

urbanistica

INFORMAZIONI

VIII GIORNATA DI STUDIO INU

UNA POLITICA PER LE CITTA' ITALIANE

8° Study Day of INU.

Policies for Italian Cities

1.Governance e partecipazione, 2.Politiche per le infrastrutture, 3.Politiche per l'ambiente e il paesaggio, 4.Politiche per lo spazio pubblico, 5.Politiche per la sicurezza, 6.Politiche per la città diffusa, 7.Politiche per ridurre il consumo di suolo, 8.Politiche metropolitane per la promozione della società della conoscenza e dell'innovazione, 9.Politiche urbane nei paesi dell'Unione Europea, 10.Politiche sociali contro la segregazione, 11.Specificità della città del nord,12.Specificità della città del centro, 13.Specificità della città del sud, 14.Specificità della città delle isole.

257

Rivista bimestrale
Anno XXXXI
Settembre-Ottobre
2014
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

Riduzione del consumo di suolo: varianti parziali ai PRG e assistenza tecnico amministrativa agli enti locali

di Gian Franco Fiora*, Beatrice Pagliero**, Irene Mortari***, Paola Boggio Merlo****, Nadio Turchetto*****, Luciano Viotto*****

Contenimento del consumo di suolo: metodo quantitativo o qualitativo? Quasi un ossimoro.

La limitazione del consumo del suolo è uno degli argomenti che caratterizza ormai da anni il dibattito politico e scientifico.

In proposito si sono susseguite numerose ipotesi, “ricette” più o meno fantasiose per pervenire alla riduzione di un fenomeno che ha caratterizzato la crescita delle città del mondo occidentale e che ora sta modificando in modo purtroppo irreversibile molte altre realtà extra europee (Brasile, India, Cina, per citarne alcune).

In Piemonte sia la Regione, sia la Provincia di Torino hanno individuato nella pianificazione sovraordinata di propria competenza uno strumento utile per avviare un percorso concreto per contrastare l’elevato consumo di suolo fertile.

Il Piano Territoriale Regionale, approvato nel 2011 (nella medesima seduta consiliare in cui veniva approvato il nuovo Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino) introduce una direttiva (contenuta all’art. 31 delle Norme di Attuazione), con la quale si precisa che:

(omissis) [8] Il piano territoriale provinciale ... definisce soglie massime di consumo di suolo per categorie di comuni, anche in coerenza con quanto previsto dal PPR, ed in ragione delle seguenti caratteristiche:

- a) superficie complessiva del territorio comunale;*
- b) fascia altimetrica;*
- c) classi demografiche;*
- d) superficie del territorio comunale che non può essere oggetto di trasformazione a causa della presenza di vincoli;*
- e) superficie urbanizzata;*
- f) dinamiche evolutive del consumo di suolo nell’ultimo decennio o quinquennio;*
- g) densità del consumo di suolo in relazione alle diverse destinazioni d’uso.*

Inoltre:

(omissis) [10] In assenza della definizione delle soglie di cui al comma 8 le previsioni di incremento di consumo di suolo ad uso insediativo consentito ai comuni per ogni quinquennio non possono superare il 3% della superficie urbanizzata esistente.

La norma regionale tende a privilegiare un approccio di tipo **quantitativo** onde pervenire all’obiettivo del contenimento del consumo del suolo; in altre parole, una volta “fotografato” il suolo urbanizzato (non è chiaro se nel suolo “urbanizzato” siano conteggiate anche le previsioni non ancora attuate dei Piani Regolatori vigenti) non si possa superare una soglia numerica massima (quantificabili nel 6% nel decennio della pianificazione comunale), demandando alla pianificazione provinciale l’affinamento di tale criterio sulla base dell’analisi di tutta una serie di caratteristiche proprie di ciascun comune tra le quali la morfologia, la demografia, il consumo di suolo pregresso. (cfr. comma 8 del sopra riportato art. 31).

La disposizione sopra richiamata è stata oggetto di alcune critiche da parte del mondo degli urbanisti e pianificatori, e comunque di chi vive e lavora nel quotidiano su questi temi, oltre che delle amministrazioni locali, poiché utilizza ancora un approccio **quantitativo** per affrontare problemi che richiedono ben altro tipo di approfondimento.

Non si può, a parere di chi scrive, affrontare una tematica così complessa, semplicemente introducendo dei valori limite: in altre parole chi ha consumato molto suolo ed ha un’impronta ampia di urbanizzato può continuare a consumarlo grazie al 6% spalmato sul decennio.

L’approccio della Provincia di Torino alla tematica, nella fase di formazione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento (denominato PTC2, entrato in vigore l’11/08/2011) è stato differente.

Si vuole, sottolineare *in primis* il diverso livello di coerenza normativa: *direttiva* per il PTR; *prescrizione che esige attuazione* per il PTC2.

In secondo luogo, il PTC2 adotta un approccio di tipo **qualitativo**. Le Norme di Attuazione non introducono delle soglie, ma richiedono al Comune (mediante appunto una **prescrizione che esige attuazione**) un'articolazione del proprio territorio in tre macrocategorie: *aree dense*, *aree di transizione* e *aree libere*. Nelle *aree dense* sono ammessi nuovi processi insediativi, nelle *aree di transizione* “(omissis) Il limitato incremento insediativo è possibile con la progettazione e ristrutturazione urbanistica da sviluppare per settori, scongiurando il processo di sprawl edilizio mediante interventi di densificazione, sostituzione edilizia, completamento su aree libere intercluse”, ed infine, nelle rimanenti *aree libere* “non sono consentiti nuovi insediamenti né la nuova edificazione nelle aree non urbanizzate; è peraltro ammessa la realizzazione di opere ed interventi pubblici e di interesse pubblico”.

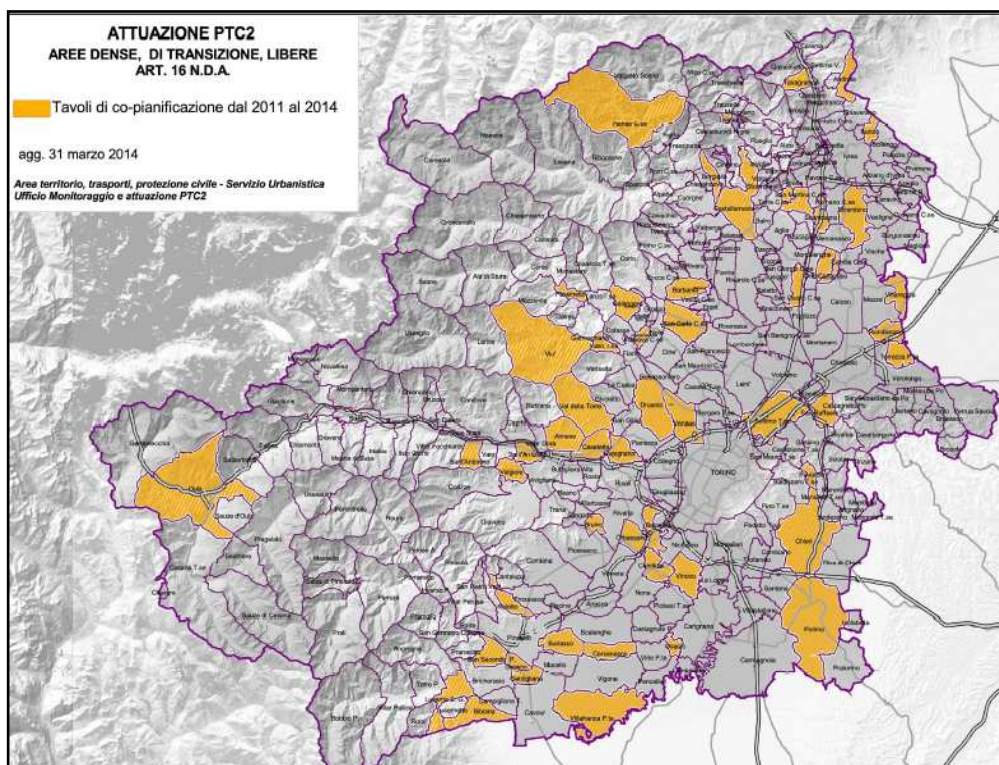


Figura 1 – I comuni che hanno attivato o concluso la procedura di individuazione delle aree dense, di transizione e libere (Fonte: Provincia di Torino, Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica – Progetto trasversale PTC2)

Per la definizione delle aree la Provincia ha messo a punto un modello automatico, che tuttavia non assume una efficacia vincolante, ma si propone nel quadro di un approccio cooperativo con le amministrazioni comunali che possono scegliere di attenersi alla metodologia provinciale, o possono a loro volta proporre un percorso di analisi del territorio e di zonizzazione, purchè siano assicurati i principi definiti dalle Linee guida del PTC2.: “I Comuni, attraverso la variante strutturale individuano nel proprio territorio e propongono alla conferenza di pianificazione l’articolazione delle aree di cui al presente articolo, distinguendole in aree dense, aree libere ed aree di transizione, sulla base delle Linee Guida (Allegato 5 al PTC2), **costituenti contributo conoscitivo e propositivo privo di efficacia vincolante**, nonché sulla base di ulteriori elementi acquisiti dal Comune ed evidenziati motivatamente, relativi agli aspetti fisico-morfologici, insediativi ed infrastrutturali del territorio.” (ultimo comma dell’art. 16 delle Norme di Attuazione del PTC2).

Il bilancio dei primi tre anni di applicazione del PTC2: le varianti parziali

Un primo bilancio di tre anni di applicazione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento è stato illustrato nel corso di un convegno che si è tenuto il 31 marzo 2014 (http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/file-storage/download/pdf/pian_territoriale/ptc2/stato_attuazione_PTC2.pdf).

Un aspetto misconosciuto che è emerso in tale occasione è che anche con modificazioni “minori” alla pianificazione comunale si possono ottenere significativi risultati in termini di riduzione del consumo del suolo.

Per una trattazione più compiuta dell’argomento occorre premettere che in Piemonte si è a lungo parlato di “*piano – processo*”. Si è affermato con forza che quello della pianificazione era un processo continuo; nei fatti questo, è in larga misura in effetti intervenuto, poiché la realtà lo ha preteso, e si è concretizzato nel porre mano a successioni spesso cospicue di varianti al P.R.G.C. vigente.

Da un lato, solo il ricorso agli accordi e alle intese aventi efficacia urbanistica e, dall’altro, l’idea – avanzata e diffusa dall’Istituto Nazionale di Urbanistica (I.N.U.) – di una diversa e nuova articolazione del piano regolatore generale hanno cercato una visione alternativa del tema della permanente flessibilità del P.R.G.C.; ma nessuno ha messo in discussione il fatto che sia divenuto indispensabile assicurare in qualche modo il maggior grado possibile di capacità della pianificazione urbanistica di rispondere con tempestività al continuo (e, oggi, rapidissimo) mutamento delle cose.

Le varianti al piano regolatore generale comunale hanno quindi necessariamente assunto il carattere di atti di pianificazione non solo fisiologici ed ordinari, ma indispensabili e fondamentali per assicurare quella flessibilità della pianificazione e quella capacità della stessa di rispondere costantemente alle esigenze di interesse pubblico, di cui si è detto poc’anzi.

Le **varianti parziali**, a loro volta, danno applicazione anch’esse ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ma con modalità diverse: è la legge stessa a ritenere – con presunzione legale insuperabile – che determinati tipi di variante al P.R.G., individuati per residualità rispetto ai disposti dell’articolo 17, comma 4, della legge urbanistica regionale, non possano incidere su interessi che si muovono al livello di governo regionale ed abbiano la possibilità di intaccare gli interessi di cui è custode la Provincia solo in quanto questi siano stati colti, espressi e tutelati dal piano territoriale provinciale.

Ne deriva lo schema procedimentale che esclude la Regione dalla procedura formativa della variante, investe la Provincia del dovere di considerare se la stessa sia compatibile con il suo piano e con i suoi progetti approvati, ed attribuisce al Comune non solo il compito di adottare la variante, ma anche quello di approvare la stessa. E’ dunque il Comune l’ente responsabile della variante parziale e degli effetti di questa.

Ciò, in coerenza con il fatto che nell’odierno ordinamento – nel quale tutti gli enti territoriali sono adulti – i principi di cui dianzi si è detto vivono concretamente e sono strumento di crescita civile in quanto ad essi sia sotteso il principio di responsabilità.

L’istituto delle varianti parziali ai P.R.G. nella versione piemontese trae anch’esso la sua ragione di vita da quella che è stata chiamata “*la rigidità del piano*”, rigidità percepita dai Comuni e dai cittadini come conseguenza di normative che hanno instaurato procedimenti complessi e lunghi e che hanno determinato – o, quanto meno, permesso – eccessive accentuazioni delle componenti formali e burocratiche dei procedimenti medesimi.

Le varianti parziali, a cui hanno fatto così consistente ricorso i Comuni della provincia di Torino, per la natura stessa dei contenuti che la legge consente loro di avere, contenuti che spesso conferiscono carattere puntuale alla variante, richiedono di dedicare particolare attenzione al tema della motivazione ed alla chiara enunciazione della stessa.

La Provincia, sin dal 1997, anno di entrata in vigore della legge, ha dedicato molte risorse alla assistenza tecnica “preventiva” fornita ad amministratori comunali, tecnici e professionisti.

Questo non solo nella prima fase di applicazione della legge istitutiva delle “varianti parziali”, ma anche soprattutto successivamente alle modifiche introdotte alla LUR dalle leggi regionali n. 3 e n. 17 del 2013, con le quali sono state introdotte modificazioni alle competenze delle province in materia di varianti aventi minore incidenza sul territorio comunale.

Le modificazioni più significative sono contenute all’art. 17, comma 7 della LUR, il quale prevede che la Provincia “*(omissis) si pronuncia in merito alle condizioni di classificazione come parziale della variante, al rispetto dei parametri di cui al comma 6, nonché sulla compatibilità della variante con il PTCP o il PTCM o i progetti sovracomunali approvati e fornisce il contributo in caso di eventuale attivazione del processo di VAS*”.

L’ampliamento delle competenze introdotto con le modificazioni legislative rende ancora più necessaria l’assistenza tecnica preventiva alle amministrazioni locali, al fine di pervenire ad una modificazione al piano regolatore che non solo sia compatibile col PTC2, ma anche che rientri tra i parametri massimi individuati dalla legge. In proposito si ricorda che il Servizio Urbanistica (ora Pianificazione Territoriale Generale e Copianificazione Urbanistica) dedica oltre 300 ore/anno alle forme di assistenza sopra descritte, ovviamente per qualsiasi tipologia di variante.

Nel quadro legislativo sopra descritto la Provincia di Torino, con la piena applicazione delle disposizioni del PTC2: “... costituisce lo strumento prioritario al quale la Provincia si riferisce per verificare, nei casi in cui è chiamata a svolgere tale compito, la coerenza dei piani, dei progetti e dei programmi con l’assetto complessivo del territorio provinciale e con le determinazioni operanti nelle varie materie sottoposte a tutela. (Art. 5, comma 7).

In merito agli obblighi dei comuni: *L’adeguamento dei PRGC ai contenuti del PTC2 dovrà essere evidenziato in modo espresso nell’ambito della relazione illustrativa esplicitando i criteri adottati per attuare le politiche individuate dal Piano territoriale in relazione allo specifico contesto comunale. (Art. 5, comma 4).*

Inoltre:

Art. 15 Consumo di suolo non urbanizzato. Contenimento della crescita incrementale del suolo non urbanizzato.

1. (Prescrizioni che esigono attuazione) Gli strumenti urbanistici generali e le relative varianti, assumono l’obiettivo strategico e generale del contenimento del consumo di suolo e dello sprawling, e privilegiano pertanto, per rispondere al fabbisogno insediativo, gli interventi di riqualificazione e riordino del tessuto urbano esistente perseguendo l’obiettivo di qualità edilizia ed urbanistica, nel rispetto degli standard urbanistici per servizi pubblici e verde.

A tale fine:

- a) promuovono, individuando e prevedendo – ove occorra – i mutamenti più idonei della destinazione d’uso, il recupero e l’uso delle costruzioni esistenti non utilizzate o sottoutilizzate;*
- b) prevedono interventi di rafforzamento della struttura urbana con la necessaria dotazione di servizi;*
- c) disciplinano il recupero e la riqualificazione, individuando – ove occorra – i mutamenti più idonei della destinazione d’uso, delle aree produttive dismesse o localizzate impropriamente;*
- d) escludono nuovi ambiti urbanistici di espansione dispersi sul territorio libero – non urbanizzato - o allineati lungo gli assi stradali;*
- e) perseguono l’obiettivo di realizzare forme compatte degli insediamenti e impedire l’uso del suolo libero;*
- f) disciplinano gli interventi edilizi allo scopo di procurare un’adeguata qualità architettonica, prestazionale e funzionale degli edifici e del tessuto urbano, e di conseguire strutture volte ai principi di efficienza energetica.*

Pertanto, a decorrere dall’agosto 2011, anche alle varianti parziali sottoposte al giudizio di compatibilità della Provincia, sono state applicate le regole generali in termini di riduzione del consumo del suolo.

Occorre considerare che nella strumentazione urbanistica dei comuni della Provincia di Torino, in base ai dati disponibili¹, vi sono oltre 4.000 ha di suolo prenotato, cioè ancora agricolo nello stato di fatto, ma edificabile nello stato di diritto; il range di applicazione delle varianti parziali ai piani regolatori avviene soprattutto su queste tipologie.

Con le parziali, i Comuni propongono soprattutto rilocalizzazioni di aree residenziali o produttive per intervenute nuove esigenze e per garantire quella flessibilità al piano regolatore sopra evidenziata, senza mutare le caratteristiche di strutturalità del piano. In questi casi, la modalità applicativa messa in atto dalla Provincia prevede che si chieda ai Comuni di individuare le aree strettamente necessarie per la localizzazione degli interventi. Ad esempio, se si devono rilocalizzare 20.000 mq di suolo “prenotato” destinato alle attività produttive, il comune dovrà valutare con attenzione, oltre al nuovo sito (che non deve essere collocato in corrispondenza di suoli classificati di I o II classe di capacità d’uso d’uso – cfr. IPLA), l’effettiva necessità della superficie messa in gioco.

Nella prassi applicativa è stato richiesto ad un Comune, non caratterizzato da aree produttive significative e non appartenente a bacini produttivi di primo o di secondo livello individuati dal PTC2², di valutare nel complesso l’offerta produttiva esistente sul piano regolatore, eliminando quella non attuata da decenni e concentrando eventualmente quella residua laddove vi è effettiva necessità.

Analogamente, la medesima modalità applicativa è stata estesa alla rilocalizzazione di aree residenziali o per servizi.

¹ Dati illustrati nel corso del convegno della Provincia di Torino del 31 marzo 2014

² Gli ambiti produttivi di I e II livello, ovvero gli uniti nei quali è possibile prevedere l’insediamento di nuove attività produttive, ovvero contenuti ampliamenti di quelle esistenti, sono definiti e normati agli articoli 24 e 25 dell’N.d.A. del PTC2

In termini assoluti il risparmio di consumo del suolo ottenuto con le varianti parziali ha prodotto, nell'arco temporale compreso fra l'entrata in vigore del PTC2 (agosto 2011) ed oggi, risparmi quantificabili in 150 ettari; senz'altro non si tratta di dati eclatanti, tuttavia vanno letti alla scala propria delle varianti parziali, che per loro natura hanno un'incidenza contenuta sul territorio. D'altra parte, considerato l'elevato numero di comuni della Provincia di Torino (315) e trattandosi di uno degli strumenti più utilizzati (gli uffici provinciali istruiscono mediamente 100 varianti all'anno che mediamente producono ³, si ritiene che i risparmi in termini di consumo del suolo ottenuti proseguendo con l'applicazione del PTC2 potranno, a regime, divenire significativi.

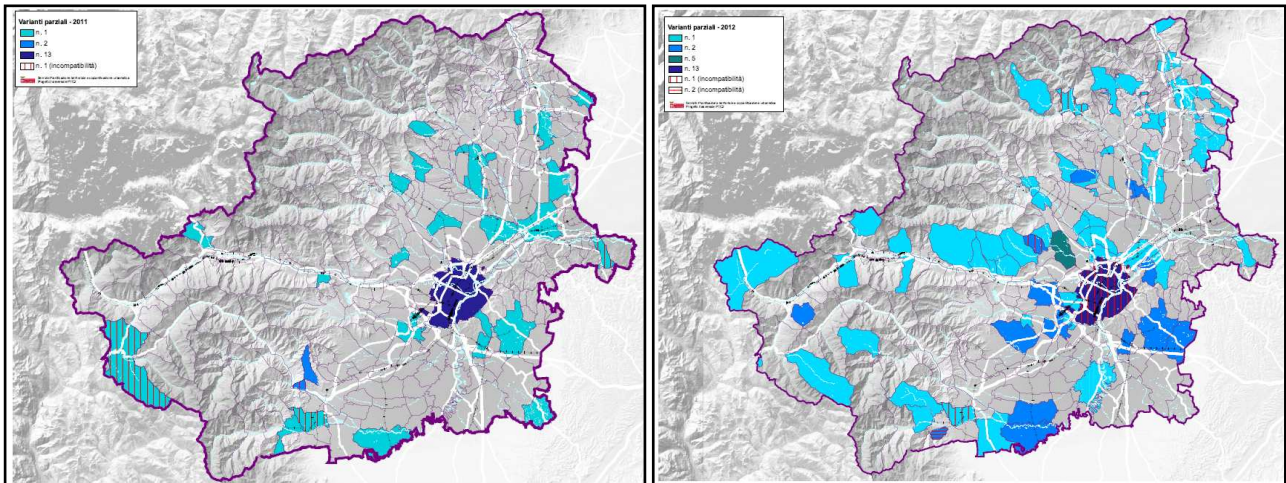


Figura 1 e 2 – Comuni interessati da varianti parziali istruite dalla Provincia di Torino: 11 agosto 2011 e 2012 (Fonte: Provincia di Torino, Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica – Progetto trasversale PTC2)

Occorre altresì considerare che nel presente documento sono trattate solo le “varianti minori”, mentre non sono state prese in considerazione quelle più significative, approvate con la modalità della copianificazione tra Comune, Provincia e Regione.

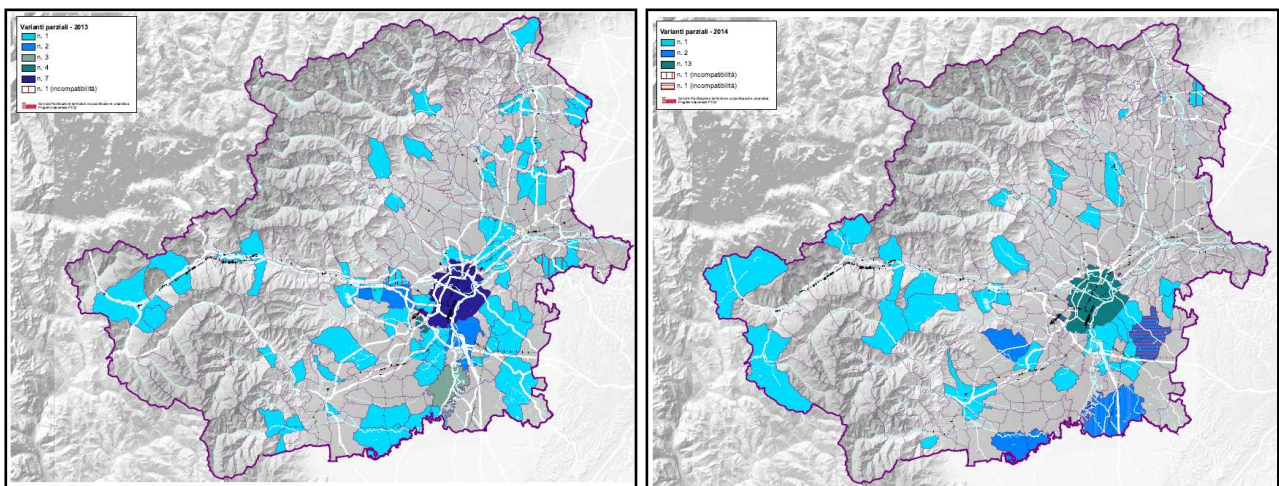


Figura 3 e 4 – Comuni interessati da varianti parziali istruite dalla Provincia di Torino: anni 2013 e 20 ottobre 2014 (Fonte: Provincia di Torino, Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica – Progetto trasversale PTC2)

Per queste ultime sicuramente si ottengono, nei processi avviati post PTC2, significative riduzioni non solo attraverso la macro definizione delle aree (dense, transizione e libere) e su tutto il territorio comunale (scala più territoriale), ma anche con le valutazioni a scala più “urbanistica” proprie della Conferenza di Copianificazione, che tiene conto di numerosi altri fattori, non considerati in modo esaustivo nella macro definizione sopra richiamata. Si segnala, giusto a titolo conoscitivo, che nel Comune di Avigliana, con una variante strutturale conclusasi lo scorso anno al termine delle Conferenze di pianificazione, si è pervenuti ad

³ Media calcolata nel periodo 1997 – 2014

una riduzione di circa 100.000 mq. di suolo “prenotato” dal Piano vigente e riportato allo stato agricolo con la variante.

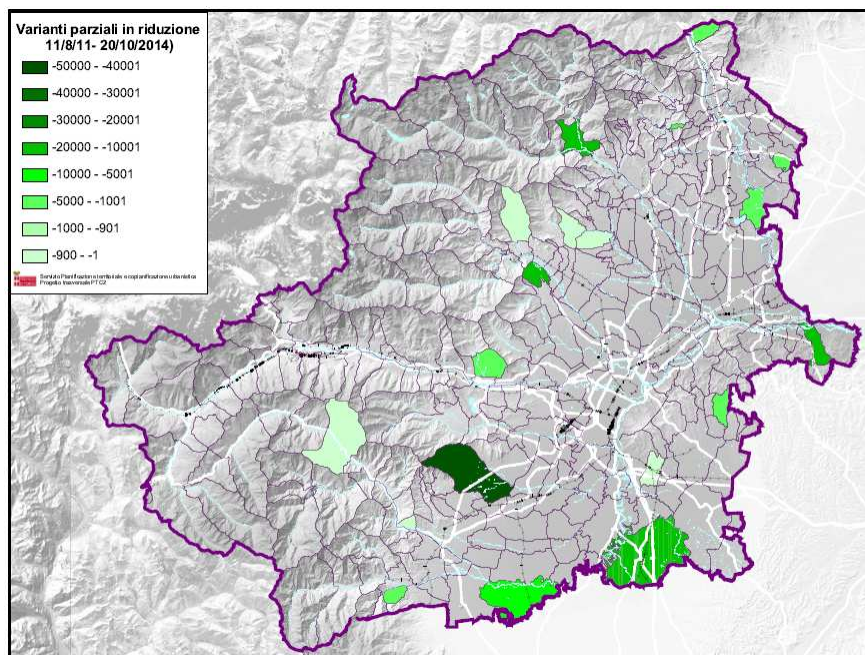


Figura 5 – Comuni con varianti parziali in riduzione – 11 agosto 2011 - 20 ottobre 2014 (Fonte: Provincia di Torino, Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica – Progetto trasversale PTC2)

Dai primi anni 2000, il processo che ha condotto ad un elevato uso di suolo agricolo è stato determinato in modo decisivo da una norma finanziaria che ha consentito ai Comuni di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per le spese correnti. Tale facoltà, se da un lato ha favorito un notevole impulso per l'attività edilizia, dall'altro ha prodotto la formazione di parti della città anche con più varianti al PRG, con una dotazione di servizi garantiti non più attraverso la programmazione pubblica, bensì solamente mediante la loro realizzazione a scomputo.

Questo processo, sviluppatosi in pochi anni, è stato incentivato dai minori trasferimenti dello Stato agli Enti Locali: in Piemonte ha inciso in modo diretto sulla previsione e realizzazione di aree residenziali, produttive, pur nei limiti stabiliti dalla legge regionale.

La fase congiunturale attuale ha affievolito il trend sopra delineato: la stagnazione del mercato e le crescenti (e rilevanti) aliquote fiscali imposte sulle aree edificabili non attuate, favoriscono il reintegro all'uso agricolo degli immobili.

Con la formazione della Città Metropolitana e l'auspicabile integrazione territoriale, un minor consumo di suolo potrà essere affermato attraverso il consolidamento dei principi stabiliti dal PTC2 e promossi dalla legislazione regionale mediante la copianificazione, nell'ottica di rafforzare il concetto di sostenibilità unito ai processi di riqualificazione urbana e territoriale.

Note

*Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica, Provincia di Torino, gianfranco.fiora@provincia.torino.it

**Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica, Provincia di Torino,, Beatrice.pagliari@provincia.torino.it

***Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica, Provincia di Torino, mortari@provincia.torino.it

****Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica, Provincia di Torino, paola.boggio_merlo@provincia.torino.it

*****Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica, Provincia di Torino, nadio.turchetto@provincia.torino.it

*****Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica, Provincia di Torino, luciano.viotto@provincia.torino.it

Bibliografia

Fiora G., Mortari I., Pagliero B., Turchetto N., Boggio Merlo P., Viotto L., “Relazione sullo stato di attuazione del PTC2” (31 marzo 2014), Convegno “Territorio: maneggiare con cura”, Provincia di Torino

Fiora G., Mortari I. et al., Provincia di Torino (2011), “Variante al Piano Territoriale di Coordinamento provinciale (PTC2)”, approvato con D.G.R. n. 121-29759 del 21 luglio 2011, Torino

[Rif. a studio golinelli](#)