

ALLEGATO "N"

Indirizzi complessivi di sviluppo sociale ed economico
Riabilitazione della residenza trevigiana

Appendice A. Potenzialità di Insegiamento
Residuo nei PRG della Provincia di Treviso

Appendice B. Lo sviluppo edilizio in provincia
di Treviso tra il 2001 e il 2007

Redazione degli indirizzi di
sviluppo sociale ed economico
a cura di

Redazione degli Appendici

Prof. Giuseppe Abbate

Ufficio Studi
Provincia di Treviso

Documento revisionato (Rev 01)
- giugno 2008 -



PROVINCIA DI TREVISO
Settore Ambiente e Pianificazione Territoriale

PREMESSA

Nel presente allegato alla Relazione del PTCP si riportano gli indirizzi per uno sviluppo sociale ed economico della residenza trevigiana. Questi si inseriscono all'interno di uno sviluppo sostenibile che il Piano si è prefissato di conseguire con l'attuazione degli obiettivi operativi principali per la residenza (vedi Rapporto Ambientale):

- Obiettivo Operativo OP-1.2.2. Graduale liberazione del territorio agricolo dall'edificato improprio esistente;
- Obiettivo Operativo OP-1.1.5. Organizzazione delle nuove aree residenziali e recupero delle esistenti aree degradate;
- Obiettivo Operativo OP-5.4.1. Miglioramento della qualità dell'edificato e recupero delle aree degradate.

Il lavoro è stato svolto dal prof. Giuseppe Abbate per la stesura del Documento di Piano del PTCP presentato a maggio 2007.

A supporto di questi indirizzi sono stati inclusi due documenti redatti dall'Ufficio studi della Provincia di Treviso per rilevare quantitativamente lo stato e lo sviluppo del settore edilizio (in prevalenza residenziale) in Provincia.

Il primo documento (vedi Appendice "A") riporta la potenzialità di insediamento residuo nei PRG¹ al fine di determinare, sulla base delle cubature previste dagli strumenti urbanistici comunali, gli abitanti teorici che possono insediarsi sul territorio senza modificare i PRG e aggiungere ulteriori zone residenziali; i risultati evidenziano che saturando le aree residenziali, senza nessuna modifica ai PRG, le cubature residue potranno sopperire al fabbisogno residenziale di abitazioni della popolazione fino al 2031.

Il secondo documento (vedi Appendice "B") riporta lo sviluppo edilizio in provincia di Treviso tra il 2001 e il 2007². In tale periodo i valori riportano una crescita media del numero delle abitazioni (edilizia residenziale) del 19% da confrontarsi con una crescita media della popolazione della provincia del 9%. La disponibilità di abitazioni sul territorio al 31 gennaio 2008 va dal minimo di 359 abitazioni ogni 1000 abitanti di Mansuè al massimo di 674 di Segusino. In media il territorio della provincia dispone di 454 abitazioni ogni 1000 abitanti.

¹ Pubblicato in "Appunti" a cura dell'Ufficio Studi e Ricerche della Provincia di Treviso nel 2003

² Pubblicato in "Quaderno n. 28" a cura dell' Ufficio Studi della Provincia di Treviso nel 2008



PTCP/Treviso.

Lr 11/2004 /Norme per il governo del territorio/art.22, c.3,c)

Indirizzi complessivi di sviluppo sociale ed economico.

Riabilitazione della residenza trevigiana.

Oltre ideologismi e “buone ragioni” imprenditoriali – verso la gente: dal piano autoritario al piano concertato.

1. Dal 1942¹ in Italia la trasformazione del concetto di piano e della pratica della pianificazione territoriale ed urbanistica è caratterizzata da un non incoerente susseguirsi di cicli, per ognuno dei quali la produzione dell’edilizia abitativa svolge un ruolo quantitativamente e qualitativamente fondamentale (non essendo unica in questo, peraltro, in quanto accompagnata dalla produzione dell’edilizia destinata alle attività economiche):

a) *ciclo dell’espansione/dispersione insediativa incontrollata*: fino ai primi anni ’60 gli strumenti urbanistici generali comunali² sono tendenzialmente caratterizzati, ovunque in Italia, dal sovra-dimensionamento quantitativo incontrollato di previsioni di disseminazione insediativa (abitativa e produttiva) di nuovo impianto, qualitativamente sub-standard sia per caratteri tipologici che per dotazioni di attrezzature collettive. Le nuove iniziative edificatorie si disperdono attorno-fuori dai centri urbanizzati, occupando suolo non urbano: agricolo, litoraneo, montano, boschivo...oppure si inseriscono, con interventi prevalentemente di incauto rinnovo edilizio e di degrado culturale, nelle aree urbane centrali storiche;

b) *ciclo della qualificazione insediativa standard*: nella seconda metà degli anni ’60, e fino ai primi anni ’70³, mentre continua in molte Regioni l’occupazione disseminata (quanto, talvolta, dissennata) del suolo non-urbano, gli strumenti urbanistici generali di cui i Comuni si vanno dotando, sono tendenzialmente caratterizzati, se pure in misura diversa se non difforme da Regione a Regione, dalla qualificazione standard di previsioni insediative (abitative e produttive) di nuovo impianto, di consistenza e disseminazione più contenute (*piani dei servizi*)⁴. Negli stessi anni⁵ viene istituita la Commissione parlamentare di *Indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, che darà orientamento fondativo, in Italia, alla attuale nozione di bene culturale ambientale, connettendolo alla pianificazione urbanistica;

c) *ciclo della crescita insediativa contenuta/disciplinata*: nella seconda metà degli anni ’70, e fin oltre la metà degli anni ’80, gli strumenti urbanistici generali comunali sono tendenzialmente caratterizzati dalla limitazione, imposta dalle prime leggi urbanistiche regionali, di previsioni insediative (in primo luogo abitative) qualitativamente standard e quantitativamente non eccedenti, almeno nella previsione statistica teorica, la capacità insediativa atta a soddisfare fabbisogni residenziali pregressi ed aggiuntivi, e connesse dotazioni di impianti ed attrezzature, a traguardo temporale limitato, ed inoltre prioritariamente tendenti, almeno nei disposti normativi e nelle affermazioni di principio, alla progettazione di piani urbanistici attuativi per la riabilitazione delle consistenze insediative storiche esistenti (in quegli anni denominate “*patrimonio edilizio esistente*”) oltre che al nuovo impianto di consistenze aggiuntive (*piani di minima*);

d) *ciclo della trasformazione insediativa deregolamentata*: dalla seconda metà degli anni ’80 gli strumenti urbanistici generali, dei quali i Comuni si sono ormai quasi tutti dotati, iniziano a caratterizzarsi per previsioni di trasformazione innovativa di consistenze insediative (in primo luogo abitative) esistenti, tendenzialmente espresse per via di singoli *progetti* di piani di lottizzazione d’iniziativa privata ovvero di singoli interventi edilizi (più che per *programmi* coordinati), e convergenti alla concentrazione interstiziale in aree urbane centrali ed ivi alla sostituzione di funzioni, attività, usi pregressi, oltre che ad ulteriori iniziative di disseminazione marginale delle funzioni abitative e produttive, e di attrezzature;

e) *ciclo della trasformazione insediativa pianificata*: con la graduale

¹ Legge statale 17 agosto 1942 n.1150, “*legge urbanistica*”.

² In quegli anni (come anche negli anni seguenti) i piani territoriali di coordinamento previsti dalla 1150, al di là di dibattiti studi ed esperimenti restano inattuata “ipotesi di lavoro”, ed altrettanto dicasi dei piani urbanistici attuativi (i “piani particolareggiati” della 1150)

³ Con il DPR 8/1972 lo Stato inizia a trasferire alle Regioni le proprie funzioni amministrative in materia urbanistica.

⁴ Sono gli anni della *legge ponte* (765/1967) e del DM 1444/1968 (...*rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi...*)

⁵ Legge statale 310/1964. Tra altre *Dichiarazioni di principio* pronunziate dalla Commissione è necessario richiamare qui la fondativa dichiarazione XXXIX, che contiene la definizione di *Beni culturali ambientali*, da intendere come “*zone corografiche costituenti paesaggio, naturale o trasformate dall’opera dell’uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane o non urbane, che presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà devono essere conservate al godimento della collettività.*”



sostituzione delle leggi urbanistiche regionali di prima generazione, dalla seconda metà degli anni '90 le Province avviano la formazione di propri piani territoriali di coordinamento, mentre i Comuni iniziano ad adeguare i propri strumenti urbanistici generali e le proprie politiche di governo e tutela della trasformazione territoriale ai rinnovati disposti legislativi regionali.

2. In prospettiva, l'analisi di questo succedersi dei cicli delle politiche territoriali locali italiane consente di cogliere, al di là di non trascurabili differenze regionali, tendenze riconducibili ad un indirizzo evolutivo complessivamente coerente:

- a) il progressivo contenimento delle tendenze all'occupazione insediativa incontrollata del suolo non-urbano "marginale";
- b) il progressivo incremento, quantitativo e qualitativo, delle dotazioni di servizi sociali;
- c) l'impegno crescente alla riabilitazione delle consistenze insediative esistenti, ottenuto sia con il recupero delle consistenze fabbricative, sia con la sostituzione degli usi in atto;
- d) l'attenzione crescente alla tutela della qualità culturale e ambientale delle risorse territoriali;
- e) il progressivo contenimento dell'incremento indiscriminato/speculativo della capacità insediativa abitativa;
- f) il graduale abbandono della previsione statistica teorica come unità di misura meramente quantitativa degli incrementi sociale (demografico e migratorio) ed occupazionale cui riferire la dimensione degli strumenti urbanistici comunali.

Queste tendenze sono andate convergendo e consolidandosi tra la seconda metà degli anni 1990 e primi anni 2000, e costituiscono oggi, sia pure in diversa misura, traguardi legislativi, politici, culturali ed operativi, prima ancora che economici, acquisiti dalla pianificazione urbanistica e per essa dalla legislazione regionale. Da essi occorre dunque muovere verso la costruzione di nuovi modi e nuove operatività capaci di dare adempimento adeguato all'attesa abitativa manifesta.

3. Tuttavia, nel medesimo tempo e dappertutto, in misura diversa, cresce anche con la legittimazione di piani e politiche compiacenti la tendenza per cui agli *interventi importanti* (da quale punto di vista "importanti" resterebbe comunque da chiarire) si provveda, piano o non piano, "non appena possibile", operando per singole grandi aree, singoli grandi progetti, singoli grandi investimenti, singoli grandi interventi. – così che di fatto siano le grandi trasformazioni insediative, con tutto il reticolo sotteso di interessi che esse trascinano e/o suscitano, a determinare di fatto, e sempre più drasticamente, scelte di governo ed assetto del territorio, e non viceversa. Piano o non piano.

4. E' lungo questo più ampio ed articolato processo politico-culturale-economico-tecnico che il Veneto si dota negli anni '60 di una nuova legge urbanistica regionale⁶, correlandola alla specifica normazione dell'edificabilità nelle zone agricole.⁷

La legge urbanistica regionale 61/1985 interviene, senza peraltro riformarne significativamente le linee di tendenza, all'interno del processo di disseminazione dell'edilizia abitativa e produttiva da tempo in atto nel Veneto, e di fatto sostenuto dagli strumenti urbanistici generali di cui nel frattempo i Comuni si sono per lo più dotati, conformemente a criteri ed adempimenti di formale conformità alla normazione vigente, ed interpretazioni invece estensive date di essa da molte Amministrazioni comunali con il silenzio-assenso della Regione.

Secondo la legge 61/1985 costituisce cardine per il *dimensionamento degli strumenti urbanistici* (comunali) la *capacità insediativa residenziale teorica*.⁸ E' infatti secondo tale criterio che in Italia complessivamente le prime leggi regionali, dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80, disciplinano il dimensionamento degli strumenti urbanistici generali comunali⁹ (e correlatamente il fabbisogno minimo di aree da destinare ai servizi collettivi)

In realtà, la capacità insediativa residenziale teorica si dimostra ben presto

⁶ Lr veneta 27 giugno 1985, n.61 (*Norme per l'assetto e l'uso del territorio*).

V. anche, in questa legge, l'art. 121 (*Abrogazioni*)

⁷ Lr veneta 5 marzo 1985, n.24 (*Tutela ed edificabilità delle zone agricole*).

⁸ Lr veneta 61/1985, Titolo III, art.22.

⁹ Lr veneta 61/1985, art.22, c.2: „Il dimensionamento del PRG è fatto sulla base della capacità insediativa residenziale teorica,

strumento tecnico incapace di contenere “al minimo necessario” la crescita edilizia abitativa, sia perché i parametri per il computo dei movimenti migratori¹⁰ sono più che aleatori, sia perché della disciplina di legge le Amministrazioni comunali danno talvolta interpretazioni più che estensive, sia fondamentalmente perché la *cultura dell’abitare* (in proprietà, fuori città, in case ampie) delle famiglie venete mal si adatta alle quantità disposte dal dettato legislativo, per effetto non soltanto dell’interpretazione *patriarcale* che dell’idea di famiglia è data in specie nei piccoli Comuni di cui è prevalentemente composto il Veneto, ma anche, di conseguenza, della disseminazione di queste nuove, ampie abitazioni nel territorio non-urbano.

Appunto in questa disseminazione abitativa (e produttiva) nel territorio non-urbano si devono riconoscere le ragioni di fondo dell’insuccesso del governo urbanistico veneto comunale dopo l’approvazione della legge: né la 61/1985, né la 24/1985, riescono infatti a contenere entro i limiti legislativi prescritti l’occupazione del suolo non-urbano, né tanto meno a “salvaguardare la destinazione agricola del suolo, valorizzandone le caratteristiche ambientali e le specifiche vocazioni produttive”¹¹.

Un altro carattere distintivo della Lr veneta 61/85, del resto conforme agli orientamenti complessivi della legislazione e della cultura urbanistiche italiane di quegli anni, è costituito dal nuovo rilievo attribuito agli strumenti dell’urbanistica attuativa, dal piano particolareggiato al piano di lottizzazione al piano di recupero¹². In altri termini, la attuazione delle previsioni/prescrizioni dei PRG si esprime sempre più frequentemente (oltre che nelle licenze/concessioni edilizie dirette) negli strumenti urbanistici esecutivi, almeno in quanto capaci di sollecitare l’impegno finanziario privato in conto “oneri di urbanizzazione”: la crescita edilizia si raccoglie cioè sempre più all’interno di uno scenario complessivo di progettazione urbanistica, che peraltro la Lr 61/1985 non considera necessario correlare esplicitamente, né implicitamente, a programmi non formali di governo pubblico della trasformazione territoriale e della tutela culturale ambientale. Non sono ancora, ad esempio, gli anni ‘90, e seguenti, dei *programmi complessi*, né posseggono ancora portata legislativa (anche se già introdotti in piani locali) procedure come *credito edilizio*, *perequazione urbanistica*, *compensazione urbanistica*, *trasferimento di consistenze edilizie*...cui incardinare programmi piani e progetti di intervento andando oltre, senza prescindere, la mera progettazione urbanistica, sia pure esecutiva. Questa labilità programmatica¹³, cui il ricorso all’urbanistica esecutiva di iniziativa privata (i piani di lottizzazione) non riesce a sostituirsi con motivazioni d’interesse generale (sono ad esempio gli anni del fallimento dei PPA), limita drasticamente le capacità comunali di governo *manageriale* della trasformazione territoriale, riducendole ad un ruolo poco più che *regolamentare*, di controllo separato di conformità delle singole iniziative private.

La produzione di edilizia abitativa ne trae in quegli anni connotazioni esplicite: l’esperienza di quasi vent’anni di Lr 61/1985 dimostra che la *disciplina meramente quantitativa* delle trasformazioni insediative non è sufficiente, se misurata soltanto in parametri e standard, ad assicurare alle famiglie (ed alle aziende produttive) qualità insediative adeguate, ed a garantire la qualità ambientale dell’intorno insediativo. Si sperimenta, per conseguenza, che l’attenzione del legislatore, come poi degli operatori territoriali, pubblici e privati, deve volgersi piuttosto alle *condizioni qualitative* della trasformazione territoriale, delle quali gli indici quantitativi devono pertanto costituire unità di misura, in quanto necessarie, non delle previsioni normative qualitative del piano urbanistico ma della mera ammissibilità degli interventi.

5. Tutto ciò considerato, si deve constatare che le leggi urbanistiche regionali di seconda generazione, e tra di esse la legge veneta 11/2004¹⁴, pongono progressivamente termine al tempo di quel *movimento razionalista* che, traendo origine (legislativa) dalla legge urbanistica statale del 1942¹⁵, aveva ispirato in Italia, per tutta la seconda metà del XX secolo, l’azione urbanistica pubblica e privata, gradualmente acquisendo e consolidando posizioni di progresso legislativo, culturale, tecnico ma al tempo stesso esaurendosi in un sempre più sterile formalismo burocratico/autoritaristico, che neppure la legislazione regionale di prima generazione riesce a superare, e che anzi compromette le potenzialità positive dei traguardi raggiunti nel frattempo, come anche gli indirizzi innovativi proposti dalle leggi regionali. Un netto distacco caratterizza da questo punto di vista le due generazioni di

che risulta dalla somma delle capacità insediative di tutte le aree residenziali o a parziale destinazione residenziale previste dal piano stesso.”

Analogamente, ad esempio, nel 1976 la Lr urbanistica piemontese dispone (art.20): “*La capacità insediativa residenziale ai fini del dimensionamento del Piano e della determinazione degli standard urbanistici...è data dal rapporto tra volumetria edificata od edificabile in tutte le zone residenziali o a parziale destinazione residenziale prevista dal PRG e l’indice volumetrico abitativo di cui ai successivi commi...*”

Si nota, ad esempio, che le tecniche di computo della capacità insediativa residenziale sono diverse tra Veneto e Piemonte, ma il criterio ordinatore permane immutato.

¹⁰ Lr veneta 61/1985, art.22, cc.3 ,4,5.

¹¹ Lr veneta 24/1985, art.1, c.1.

¹² Lr veneta 61/1985, art.11 e sgg

¹³ Anche se la programmazione della gestione e trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio è affermata come *obiettivo* dall’art.1 della stessa Lr 61/1985.

¹⁴ Lr 23 aprile 2004 n.11 (*Norme per il governo del territorio*)

¹⁵ V. sopra nota 1.



leggi urbanistiche regionali: in sintesi, dall' *urbanistica regolamentare* all' *urbanistica operativa*

Interpretate in questa prospettiva le direttive dettate per la residenzialità dalla nuova legge urbanistica regionale veneta danno conto, se pur ancora contenuto, del distacco fondativo che la separa dalla 61/1985:

a) la stessa distinzione tra PAT e PI, pur a formare un unico PRC¹⁶, è significativa: il PAT *“delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale”*, il PI *“programma gli interventi”* *“in coerenza ed in attuazione”* del PAT. Si delinea così non più un “progetto”, come nel PRG della legge 61/1985, ma un “processo”: disciplinato non più verso un traguardo “finale” di assetto fisico/funzionale del territorio, ma come sistema di condizioni di tutela cui conformare *in itinere* trasformazioni in parte imprevedibili *ex ante*, così come imprevedibile a priori, e mutevole, diviene per conseguenza l'assetto fisico/funzionale del territorio, di cui il PRC senza tracciarne se non le maggiori linee di struttura dettate dai piani sovraordinati tende piuttosto a garantire piuttosto la *qualità* complessivamente risultante dalle trasformazioni;

b) la legge 11/2004 detta sì ancora parametri ed indici per *“un' idonea dotazione di aree per servizi”* per *“garantire adeguati livelli di qualità della vita e degli insediamenti”*¹⁷, ed a tal fine ne pone il presupposto quantitativo in un *“dimensionamento teorico effettuato sulla base delle diverse destinazioni d'uso”*, ma ne riferisce la consistenza, ATO per ATO, *“alle necessità del contesto in cui l'intervento si colloca, al tipo di intervento ed alle esigenze della collettività”*¹⁸; in altri termini, non è più in campo come nella legge 61/1985 una generica dotazione quantitativa indifferenziata (si vorrebbe definirla “burocratica”) di aree per servizi dimensionate, quanto alla residenzialità, in base ad una astratta previsione statistica di movimenti naturale e migratorio e per zone territoriali omogenee, ma una dotazione differenziata per ATO a seconda delle esigenze della collettività oltre che alle necessità del contesto (deficit pregressi, disagio sociale...) ed al tipo di intervento (concessioni singole, programmi complessi...), ed inoltre in quantità rideterminabili *“in relazione alle diverse connotazioni del tessuto e degli interventi previsti”*¹⁹, potendo poi gestire gli interventi attuativi con *“modalità di perequazione e compensazione”*²⁰;

c) la legge 11/2004 dispone orientamenti espliciti per la crescita disciplinata della residenzialità:

- *“individua le aree di urbanizzazione consolidata in cui sono sempre possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti...”*²¹;

- *“determina il limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola...”*²²;

- *“definisce ...le aree di riqualificazione e riconversione”*²³;

- *“individua i contesti territoriali destinati alla realizzazione di programmi complessi”*²⁴;

- *“il dimensionamento residenziale è effettuato sommando ai residenti insediati gli abitanti teorici ipotizzati dovuti a nuove espansioni, trasformazioni o cambi di destinazioni d'uso”*²⁵;

- *“lo standard per abitante teorico è quantificato in 150 mc di volume residenziale lordo. Il PAT può rideterminare tale parametro in relazioni alle diverse connotazioni del tessuto urbano e degli interventi previsti”*²⁶;

- *“nella zona agricola sono ammessi esclusivamente interventi edilizi in funzione dell'attività agricola...”*. *“Gli interventi...sono consentiti, sulla base di un piano aziendale, esclusivamente all'imprenditore agricolo titolare di un'azienda agricola...”*²⁷;

- *“individua gli ambiti territoriali cui attribuire i corrispondenti obiettivi di tutela, riqualificazione e valorizzazione, nonché le aree idonee per interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale”*²⁸;

- *“detta una specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle zone di tutela ed alle fasce di rispetto...”*²⁹

- *“determina, per ATO, i parametri teorici di dimensionamento, i limiti quantitativi e fisici per lo sviluppo degli insediamenti residenziali...perseguendo l'integrazione delle funzioni compatibili”*³⁰, tanto più che *“il PAT può aggregare gli standard...”* delle aree per servizi *“in relazione agli ATO, alle necessità del contesto...al tipo di intervento ed alle esigenze espresse dalla collettività”*³¹;

- si deve comunque ritenere che tra le *“linee preferenziali di sviluppo*

¹⁶ Lr veneta 11/2004, art.12.

¹⁷ Lr veneta 11/2004, art.31.

¹⁸ Lr veneta 11/2004, art.31, c.6.

¹⁹ Lr veneta 11/2004, art.31, c.8.

²⁰ Lr veneta 11/2004, art.13, c.1, al.m).

²¹ Lr veneta 11/2004, art.13, c.1, al.o).

²² Lr veneta 11/2004, art.13, c.1, al.f).

²³ Lr veneta 11/2004, art.13, c.1, al.l).

²⁴ Lr veneta 11/2004, art.13, c.1, al.p).

²⁵ Lr veneta 11/2004, art.31, c.7

²⁶ Lr veneta 11/2004, art.31, c.8.

²⁷ Lr veneta 11/2004, art.44, c.1.

²⁸ Lr veneta 11/2004, art.13, c.1, al.c).

²⁹ Lr veneta 11/2004, art.13, c.1, al.h).

³⁰ Lr veneta 11/2004, art.13, c.1, al.k).

³¹ Lr veneta 11/2004, art.31, c.6

³² Lr veneta 11/2004, art.13, c.1,

*insediativo*³² previste dalla legge, non siano da escludere previsioni di nuova residenzialità aggiuntiva, come lascia intendere, ad esempio, l'acceso legislativo, già citato sopra, a "*limiti quantitativi e fisici per lo sviluppo degli insediamenti residenziali*";

d) apre il governo dei processi d'attuazione delle previsioni urbanistiche di PAT e PATI, andando oltre il mero controllo amministrativo/tecnico di conformità dei progetti, alla concertazione "*tra soggetti pubblici e privati per assumere... proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico*"³³, alla "*conclusione di accordi di programma*"³⁴, alla formazione di programmi integrati di cui all'art.16 della legge 17 febbraio 1992 n.179..."³⁵, e dettandone gli strumenti operativi (*perequazione urbanistica*³⁶, *credito edilizio*³⁷, *compensazione urbanistica*³⁸....);

6. Da questo scenario legislativo è possibile desumere gli indirizzi cui riferire, nei PRC, le politiche locali della residenzialità:

a) in un contesto di tutela culturale ed ambientale che investe, in diversa misura, l'intero territorio provinciale attenzione prioritaria sarà destinata a differenziati modi di riabilitazione delle risorse abitative esistenti, ed insieme del territorio non urbano;

b) sviluppi aggiuntivi per l'espansione degli insediamenti residenziali saranno ammissibili, in quanto necessari, al di fuori dei centri storici, ma a condizione del loro convergere in compendi attrezzati che sostituiscano eventualmente preesistenze improprie (ad esempio: produttive), e purchè di essi sia prevista l'integrazione contestuale in compendi dotati di adeguate infrastrutture, impianti, attrezzature;

c) iniziative edificatorie singole saranno da considerare ammissibili esclusivamente negli spazi interstiziali, liberi o liberabili, della città "consolidata"³⁸ e delle periferie urbane;

d) nei centri storici non sarà consentita la modificazione, per sottrazione od addizione, delle consistenze edilizie preesistenti, se non per la demolizione di superfetazioni abusive, ovvero tardive, ovvero degradanti. Interventi saranno considerati ammissibili esclusivamente per l'adeguamento a nuovi usi, abitativi e/o terziari, compatibili con la conservazione di tipologie e strutture esistenti. Analogamente si procederà agli interventi nelle Ville venete;

e) al fine di riabilitare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale gli interventi di cui sopra ai punti a) e b) e d) saranno considerati come di *rilevante interesse generale* e configurati come *programmi complessi di intervento*, caratterizzati cioè dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, da una dimensione tale da incidere sulla riabilitazione insediativa anche dell'intorno, e dal possibile concorso di risorse finanziarie ed operatori pubblici e privati;

f) gli interventi di cui sopra al punto c) potranno venir attuati da singoli operatori, pubblici o privati, esclusivamente in aree interstiziali di superficie fondiaria non superiore a m² 2.000 adeguatamente dotate ovvero contestualmente dotabili di infrastrutture, impianti, attrezzature al servizio degli insediamenti ammissibili secondo il PRC.

7. I tipi d'intervento³⁹ ammissibili per l'attuazione delle componenti abitative degli interventi a), b), c), d) di cui al paragrafo precedente sono conseguentemente:

interventi a) ("*in un contesto di tutela culturale ed ambientale che investe, in diversa misura, l'intero territorio provinciale attenzione prioritaria sarà destinata a differenziati modi di riabilitazione*⁴⁰ *delle risorse abitative esistenti, e del territorio non urbano*");

manutenzione ordinaria e straordinaria;

restauro scientifico;

al.l).

³³ Lr veneta 11/2004, art.6.

³⁴ Lr veneta 11/2004, art.7.

³⁵ Lr veneta 11/2004, art.19, c.1, al.f).

³⁶ Lr veneta 11/2004, art.35.

³⁷ Lr veneta 11/2004, art.36.

³⁸ Lr veneta 11/2004, art.37.

³⁸ *Consolidati* sono denominati, dalla letteratura urbanistica corrente, i tessuti insediativi (esterni ai centri storici) nei quali non soltanto le reti infrastrutturali e le dotazioni dei fondamentali servizi esistono non precariamente, ma tra le loro maglie l'ordito abitativo e produttivo è stabilmente presente e strutturato, così che spazio per ulteriori iniziative singole sia ottenibile unicamente tra gli interstizi delle preesistenze ovvero dal rinnovo di esse.

³⁹ DPR 380/2001, art.3.

⁴⁰ Con l'espressione *riabilitazione* si intende qui significare il miglioramento qualitativo delle complessive condizioni in atto in un compendio insediativo (territoriale, urbanistico, architettonico...) così da renderlo atto ad essere coerentemente riutilizzato.

⁴¹ C.C., L.III (Della proprietà), T.I (Dei beni), art.817: "*Sono pertinenti le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa.*"



restauro;
risanamento conservativo;
demolizione senza sostituzione né ricostruzione;
demolizione di superfetazioni abusive, tardive, degradanti;
riabilitazione strutturale, tipologica e funzionale;
riabilitazione pertinenziale⁴¹;

.....

interventi b) (*“sviluppi aggiuntivi per l’espansione degli insediamenti residenziali saranno ammissibili, in quanto necessari, al di fuori dei centri storici, ma a condizione del loro convergere in compendi attrezzati che sostituiscano eventualmente preesistenze improprie (ad esempio: produttive), e purchè di essi sia prevista l’integrazione contestuale con adeguate dotazioni di infrastrutture, impianti, attrezzature”*):

manutenzione ordinaria e straordinaria;
restauro;
risanamento conservativo;
demolizione con sostituzione edilizia;
demolizione con ricostruzione edilizia;
ristrutturazione edilizia;
ristrutturazione urbanistica;
nuovo assetto urbanistico;
nuova costruzione;
ampliamento edilizio;

.....

interventi c) (*“iniziative edificatorie singole saranno da considerare ammissibili esclusivamente negli spazi interstiziali, liberi o liberabili, della città “consolidata”³⁸ e delle periferie urbane”*):

manutenzione ordinaria e straordinaria;
restauro;
risanamento conservativo;
demolizione con sostituzione edilizia;
demolizione con ricostruzione edilizia;
ristrutturazione edilizia;
nuova costruzione;
ampliamento edilizio;

.....

Interventi d) (*“nei centri storici non sarà consentita la modificazione, per sottrazione od addizione, delle consistenze edilizie preesistenti, se non per la demolizione di superfetazioni abusive, ovvero tardive, ovvero degradanti. Interventi saranno considerati ammissibili esclusivamente per l’adeguamento a nuovi usi, abitativi e/o terziari e/o secondari di servizio agli insediamenti, compatibili con la conservazione di tipologie e strutture esistenti. Analogamente si procederà agli interventi nelle Ville venete”*):

manutenzione ordinaria e straordinaria;
restauro scientifico;

⁴² Lr veneta 11/2004, Titolo V.

restauro;
 risanamento conservativo;
 demolizione di superfetazioni abusive, tardive, degradanti;
 riabilitazione strutturale, tipologica e funzionale;
 riabilitazione pertinenziale;

8. Questa strategia della residenzialità appare capace, se coerentemente ripresa ed articolata dai PAT/PATI, a produrre esiti conformi alle finalità ed agli obiettivi del PTCP:

- a) nel territorio non-urbano non saranno ammissibili nuove consistenze abitative singole/isolate se non destinate, su programmi aziendali approvati, ad attività economiche del settore primario⁴²;
- b) saranno ammissibili nuovi compendi abitativi, cioè insiemi di abitazioni dotati di adeguati sistemi di infrastrutture, impianti, attrezzature, localizzabili in aree di delocalizzazione di attività produttive, in cui tra altre raccogliere abitazioni improprie disseminate nel territorio non-urbano;
- c) iniziative per la realizzazione di consistenze abitative singole/isolate non saranno più ammissibili se non nelle “città consolidate” e nelle “frange urbane”, e su superfici fondiari non superiori a 2.000 m²;
- d) nei centri storici e per le Ville venete iniziative singole saranno ammissibili, ma esclusivamente per la conservazione delle consistenze edilizie (abitative e non) preesistenti.

9. Questi indirizzi strategici per la residenzialità implicano evidentemente che, specificamente per l’attuazione dei programmi di compendio di rilevante interesse pubblico, dovrà mutare la dimensione stessa degli interventi edilizi abitativi, e quindi la struttura e la specializzazione della managerialità e dell’imprenditoria capaci di affrontarli, e dovrà mutare conseguentemente anche la strategia dell’intervento pubblico per l’abitazione (sovvenzionata e/o convenzionata e/o agevolata), che almeno nei compendi dovrà rinunciare all’isolamento ed allo stillicidio delle concessioni singole e dei singoli mutui agevolati, per concentrare le risorse pubbliche nel sostegno di grandi iniziative d’urbanizzazione gestite da agenzie immobiliari a capitale pubblico, o misto, o privato che nel progresso correlato delle tecnologie e dei cronoprogrammi di produzione edilizia troveranno spazio per nuovi impegni produttivi e commerciali a minori prezzi di mercato, e con ricaduta sociale⁴³ di quote parte significative dei redditi imprenditoriali.

10. A buona ragione questa strategia della residenzialità può essere denominata “del rinnovo abitativo/insediativo”, caratterizzando complessivamente sia gli indirizzi dettati dal PTCP che, poi, le politiche ed i programmi dei PAT/PATI e dei PI. Essa

⁴³ Per *ricaduta sociale* si intende qui la quota di reddito, eccedente i tributi di urbanizzazione dovuti per legge, che gli imprenditori sarebbero richiesti di versare per la attuazione senza onere pubblico di contropartite richieste dai soggetti pubblici (amministrazioni comunali in primo luogo) in contropartita della promozione dell’iniziativa, di garanzie alla proprietà del suolo, della dimensione d’intervento, della certezza dei tempi burocratico/amministrativi e così via, secondo convenzioni contrattualmente definite.

⁴⁴ Tecnica cui generalmente facevano ricorso gli strumenti urbanistici comunali secondo la leggi urbanistiche di prima generazione.

⁴⁵ V. sopra nota 43



tende sì ad accrescere, in quanto necessario, la consistenza complessiva delle abitazioni disponibili pur riservando lo spazio necessario al miglioramento delle dotazioni di infrastrutture, impianti, attrezzature; ma la sua più ampia finalità si riconosce nel riabilitare abitazioni esistenti e contestualmente territorio ed insediamenti, la cui qualità è stata compromessa da una troppo lunga e diffusa interpretazione “burocratica” sia della legislazione urbanistica e degli strumenti urbanistici locali, sia conseguentemente della crescita edilizia.

Ne consegue che gli obiettivi per l’abitazione, cui secondo la finalità più ampia della riabilitazione della residenzialità le Amministrazioni locali (provinciale e comunali) daranno coerente risposta, non sono quantitativamente misurabili sulla premessa di proiezioni statistiche di variazione naturale e migratoria⁴⁴ bensì, per ogni PI e prima, complessivamente, per PAT e PATI, considerando il rapporto tra programmi di trasformazione abitativa e qualità insediativa conseguente, misurata in:

- a) dotazioni di infrastrutture impianti attrezzature;
- b) compensazioni e mitigazioni;
- c) riduzione del disagio abitativo;
- d) elevazione degli standard tipologici e funzionali;
- e) qualificazione delle tecniche costruttive;
- f)

11. Il rinnovo abitativo/insediativo: una strategia di difficile, complesso governo. Essa comporta, per ogni programma di intervento:

- a) il coordinamento procedurale totale, urbanistico ed edilizio, amministrativo e tecnico;
 - a) la acquisizione della disponibilità, non frazionata ma unitariamente ricomposta, degli immobili (suolo ed edifici) di intervento;
 - b) il trasferimento, sia pure temporaneo e previa opzione di ritorno, degli eventuali occupanti degli edifici;
 - c) la messa a punto di un programma e di un piano finanziario complessivi;
 - d) la coordinata/contestuale attuazione dell’ iniziativa per le componenti sia d’interesse privato che d’interesse generale (infrastrutture, impianti attrezzature, mitigazioni, compensazioni...)

In quanto intrapresa complessa, di ampia dimensione e capace di effetti sull’intorno, la strategia d’ogni iniziativa di rinnovo abitativo/insediativo deve essere considerata di *rilevante interesse generale*, di cui verificare la compatibilità con lo scenario della pianificazione urbanistica locale.

Ogni iniziativa di rinnovo insediativo può venir condotta, sulla premessa comunque di un accordo di programma, da tre tipi diversi di organismi manageriali:

- a) gli stessi Comuni, al fine di acquisire la disponibilità degli immobili per affidarli in uso ad un ente imprenditoriale (*agenzia?*) cui conferire l’esecuzione degli interventi previsti dall’accordo di programma, compresi⁴⁵ gli interventi urbanizzativi (infrastrutture, impianti, attrezzature) e di qualificazione ambientale;
- b) enti imprenditoriali *ad hoc*, riuniti in persona giuridica con la partecipazione anche patrimoniale (ad esempio, in conto tributi d’urbanizzazione) del Comune, che opereranno sulla premessa di un accordo di programma in condizioni di iniziativa privata offrendo ai proprietari immobiliari preesistenti una partecipazione all’intervento, salvo in caso di loro rifiuto o rinuncia il rimborso del valore attuale dell’immobile abbandonato;
- c) persone giuridiche costituite dai proprietari degli immobili compresi nel compendio di intervento, con l’integrazione eventuale di promotori finanziari e/o di imprenditori-costruttori, con l’intento di ricomporre le unità immobiliari, realizzare a proprio onere, per “ricaduta sociale”, gli interventi urbanizzativi e di qualificazione ed attuare in questo unitario compendio attrezzato le consistenze abitative previste.

12. Si coglie qui quella che forse costituisce la *condizione di fattibilità* centrale degli interventi di rinnovo insediativo. Finchè infatti si tratta di definire finalità ed obiettivi da perseguire, programmi da convenire, procedure da svolgere, persone giuridiche da istituire, il coordinamento – ed in definitiva le intese operative – sono di norma non soltanto possibili ma effettivamente perseguiti, a fatica talvolta, sulla premessa di un protocollo iniziale di intenti, forse “mediato” ma alla fine, in quanto sollecitato dagli interessi in questione, accettato da ognuna delle parti, pubbliche o

private.

Ma quando si tratta di “passare ai fatti”, e cioè all’attuazione del programma concordato, il coordinamento – fino ad allora magari faticoso ma comunque possibile in ragione degli intenti stessi che sollecitano le parti interessate – diviene tanto più difficile, se non talvolta impraticabile, a causa:

- a) della molteplicità degli interessi immobiliari particolari;
- b) della molteplicità degli interessi finanziari;
- c) della molteplicità delle procedure;
- d) della molteplicità delle competenze;
- e) delle posizioni di “rendita” lucrabili da qualche interesse particolare
- f)

Può quindi darsi il caso, di fatto ed al di là d’ogni migliore intenzione, che le iniziative attuative, quando avviate, vengano intraprese non nei termini del cronoprogramma coordinato ma in successione imposta dalle circostanze, con effetti negativi finanziari, tecnici, sociali...

Occorre conseguentemente che l’attuazione delle iniziative di rinnovo insediativo sia condotta da un *responsabile del procedimento* capace di provvedere ad essa – dal primo atto propositivo fino all’ultima consegna di “chiavi in mano” – in modo coerente ed ordinato, e cioè capace sia di coordinare l’azione delle diverse parti interessate, sia di programmare l’esecuzione degli interventi attuativi, sia di farli eseguire tempestivamente. Questo responsabile del procedimento dovrebbe disporre di risorse gestibili autonomamente, in entità sufficiente a consentirgli di fare – a condizione di espliciti impegni di restituzione – anticipazioni di cassa capaci di assicurare la tempestiva esecuzione dei lavori previsti dal cronoprogramma.

Ma al di là d’ogni ipotesi sulle sue competenze, sta di fatto che un responsabile del procedimento come quello qui sopra ipotizzato costituisce l’indispensabile fattore di connessione – per così dire – tra il “dire” ed il “fare”, e cioè tra gli intenti programmatici concordati/dichiarati e la gestione del cantiere; ed è evidente che l’insieme delle competenze di cui egli deve poter disporre per affrontare tutta la complessità degli adempimenti necessari può venir assicurato soltanto da una managerialità - pubblica o privata o mista – non meramente predisposta *ad hoc* e garantita dalla mano pubblica.

13. Il governo pubblico del rinnovo insediativo della residenzialità si precisa così, oltre i caratteri urbanistici, edilizi ed ambientali quantitativi e qualitativi, in una profilatura gestionale/operativa i cui caratteri il PTCP riconosce in

- a) integrazione delle competenze di governo pubblico;
- b) semplificazione procedurale;
- c) distinzione tra competenze di governo e competenze operative;
- d) orientamento verso l’impegno prevalente di risorse private;
- e) inserimento nelle finalità dettate per la residenzialità dal PTCP;
- f) gestione finanziaria unitaria
- g) responsabilità procedimentale unica
- h)

14. Le quantità di edificazione abitativa che il PTCP prevede (con efficacia di prescrizione?) nel territorio provinciale sono:

- il PTCP estende complessivamente al suolo esterno al perimetro degli abitati la denominazione di “agricolo”, ed a tal fine prescrive che i Comuni provvedano alla perimetrazione degli abitati comprendendo in essi, in particolare, le “frange urbane” (periferie).⁴⁶ Essendo acquisita dal PTCP la disciplina dell’edificazione nel territorio “agricolo” come disposta dalla Lr 11/2004, e dalle correlate disposizioni sull’applicazione della legge⁴⁷ in quanto disposte dalla Giunta regionale, e vigenti, il PTCP constata che, tenuto conto della “inscindibile” connessione constatabile in Italia tra *jus aedificandi* e proprietà del suolo⁴⁸, permane una incontestabile *edificabilità legale* (che il PTCP prescrive in 0,03 m³/m²) sull’intero territorio denominato agricolo, ma che la *edificabilità di fatto* è ristretta, caso per caso, ai suoli sito degli interventi ammessi dal Titolo V della legge regionale 11/2004. Non compete peraltro al PTCP dare indicazioni circa gli usi edificatori cui possono essere destinati i 0,03 m³/m²

⁴⁶ TAR Lombardia/1996/109: “In sede di formazione dei PRG la destinazione agricola non presuppone necessariamente la vocazione agricola dell’area, ben potendo essere finalizzata a preservare un’area da una eccessiva espansione edilizia che ne comprometta i valori ambientali”.

⁴⁷ Lr veneta 11/2004, art.50, c. 1, d)

⁴⁸ Nonostante ripetuti apporti legislativi, pronunciamenti ideologici e politici, sperimentazioni tecniche, in tutta Italia lo *jus aedificandi* è inscindibilmente connesso con la proprietà del suolo. Ed è vero che (CdS/1980/786) “il PRG può sacrificare singoli interessi, in vista degli obiettivi generali da raggiungere, purchè il detto sacrificio risulti da scelte di carattere generale, finalizzate alla pianificazione territoriale”, ma sta di fatto che il “modello veneto”, e non esso soltanto, di trasformazione territoriale della seconda metà del secolo scorso ha dimostrato le difficoltà delle Amministrazioni locali, e non meno della stessa pianificazione territoriale, a disciplinare la trasformazione del suolo conformemente a criteri d’interesse generale come ad esempio quello enunziato dalla sentenza di CdS sopra citata.

Si deve però anche rilevare che secondo Cass.civ.sez.I, 1998/97 non può essere classificata come edificabile un’ area che gli strumenti urbanistici assoggettino a vincolo di inedificabilità, precludendone così le possibilità legali di edificazione.



pertinenti il suolo denominato agricolo ma di cui non siano previste le utilizzazioni consentite dalla legge;

- all'interno dei perimetri degli abitati, ma all'esterno dei centri storici, il PTCP consente *interventi diretti*, mirati previa concessione edilizia alla costruzione di singole abitazioni su fondi di superficie non superiore a 2.000 m²;⁴⁹

- all'interno dei perimetri degli abitati ma all'esterno dei centri storici il PTCP consente interventi di *rinnovo insediativo di rilevante interesse pubblico*, costituito prevalentemente da abitazioni con adeguate dotazioni di infrastrutture, impianti, attrezzature, e da complementari attività economiche secondarie terziarie e quaternarie, su suoli interstiziali liberi, o liberabili da edificato persistente, di superficie territoriale superiore a 2.000 m², con densità territoriale non superiore a 0,7 m²/m², e densità fondiaria non superiore a 2,1 m²/m², destinando all'edificazione abitativa di libero mercato e/o all'edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata, convenzionata, agevolata) non più di 1/3 della superficie territoriale d'intervento, ed a infrastrutture impianti attrezzature 2/3 di questa;

- all'interno dei perimetri dei centri storici il PTCP consente interventi di riabilitazione strutturale, tipologica e funzionale senza modificazione delle consistenze edilizie preesistenti, se non per la demolizione di superfetazioni abusive, tardive o degradanti;

- nel territorio denominato agricolo il PTCP considera ammissibile la costituzione di *borghi* dotati di infrastrutture, impianti, attrezzature, destinati prevalentemente a sollecitare e rendere agibile la delocalizzazione delle abitazioni attualmente disseminate fuori dai centri abitati; la superficie territoriale di questi nuovi borghi è da prevedersi non inferiore all'ordine di grandezza di 3 ettari, comunque con densità territoriale non superiore a 0,7 m²/m² e densità fondiaria non superiore a 2,1 m²/m², destinando all'edificazione abitativa, per ordine di grandezza, non più di 1/3 della superficie territoriale del borgo, ed a infrastrutture impianti attrezzature 2/3 di essa. La costituzione dei borghi è ammessa, di norma, assumendo nella loro superficie territoriale suoli di delocalizzazione di attività produttive, e si avvale, forse sistematicamente, dei modi previsti dalla legge 11/2004 per compensazione, perequazione, credito edilizio per compensare le difformità patrimoniali che si potrebbero verificare tra le parti in ragione dei programmi di riassetto/riabilitazione convenuti.

15. *Linee guida per la regolamentazione dei processi di produzione edilizia abitativa.* La trasformazione edilizia nel territorio provinciale è complessivamente disciplinata dai Regolamenti edilizi comunali conformemente a criteri validi indipendentemente dalla destinazione di uso, funzione, attività delle consistenze oggetto d'intervento.

I criteri di riferimento hanno efficacia sia sui processi di produzione edilizia, sia sui caratteri, quantitativi e qualitativi, delle consistenze edilizie oggetto d'intervento, sia sulle procedure tecnico-amministrative. In particolare quanto alla residenzialità essi sono, fondamentalmente:

- a) quanto ai *processi di produzione*:
 - tipi d'intervento;
 - trasformazione per compendi unitari;
 - dotazione d'infrastrutture, impianti, attrezzature degli interventi;
 - compensazioni e mitigazioni ambientali;
 - organizzazione tecnica della produzione;
 - contenimento degli esiti degradanti/deturpanti della produzione edilizia;
 -
- b) quanto alle *quantità della produzione edilizia*:
 - parametri urbanistici;
 - indici edilizi;
 -
- c) quanto alla *qualità della produzione edilizia*:
 - tutela dei caratteri culturali percettivi;
 - tutela dei caratteri culturali documentari;
 - tutela dei caratteri ambientali strutturali;
 - tutela dei caratteri ambientali naturalistici;
 - controllo dei requisiti prestazionali;

Si veda anche, in proposito, la pronunzia n.442/1993 della Corte Costituzionale: "...per il riconoscimento della natura edificatoria non è necessario il (congiunto) ricorrere della edificabilità legale e della edificabilità di fatto, dal momento che la norma (preordinata all'esproprio dall'art.5bis, c.3 del DL 333/92) va intesa nel senso che (anche) una sola delle due condizioni sia necessaria ma – altresì – sufficiente..."

⁴⁹ V. sopra par. 8, c).

- selezione dei tipi d'intervento secondo la qualità culturale delle preesistenze;
- selezione dei caratteri costruttivi secondo gli usi, funzioni, attività insediabili;
-
- d) quanto alle *procedure tecnico-amministrative*:
- interventi diretti;
- programmi complessi di rilevante interesse generale;
- interventi di tutela culturale;
- interventi di tutela ambientale;
-

I Regolamenti edilizi comunali potranno disporre la materia normativa a seconda della specificità dei caratteri locali, ma in ogni caso considerando sia tutte le sue componenti qui sopra elencate, sia quelle altre la cui normazione potrà venir considerata significativa in relazione a processi, caratteri, procedure locali.