di assicurare l'equiparazione delle categorie urbanistiche specificate nel comma 2 alle zone omogenee definite dal PURG e l'identificazione delle altre categorie urbanistiche di livello regionale specificate al comma 2, lettera a), numero 3. Tale richiesta è motivata dalla necessità di creare le condizioni per una standardizzazione finalizzata all'integrazione e confrontabilità dei piani.

2. In merito alla forma di redazione e la modalità di invio all'Amministrazione regionale in formato elettronico nel DDLR si rimanda a un provvedimento del direttore centrale competente in materia di pianificazione territoriale (art. 2. c.12). In proposito si ravvede l'opportunità di specificare che tutte le tavole cartografiche del piano vengano consegnate anche in forma di banca dati territoriale strutturata per un utilizzo in programmi GIS ed in formati di file compatibili con i più diffusi programmi GIS. L'ideale sarebbe che tutto confluisse in un unico database regionale con valore di legge accessibile anche in rete analogamente al geoportale PRGEvo sviluppato da Insiel¹.

3. Si osserva che il DDLR ammette la possibilità di prevedere nuove zone omogenee D ed H o l'ampliamento delle stesse che, se pur sottoposte alle condizioni specificamente dettate al comma 5, contraddice l'intento più volte dichiarato di risparmiare suolo (art. 4, c. 7 lett. e). Si constata che vengono consentite trasformazioni di zone agricole di tipo E6 fino al 30% dell'estensione complessiva della zona commerciale prevista dalla variante. Si ravvede la necessità di non consentire tale trasformazione per i seguenti motivi:

- 1. le zone E6 vengono “sacrificate” rispetto alle altre zone E e F in quanto valutate nel PURG come ambiti di interesse agricolo caratterizzati dalla mancanza di alcune condizioni (es orografia, pedologia ecc.) per uno sviluppo agricolo intensivo. Tuttavia oggi tali aree andrebbero salvaguardate e andrebbero valutate secondo un criterio non più basato principalmente sulla suscettività ad uno sviluppo agricolo intensivo come nel PURG, ma in base ad un sistema più attuale e promosso nelle politiche comunitarie, che tiene conto dei servizi ambientali/ecosistemici che tali aree svolgono (es. mitigazione effetti di eventi meteorici straordinari, stabilità assetto idrogeologico, stoccaggio del carbonio, produzioni agricole di qualità ecc.);
- 2. la quota di ampliamento del 30% dell'estensione complessiva della zona commerciale

¹ www.sistemigrafici.insiel.it/prgevo/



prevista, ammessa su zone E6 e definita nel DDLR come “limitata trasformazione” può comportare in pratica superfici importanti, considerato che riguarda le previsioni su medie e grandi strutture di vendita.

4. Si rileva l'inopportunità di rendere inefficaci le Relazioni di flessibilità per i piani urbanistici vigenti in quanto costituiscono una forma di tutela del territorio nella specificazione di alcuni obiettivi di tipo qualitativo in esse contenuti (art. 19).

5. Non risulta chiaro come si intenda perseguire l'obiettivo del recupero e riuso delle aree produttive e commerciali non utilizzate, enunciato nell'art. 1 del DDLR non essendo specificate nel seguito misure e azioni specificamente a questo dedicate. In proposito si riconosce l'opportunità della condizione posta dal DDLR, di dimostrare “la prevalente occupazione dei volumi extraresidenziali già edificati rispetto ai volumi complessivamente esistenti”. Tuttavia, per dimostrare la prevalente occupazione degli insediamenti extraresidenziali già edificati, si ritiene insufficiente e non basata su parametri chiaramente specificati la richiesta di attestazione che “[...] alla data di adozione dello strumento urbanistico l'entità e la disposizione planivolumetrica delle superfici coperte degli insediamenti non occupati presenti sulle vigenti zone omogenee non preminentemente residenziali e non preminentemente produttive non consentono l'insediamento delle nuove attività.”. Considerati i tempi ravvicinati dell'entrata in vigore del nuovo assetto organizzativo degli EELL, si auspica un orientamento delle attività di pianificazione territoriale che tenga concretamente in considerazione le UTI.

6. In particolare relativamente al tema del “consumo di suolo”, si osserva che il disegno di legge non è facilmente interpretabile e risulta difficile prevedere se e in che misura potrà raggiungere i fini dichiarati di “contenimento del consumo di suolo”, la sua applicazione rimane comunque limitata alle varianti urbanistiche di livello comunale. Infatti il DDL si limita a regolare l'espansione delle aree industriali, artigianali e commerciali rimandando a future norme il contenimento delle altre zone (es. residenziali) che comportano consumo di suolo. Si ravvede l'opportunità di trattare il problema del contenimento del consumo di suolo in un organico e unico testo normativo di riforma urbanistica.

Il dispositivo all'art. 1 comma 3 dichiara “*La presente legge costituisce una prima attuazione delle disposizioni, anche di livello europeo, finalizzate al raggiungimento del consumo di suolo zero entro l'anno 2050*” facendo proprio questo obiettivo che la Commissione Europea indica agli Stati Membri nella Comunicazione CE (COM(2011) 571) Roadmap to a Resource Efficient Europe.

Tuttavia nel dispositivo manca una esplicita definizione di consumo di suolo e di un indicatore per il suo monitoraggio.

Si evince che il concetto di consumo di suolo come inteso nel testo di legge, non recepisce in realtà la definizione di consumo di suolo e l'indicatore proposti dalla Commissione Europea (CE) nella Comunicazione CE (COM(2011) 571) sopra citata. Quest'ultima comunicazione si basa sul calcolo del consumo di suolo a partire dallo stato di fatto rilevato da cartografia di uso del suolo, mentre il DDLR 107 si basa sulle previsioni di uso del suolo contenute nella pianificazione urbanistica.

Quindi, nell'ottica di adottare la definizione di consumo di suolo e l'indicatore proposti dalla CE, risulta che il DDLR come attualmente concepito non sarà efficace per contenere il consumo di suolo come inteso dalla CE.

Infatti nella Comunicazione della Commissione Europea *Roadmap to a Resource Efficient Europe* (COM(2011) 571) si cita: “entro il 2020 le strategie dell'UE terranno conto delle ripercussioni dirette e



indirette sull'uso dei terreni nell'UE e a livello mondiale la percentuale di occupazione dei terreni sarà conforme all'obiettivo di arrivare a quota zero entro il 2050". Nell'ottica del perseguimento di quest'obiettivo, nello stesso documento la Commissione riconosce la necessità di iniziare a ridurre il consumo di suolo già nel periodo 2000 – 2020.

La Commissione Europea spiega cosa intende per consumo di suolo e l'indicatore che propone per la sua misura nell'allegato tecnico alla COM(2011) 571². Specificatamente al punto 4.2.6.1. per la misura del consumo di suolo si propone l'indicatore: "Consumo di suolo medio annuo" (Average annual land take) calcolato a partire dall'indicatore messo a punto dall'Agenzia dell'Ambiente Europea (EEA) denominato Core Set Indicator 14 "Land take"³ definito come segue: *"Incremento della superficie di aree urbane (industriali, commerciali ecc.) o altre aree artificiali su aree agricole, a bosco o altre aree naturali"* misurato a partire da database di uso/copertura del suolo con legenda compatibile con il sistema di classificazione Corine Land Cover.

La Commissione Europea considera consumo di suolo non solo le aree impermeabilizzate dall'edificato, da infrastrutture o altro uso urbano, ma anche verde urbano e impianti sportivi. Inoltre, come riconosce il documento europeo, questo indicatore è un'approssimazione della misura delle superfici impermeabilizzate, in quanto ammette che nelle aree urbane possano ricadere anche particelle non edificate di pertinenza delle aree urbane, come nel caso di tessuto urbano discontinuo compensato dal fatto che il metodo non rileva la maggior parte delle infrastrutture di trasporto lineari.

7. Nel DDL N. 107 si evince che per consumo di suolo si intende invece "l'ulteriore fabbisogno insediativo rispetto a quello già previsto negli strumenti urbanistici".

In questo modo il DDL fa salve tutte le previsioni non attuate degli strumenti urbanistici vigenti.

A titolo esemplificativo i dati prodotti da uno studio di settore condotto dalla struttura amministrativa regionale mostrano che gli strumenti urbanistici vigenti prevedono per tutto il territorio regionale un totale di aree industriali, artigianali e commerciali (zone D1, zone D2, zone D3, zone DH, zone HC, zone H2, zone H3) pari a 152,58 km².

Allo stato attuale la percentuale già attuata di tale superficie è del 58%. Ciò significa che le aree produttive sopra menzionate potranno aumentare in futuro di un ulteriore 42% del totale previsto di 152,58 km². Questo negli effetti produrrebbe una effettiva conversione di aree allo stato di fatto agricole e naturali (predestinate a urbanizzazione nei piani urbanistici) in aree urbanizzate e quindi un aumento del consumo di suolo come inteso nella comunicazione della Commissione.

Si ravvede pertanto l'opportunità di adottare la definizione ed il sistema di monitoraggio proposti dalla Commissione Europea nella (COM(2011) 571).

8. Ai fini del dichiarato intento di risparmiare suolo (art. 2 c.6 lett. d) si rileva che non è sempre opportuno permettere alle varianti la possibilità di ammettere nuove zone B all'interno del perimetro delle aree urbanizzate o entro una distanza non superiore a 50 metri dal perimetro delle aree urbanizzate. Oggigiorno le aree non edificate all'interno delle aree urbane vengono riconsiderate per la loro potenzialità di fornire servizi ecosistemici utili per aumentare la resilienza urbana.

9. Per un'azione di contenimento efficace riteniamo necessaria l'istituzione di una struttura di un sistema di monitoraggio/verifica/sanzione/annullamento (anche a posteriori, a campione, su segnalazione, ecc.) sul consumo di suolo, sulle future applicazioni di questa LR, sulla correttezza degli

² Commission staff working paper SEC(2011) 1067 - Final Analysis associated with the Roadmap to a Resource Efficient Europe Part II

³ <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2>



atti tecnici e amministrativi relativi a varianti comunali non soggette a “esame” regionale di cui all’art. 2; tra queste vi sono:

- quelle varianti per le quali il rispetto degli “obiettivi e strategie degli impianti strutturali” viene strumentalmente esteso,
- quelle basate su impianti strutturali già all’epoca sovradimensionati,
- quelle che si basano sulla errata formulazione del rispetto dei “criteri” di legge, sull’assenza di giustificazioni o di analisi relative alla “necessità” delle variazioni o all’analisi dello stato delle aree insediate o insediabili,
- quelle nelle quali viene artificialmente equivocato il significato di termini specifici e fondamentali quali:
 - “opere di urbanizzazione primaria”, “saturazione delle aree”, “saturazione degli edifici esistenti”, ecc.,
 - quelle in cui vengono riprodotti erroneamente i perimetri delle aree paesaggistiche, delle aree di rispetto, ecc.

Questa struttura di controllo, che preveda il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse, fra cui le associazioni ambientaliste, permetterebbe di rimettere il cittadino nelle condizioni di partecipare con maggiore interesse e fiducia al governo del territorio. Si ricorda che tale proposta era già stata avanzata da Legambiente con le osservazioni alla legge di manutenzione di ottobre 2013⁴. Altre indicazioni sul monitoraggio del fenomeno erano state date dagli scriventi anche nei contributi al PGT del 2012⁵.

10. Inoltre per una reale politica di contenimento dello spreco di territorio ricordiamo che la candidata presidente della Regione Debora Serracchiani si era impegnata chiaramente ad abrogare la parte relativa al riconoscimento dei *comuni turistici* nella LR 18/2011⁶. La norma permette l’attribuzione della qualifica di “turistico” ai comuni ove insistano iniziative di “impianti turistico-ricettivi rispondenti agli standard nazionali, europei o internazionali di settore” consentendo l’individuazione di zone omogenee G (alberghi, residence, impianti sportivi...). La norma risulta ancora vigente con tutto il suo carico di conseguenze, con diversi progetti in cerca di casa, alcuni dei quali pare stiano procedendo, fra cui il centro golfistico internazionale di Castions di Strada-Bicinicco (110 ha), un autodromo a Mortegliano (20-40 ha).

4 <http://cms.legambientefvg.it/temi/governo-del-territorio/764-normative-per-una-regione-pi%C3%B9-sostenibile-legge-manutenzione.html>

5 <http://cms.legambientefvg.it/temi/governo-del-territorio/404-progetto-di-piano-di-governo-del-territorio-le-osservazioni-di-legambiente-fvg.html>

6 **Domanda:** 5.1 *Intende abrogare l’articolo che consente l’istituzione di “Comuni turistici” sulla base di progetti privati che prevedono impianti sportivi ma anche nuovi volumi di edificato incompatibili con la storia locale, le normali previsioni urbanistiche, demografiche ed economiche, tale da stravolgere il territorio?*

Risposta: Debora Serracchiani – Coalizione Centro-Sinistra: *Negli ultimi mesi la giunta Tondo ha approvato diversi provvedimenti che sovvertono le più logiche regole di governo del territorio. Tra queste quella dei Comuni turistici è una delle più evidenti e verrà cancellata a salvaguardia degli stessi operatori turistici che si vedono messi in concorrenza con investimenti fuori scala.*



Conclusioni

In sintesi il DDL pur partendo con le migliori intenzioni:

- non usa una definizione di consumo di suolo come inteso nella Comunicazione della Commissione Europea alla quale il DDLR fa riferimento;
- si concentra solo sulle varianti delle aree commerciali e produttive;
- nonostante i dati dello studio sui residui di piano indichino ampie superfici ancora da urbanizzare, rende comunque possibili incrementi ragguardevoli di zone D e H.

Per questi motivi il dispositivo di legge proposto difficilmente potrà realmente contrastare il consumo di suolo così come dichiarato nelle finalità. Si suggerisce la necessità di rivedere tutta la materia urbanistica per affrontare il problema in maniera organica. Questo anche in vista dell'entrata in funzione delle UTI dove ci sarà una suddivisione di competenze in ambito pianificatorio fra Comuni e UTI stesse che al momento non è ancora stato definito dalla legislazione. Inoltre, al di là del redigendo Piano Paesaggistico Regionale, si dovrà necessariamente pensare prima o poi ad un piano territoriale regionale che affronti in maniera complessiva l'assetto del territorio regionale e di cui il consumo di suolo è un tema fondamentale.