

Dreosti Riccardo - 2009-02-12

Il governo del territorio secondo la legge della regione Veneto – L.R. 11/2004. Riflessioni sulla riforma urbanistica

« L'Urbanistica è la scienza che studia, pianifica e norma in modo organico e funzionale, le modifiche del territorio, apportate dall'uomo mediante le costruzioni. »

– [Giampaolo Tacconi](#)

« Sistemazione edilizia di una città e la previsione del suo sviluppo futuro, cioè l'opera concreta e coordinata della "tecnica e dell'arte dell'urbanistica" » – [Gustavo](#)

[Giovannoni](#)

« L'urbanistica è definita come lo studio generale delle condizioni, delle manifestazioni e delle necessità di vita e di sviluppo delle città, il cui fine pratico è quello di dettare norme per il funzionamento della vita urbana che sia allo stesso tempo sana, bella, comoda ed economica » – [Luigi Piccinato](#)

« La scienza che studia i fenomeni urbani in tutti i loro aspetti, avendo come proprio fine la pianificazione del loro sviluppo storico » – [Giovanni Astengo](#)

« L'urbanistica può essere definita come l'arte di pianificare lo sviluppo fisico delle comunità urbane, con l'obiettivo generale di assicurare condizioni di vita e di lavoro salubri e sicure, fornendo adeguate ed efficienti forme di trasporto e promuovendo il benessere pubblico. Come scienza l'urbanistica pretende di scoprire la verità nella città sulle condizioni economiche, sociali e fisiche. Come arte cerca di ottenere un compromesso, sia economico sia sociale, nelle vie di comunicazione, nell'uso del suolo,

nelle costruzioni e nella altre strutture » - [Thomas Adams](#)

« Rappresentata come ciò che pone fine a un inesorabile processo di peggioramento delle condizioni della città e del territorio presi in esame come inizio di un virtuoso processo del loro miglioramento » - [Bernardo Secchi](#)

L'urbanistica ha da tempo esteso il proprio campo di azione e le proprie competenze dall'ambito urbano vero e proprio all'intero territorio: è diventata la disciplina che analizza, studia, valuta, controlla e regola il divenire delle città e dei nuclei abitati ma, soprattutto, lo sviluppo dell'intero territorio: tale sviluppo è determinato da scelte di carattere più generale che non sono necessariamente ed esclusivamente legate ai programmi edificatori. La pianificazione urbanistica, quindi, diventa lo strumento principe dello sviluppo economico e sociale di un territorio; essa diventa uno strumento di governo ed il volano dello sviluppo della comunità locale e nazionale^[1]. Negli ultimi anni si è assistito ad un processo di revisione sostanziale delle leggi urbanistiche in diverse regioni italiane, improntato ad una nuova coscienza delle risorse territoriali, ad una maggiore partecipazione dei cittadini al governo del territorio, alla necessità di una più efficace cooperazione tra i diversi livelli e soggetti istituzionali e ad una concreta programmazione degli interventi. Ormai da tempo si era manifestata la necessità di superare la rigidità dei Piani Regolatori Comunali che non consentivano di attuare in tempi consoni alle necessità le modifiche utili ad una razionale gestione del proprio territorio. Il processo di revisione, pertanto, interessa la struttura ed i contenuti del Piano Regolatore Generale, diversificando tra loro l'apparato normativo strutturale, rappresentato dalle invariabili territoriali (vincoli e tutele), dagli indirizzi di sviluppo e dalle scelte strategiche riguardanti le politiche territoriali di medio e lungo termine e la disciplina operativa, riguardante le scelte, gli obiettivi e i contenuti operativi attuabili a breve termine. Il ruolo della Regione del Veneto in materia urbanistica si è concretizzato sostanzialmente attraverso azioni normative per la gestione del territorio e processi

tecnico-amministrativi nell'ambito dell'approvazione dei Piani Regolatori Generali (PRG) [2].

Il quadro legislativo regionale, a partire dagli anni Ottanta, è stato caratterizzato da un ampio apparato normativo composto da una legge generale, la n. 61 del 1985, e da un corollario di leggi settoriali (che a volte hanno prevalso sulla pianificazione urbanistica tout court). Tuttavia il processo di pianificazione regolato da tale sistema normativo ha dimostrato tutti i suoi limiti. I problemi emersi dall'applicazione della legislazione veneta sono riassumibili:

- nell'inefficienza di un sistema pianificatorio "a cascata", fonte di politiche contraddittorie, sovrapposizioni normative, incertezze gestionali;
- nella ridondanza degli strumenti di piano;
- nel ripetuto ricorso all'istituto della variante al Prg come unica risposta alla necessità di ridisegnare l'assetto del territorio;
- nei tempi di approvazione regionali che hanno procrastinato l'entrata in vigore degli strumenti annullandone l'efficacia;
- nell'indifferenza ai nuovi bisogni sociali che non sono più oramai intercettabili dai soli standard urbanistici; nella scarsa attenzione alle tematiche emergenti quali la sostenibilità, la sussidiarietà, la copianificazione, la concertazione, ecc.;
- nella difficoltà di gestione delle trasformazioni del territorio agricolo; infine, nella mancanza di una concreta valutazione dell'attuabilità del piano.[3]

Per tali ragioni da un lato, a partire dagli anni Novanta, si sente l'esigenza di avviare una riflessione complessiva sui principi e sugli strumenti di governo del territorio, delineando percorsi innovativi che hanno portato alla definizione di nuove procedure in grado di rispondere alle esigenze di crescita e trasformazione del territorio. Tutto ciò ha innescato il processo di revisione della Legge 61 portando alla stesura di diversi disegni di legge che si sono concretizzati con la promulgazione della **Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11** recante “Norme sul governo del territorio”.

Con la nuova Lur, approvata dopo sei proroghe e oltre tre anni di lavoro, è stato innovato in modo significativo il sistema regionale di governo del territorio[4]. Alle Province è stato conferito il ruolo di garanti della tutela e dell'uso delle risorse territoriali mentre ai Comuni spetta il compito di attuare il governo locale di trasformazione territoriale. Anche gli strumenti utilizzati per il governo del territorio hanno subito profonde modifiche. I Comuni della Provincia hanno mostrato la volontà di adeguarsi alle nuove disposizioni, nonostante le difficoltà che questo può comportare: sono molti infatti i comuni che hanno già avviato le procedure per redigere i nuovi Piani di Assetto del Territorio.

Secondo la nuova Lur[5], come già nel passato, strumenti di governo del territorio continuano ad essere il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) ed il piano regolatore comunale generale (PRG), a propria volta suddiviso nel piano di assetto del territorio (PAT) e nel piano degli interventi (PI). Accanto a questo strumento complesso, prodotto della somma di PAT e PI, il comma 4 dell'art. 12 introduce il PATI, piano di assetto del territorio intercomunale, strumento finalizzato a pianificare in modo coordinato scelte strategiche e tematiche relative al territorio di più comuni.

Il Piano di Assetto del Territorio – P.A.T (art. 13), fissa gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili ed è redatto sulla base di previsioni decennali. Il Piano degli Interventi – P.I., (art. 17), è di esclusiva competenza comunale, e disciplina gli interventi di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni in conformità alle indicazioni del PAT e coordinandosi con il bilancio pluriennale comunale e con il programma triennale delle opere pubbliche. Il PI definisce gli interventi da attuare o direttamente, tramite comparto (art.21), oppure attraverso piani urbanistici attuativi – P.U.A., di iniziativa pubblica, privata o mista, che assumono contenuti ed effetti dei piani particolareggiati, di lottizzazione, dei piani P.E.E.P., o P.I.P., dei piani di recupero o dei programmi integrati di intervento, tutti a loro volta attuabili anche mediante comparto (art.19).

Tali strumenti urbanistici sono sottoposti alla VAS – valutazione ambientale

strategica (art.4): la Vas, obbligatoria per tutti i livelli di pianificazione, deve accompagnare le scelte degli strumenti urbanistici individuando in primo luogo gli elementi di crisi già presenti sul territorio, evidenziando la congruità delle scelte (Direttiva 2001/42/CE), al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile e durevole ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente. degli strumenti di pianificazione rispetto agli obiettivi di sostenibilità degli stessi, alle possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione individuando, altresì, le alternative assunte nella elaborazione del piano, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione e/o di compensazione da inserire nel piano. La VAS fa dunque parte del processo di pianificazione e ne costituisce un elemento essenziale sia nella fase di costruzione del quadro conoscitivo che nella individuazione delle scelte progettuali, che nella verifica degli effetti delle diverse trasformazioni sul territorio. La volontà del legislatore è pertanto quella di porre al centro dell'attenzione il territorio nei suoi diversi aspetti (agronomico, geologico, paesaggistico, economico), ribaltando la lettura tradizionale che ha nei centri abitati il punto di riferimento per la costruzione delle politiche urbane, in linea con le direttive comunitarie (

Ulteriore elemento innovativo della legge è quello della copianificazione, intesa come una forma di accordo di pianificazione tra i diversi soggetti interessati alla pianificazione del territorio, comuni province e regione: si attua attraverso idonei strumenti partecipativi ed azioni.

Il PTCP promuove e concorre al processo di copianificazione con i Comuni essenzialmente attraverso tre azioni:

- dialogo e partecipazione alla formazione del PRG o sue varianti con l'approfondimento degli indirizzi che si configurano come "sistema delle coerenze" di riferimento per la stesura del piano;
- partecipazione all'approfondimento dei contenuti del PTCP, da parte dei Comuni, con riferimento alla disciplina paesaggistica per la definizione di un livello puntuale di pianificazione;
- partecipazione a progetti e piani strategici promossi dalla Provincia per

affrontare problematiche relative a parti e sistemi del territorio provinciale.

L'attività di copianificazione consiste quindi nell'affiancamento delle Amministrazioni Comunali:

- nelle funzioni di raccolta, elaborazione ed aggiornamento dei dati conoscitivi e delle informazioni relative al territorio e all'ambiente, nonché alla conoscenza sistematica degli aspetti fisici e socio - economici del territorio;
- nella costituzione, sulla base di tali dati, del quadro conoscitivo quale sistema integrato di informazioni e dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dallo strumento di pianificazione, e conseguentemente nella predisposizione della relazione tecnica che espone gli esiti delle analisi e delle verifiche territoriali necessarie alla valutazione di sostenibilità territoriale;
- nella redazione delle norme tecniche di piano che definiscono direttive, prescrizioni e vincoli;
- nella predisposizione della banca dati alfanumerica e vettoriale contenente il quadro conoscitivo.

Rispetto al passato, la legge ha inoltre previsto delle innovazioni procedurali e metodologiche introdotte per rispondere ai problemi urbanistici emersi negli ultimi anni[6].

La legge riconosce e legittima lo strumento della perequazione urbanistica, già ampiamente sperimentato nel Veneto soprattutto in applicazione della L.R. n° 23/99 sugli accordi di programma. La perequazione è intesa come principio che appartiene alle scelte progettuali della componente strutturale del piano, in questa fase non negoziabile. Essa deve essere concepita non solo attraverso criteri estimativi del valore di scambio, ma in relazione alle diverse componenti del territorio, architettonica sociale infrastrutturale; in questo senso i criteri e le modalità devono evidentemente essere stabiliti nel momento in cui si costruisce il quadro strategico del piano perché la perequazione stessa costituisce una modalità di conseguimento delle scelte che troveranno applicazione e attuazione nella fase operativa. La norma prevede che sia il PAT lo strumento che detta i criteri e le modalità di applicazione, mentre il PI la attua.

La legge introduce la compensazione urbanistica, che consente ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria su altre aree o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo.

Infine, nella logica di perseguire il riordino ambientale e la riqualificazione del territorio, viene istituito il credito edilizio che consente la demolizione dei volumi situati in ambiti impropri mantenendo il diritto volumetrico acquisito. Con esso la norma intende una quantità volumetrica che viene riconosciuta o a seguito di compensazioni urbanistiche oppure con la realizzazione di interventi di restauro ambientale che attengono alla riqualificazione urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale.

Il titolo V si occupa della disciplina delle zone agricole: l'edificabilità in zona agricola e le possibili espansioni per i capannoni industriali realizzati in zona impropria, rappresentano ancora una volta un punto centrale della normativa urbanistica e purtroppo si tratta di un nodo negativo.

La ridefinizione della normativa per le zone agricole, pur rimandando all'apparato regolamentare, delinea i criteri che consentono l'ampliamento e la nuova costruzione in base alle caratteristiche aziendali e del nucleo familiare.

A tal proposito, la L.R. 26 giugno 2008, n. 4 detta "Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità ed infrastrutture", ed interviene principalmente con:

- Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 2004 n. 11, norme per il governo del territorio;
- Modifica della legge regionale 5 novembre 2004, n. 21 relativa alle disposizioni in materia di condono edilizio;
- Modifica della legge regionale 10 agosto 2006, n. 18, collegato alla finanziaria 2006 in materia di urbanistica, cartografia, pianificazione territoriale e paesaggistica, aree naturali protette, edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità e trasporti a fune;
- Modifica alla legge regionale 1 febbraio 2001, n. 2 relativa all'intervento regionale a

favore dei centri storici dei comuni minori;

- Integrazione della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, norme per l'assetto e l'uso del territorio;
- Interpretazione autentica dell'art. 50, commi 3 e 48, della legge regionale 11/04 in materia di governo del territorio;
- Disposizioni transitorie in materia di VAS, valutazione ambientale strategia;
- Modifiche alla legge regionale 30 luglio 1996, n. 21 sulle modalità di calcolo delle volumetrie edilizie per maggiore coibentazione termica ed acustica.

In particolare, sono state modificate le norme che disciplinano l'edificabilità in zona agricola: gli interventi edilizi funzionali all'attività agricola, sia destinati alla residenza che a strutture agricolo-produttive, saranno ora consentiti anche in deroga ai requisiti richiesti dall'art. 44, comma 2, della LR 11/2004 (status di imprenditore agricolo) se necessari per adeguarsi a norme regionali, statali o comunitarie, se realizzati da enti pubblici e se finalizzati alla creazione di imprese agricole da parte dei giovani, andando di fatto ad apportare integrazioni (e ripensamenti) alla recente L.R. 18/2006.

La nuova legge introduce la possibilità di ampliare le abitazioni in zona agricola fino a 800 mc, comprensivi dell'esistente, purchè eseguiti nel rispetto della tipologia originaria.

Aumentano i casi in cui è possibile per il Comune adottare varianti allo strumento urbanistico generale vigente: oltre che per la realizzazione di opere pubbliche, ciò sarà consentito anche per il recupero degli immobili dismessi dal Ministero della Difesa e per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

In deroga al divieto di adottare varianti allo strumento urbanistico generale vigente fino all'approvazione del primo piano di assetto del territorio (PAT), saranno consentite le varianti per la ristrutturazione, riconversione, cessazione, ampliamento e trasferimento di attività produttive, commerciali e artigiane esistenti e di attività turistiche non più compatibili con il contesto insediativo in cui ricadono, previa parere della provincia. Nel caso di trasferimento di attività, è possibile riclassificare l'area che viene lasciata libera ed utilizzare lo strumento dei crediti edilizi. Le attività produttive ubicate in zone improprie possono essere ampliate fino a 1.500 mq e comunque non

oltre l'80% della superficie coperta esistente.

In attuazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il legislatore regionale Veneto, con la Legge 23 aprile 2004, n. 11, ha inteso dettare nuove norme di “governo del territorio”, privilegiando una disciplina attenta alla cosiddetta “efficienza ambientale”, alla “riqualificazione territoriale”, allo “sviluppo sostenibile e durevole”, principi e finalità che oggi appaiono – in coerenza con l'ordinamento comunitario – quasi lo scopo ultimo della attività di pianificazione.

Su questi elementi di riflessione si stanno valutando i contenuti della nuova disciplina urbanistica veneta, in attesa di poterne verificare gli effetti concreti sul territorio. Del resto il testo normativo si qualifica come un mezzo a disposizione di chi ha il compito di prendere decisioni e trovare soluzioni per una corretta pianificazione, in questo sta il giudizio sulla sua efficacia.

La concertazione tra gli enti diventa uno strumento importante per superare il modello gerarchico dei piani, far venire meno la dipendenza tra i diversi livelli di pianificazione. In questo senso è importante che all'avvio dei processi corrisponda la costruzione del piano come rappresentazione del processo di formazione e trasformazione dei fenomeni territoriali articolata in modo da essere capace di stimolare e contenere i contributi. Il piano deve quindi raccontare il territorio, le sue vocazioni, le scelte e gli scenari possibili. Per fare questo deve essere capace di un linguaggio comprensibile, non troppo tecnico, tale da permettere la discussione e allargare la partecipazione. Le disposizioni si propongono in altri termini di “governare” il territorio attraverso gli “strumenti” della pianificazione, cercando di ridurre gli effetti distorsivi attraverso azioni e tecniche tendenzialmente “perequative”.

Il “governo del territorio”, alla luce della nuova disciplina regionale veneta, si dovrebbe quindi attuare proprio attraverso la pianificazione, urbanistica e territoriale, che diventa quindi il principale strumento per il conseguimento degli obiettivi della Legge.

[1] Si legga la 5° Rassegna Urbanistica Nazionale “La sperimentazione della nuova legge

urbanistica veneta” – Regione Veneto, 10-20 novembre 2004

[2] Per un approfondimento sulla pianificazione urbanistica in Italia si veda Carlo Canato “L’esperienza del Piano Regolatore” – Materiali elaborati per il corso di Diritto urbanistico della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Padova, prof. Patrizia Marzaro, A.A. 2006-2007.

Si veda inoltre di E. Orlandin, R. Gibin, A. Gattei, D. Maritnucci, M.P. Robbe “Trasformazioni territoriali tra nuova e vecchia legge urbanistica del Veneto. Costruzione di un prototipo di osservatorio” – The XII International Interdisciplinary Conference Volontà, libertà e necessità nella creazione del mosaico paesistico-culturale, Cividale del Friuli (UD), 25-26 ottobre 2007

[3] Si veda l’articolo di Alessandra Gattei, Endri Orlandin “Il processo di riforma urbanistica nel Veneto” – Istituto Nazionale di Urbanistica, pubblicato on-line il 25 giugno 2006.

[4] Si veda a tal proposito “La pianificazione del territorio” – Rapporto sullo Stato dell’Ambiente della Provincia di Treviso, 2006.

Si legga per un approfondimento Patrizia Marzaro Gamba “La legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 recante – Norme sul governo del territorio - : note complessive per una valorizzazione delle procedure nella formazione degli strumenti urbanistici”, 2007

[5] Si legga l’intervento dell’Avvocato Pierfrancesco Zen “Novità introdotte dalla L. R. 11/2004 con particolare riferimento alla concertazione e partecipazione” al convegno dal titolo “Il piano di assetto del territorio (PAT) in relazione ai nuovi strumenti urbanistici” del 24/10/2007

[6] Per un approfondimento delle novità introdotte dalla L.R. 11/2004 si legga l’articolo “Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione; riflessioni a margine delle

nuove leggi regionali sul governo del territorio. Il caso della legge urbanistica veneta” tratta dalla relazione di Patrizia Marzaro Gamba su “Credito edilizio e potere di pianificazione”, presentata al Convegno di studio su “La perequazione urbanistica nella legislazione statale e regionale veneta” svoltosi a Cortina d’Ampezzo l’ 1 e 2 luglio 2005.

Inoltre è possibile consultare sul sito [www. tecnjus.it](http://www.tecnjus.it) l’intervento dell’arch. Romolo Balasso dal titolo “Perequazione e crediti edilizi: svolta per l’urbanistica veneta” ” al convegno dal titolo “Il piano di assetto del territorio (PAT) in relazione ai nuovi strumenti urbanistici” del 24/10/2007