

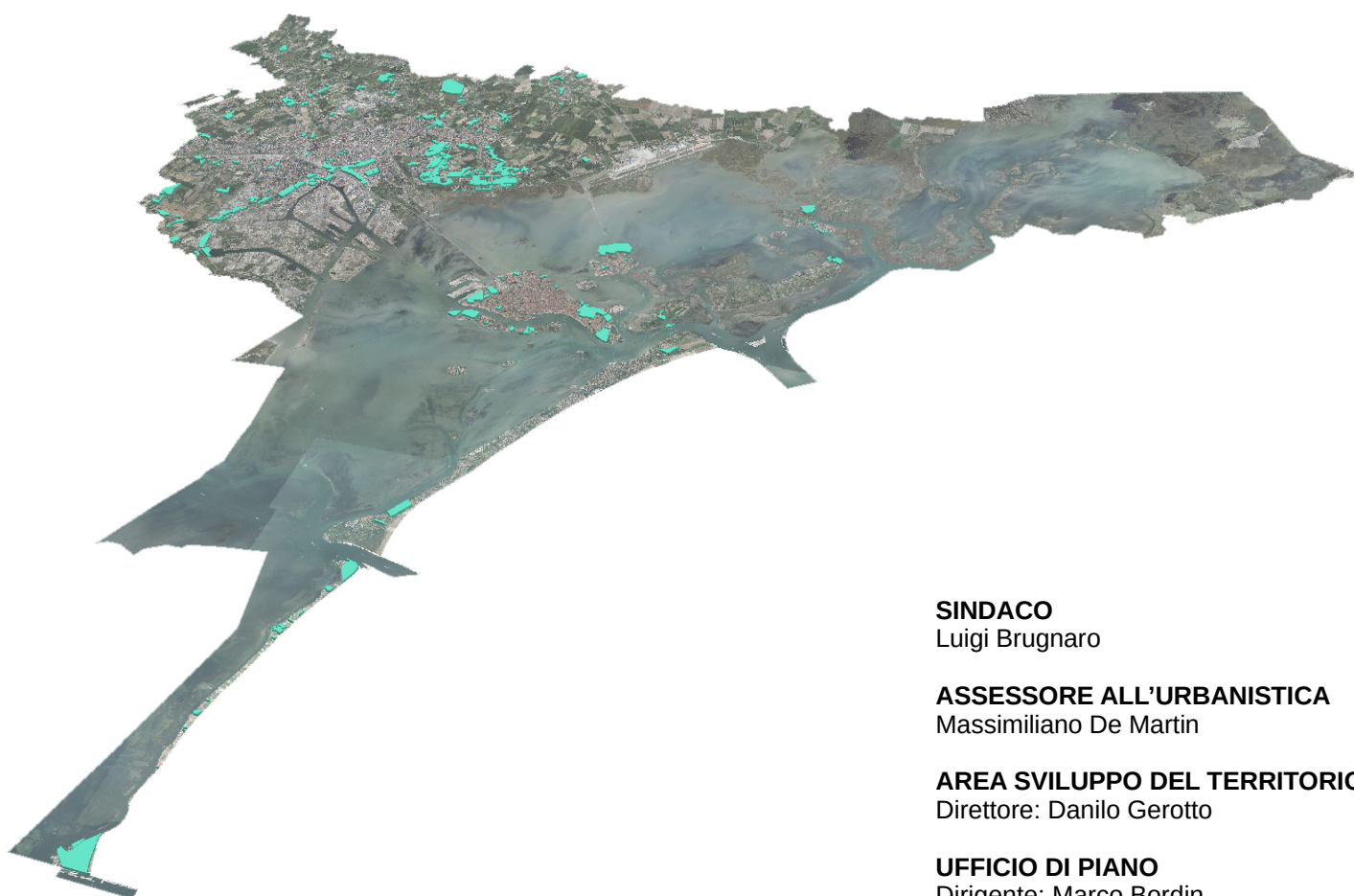


Comune di
VENEZIA

Area Sviluppo del Territorio
e Città Sostenibile
Settore Ufficio di Piano

Relazione illustrativa

Allegato 7



SINDACO

Luigi Brugnaro

ASSESSORE ALL'URBANISTICA

Massimiliano De Martin

AREA SVILUPPO DEL TERRITORIO

Direttore: Danilo Gerotto

UFFICIO DI PIANO

Dirigente: Marco Bordin

Variante al Piano degli Interventi n. 90, relativa all'adozione di una nuova disciplina urbanistica per le aree decadute ai sensi dell'art. 18 comma 7 della Legge Regionale n. 11/2004 e delle aree PEEP del Piano di Zona decaduto. Approvazione dei criteri per la presentazione di accordi tra soggetti pubblici e privati e di proposte di variante urbanistica. Avviso pubblico per la riclassificazione di aree edificabili ai sensi della L.R.04/2015 "varianti verdi"

Relazione Illustrativa

Indice

Premessa	pag. 2
Lo stato della pianificazione	pag. 3
La fase di analisi	pag. 4
Il contenimento del consumo di suolo	pag. 5
Progetto di piano e monitoraggio delle trasformazioni	pag. 6
La definizione della politica urbanistica:	
• il contesto socio economico	pag. 7
• L'orizzonte temporale	pag. 9
• Il dimensionamento del piano	pag. 10
• Gli accordi pubblico/privati	pag. 10
• Le varianti verdi	pag. 11
La nuova pianificazione	pag. 12

Relazione illustrativa

Premessa

Il Comune di Venezia, nell'ambito delle politiche di sviluppo sostenibile del territorio, intende procedere all'approvazione di una variante generale al piano degli interventi, nell'ambito di quanto disposto dalla Legge regionale 23 aprile 2004, n.11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", per la ripianificazione e la riorganizzazione di alcune aree la cui previsione urbanistica è decaduta in conseguenza dell'art. 18 comma 7 della L.R. 11/2004 e delle aree destinate a Edilizia Residenziale Pubblica mai attuate.

La politica sottesa a questa variante consiste, oltre alla ripianificazione, nel modificare radicalmente la modalità di trasformazione di queste parti di territorio, definendo dei criteri predeterminati per la presentazione di qualsiasi proposta di accordi pubblico/privati o di varianti urbanistiche che, oltre a ridurre il consumo di suolo in coerenza con le politiche regionali, prevedano di migliorare il tessuto edilizio esistente e di realizzare nuove edificazioni rispondenti agli attuali standard di costruzione eco-sostenibile, di favorire interventi di qualità architettonica, il tutto nel rispetto delle aree naturali esistenti e di futura realizzazione, al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità e resilienza in grado di contrastare i fenomeni negativi conseguenti ai cambiamenti climatici;

Rispetto alle previsioni urbanistiche preesistenti, al fine di adeguarsi ai nuovi indirizzi della pianificazione di livello sovraordinato ed in particolare della L.R. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo, la variante si pone anche l'obiettivo di distribuire in un tempo più lungo, ovvero nell'orizzonte del 2050, le nuove edificazioni previste dal PAT, al fine di recuperare tessuto areale naturale attraverso la riduzione delle cubature previste e il rafforzamento delle politiche di riuso degli edifici dismessi, ricalibrando inoltre le dotazioni di servizi alla popolazione e assicurando un maggior equilibrio tra gli ecosistemi e le attività antropiche nel territorio;

L'Amministrazione Comunale con questa variante intende affrontare anche il tema della ripianificazione delle aree destinate a Edilizia Residenziale Pubblica, definendo una politica che si concretizza nell'individuazione di criteri che, nell'assecondare le istanze di sviluppo delle proposte di accordi pubblico/privati o di varianti urbanistiche, prevedano la cessione di aree o la realizzazione di edifici da destinarsi a Edilizia Residenziale Pubblica identificando così l'interesse pubblico delle proposte stesse.

Le scelte pianificatorie contenute nella variante sono compatibili con le disposizioni del PAT ma si discostano dalle previsioni di sviluppo edificatorio in esso contenute, delineando invece una precisa coerenza con le disposizioni della L.R. 14/2017 che ha previsto una riduzione delle capacità edificatorie;

Si tratta quindi di un lavoro di ripianificazione puntuale, da effettuarsi tramite una variante urbanistica al PI, necessario a seguito della decadenza di alcune previsioni relative ad aree di trasformazione o espansione (Strumenti Urbanistici Attuativi) definite dal pre-vigente PRG, composto nel nostro caso da un insieme di diverse varianti, diventato poi Piano degli Interventi a seguito dell'approvazione del Piano di Assetto del Territorio (PAT).

In termini operativi sono stati presi in esame tutti gli strumenti urbanistici attuativi presenti nella pianificazione vigente al fine di un'attenta analisi relativa alla loro collocazione territoriale, alla tipologia di strumenti previsti, al loro stato di attuazione, al fatto di ricadere o meno all'interno degli "ambiti di urbanizzazione consolidata".

Queste informazioni sono state la base sulla quale costruire una politica urbanistica orientata alla rigenerazione di quanto già facente parte della città esistente (il cosiddetto “consolidato”) e ad una necessaria riflessione su quanto poter sviluppare al di fuori di questi ambiti.

La politica viene attuata modificando la zonizzazione di una parte di queste aree, al fine di renderle trasformabili solo a seguito di un’attenta programmazione definita dall’Amministrazione Comunale, e modificando la modalità di attuazione delle stesse, utilizzando strumenti attuativi che siano soggetti all’approvazione in Consiglio Comunale, tenendo comunque conto che il PI, chiamato anche Piano del Sindaco in quanto strettamente legato alle linee programmatiche di mandato, ha una durata stabilita dalla legge in cinque anni.

A tal fine, per garantire equità nel trattamento dei soggetti che, successivamente all’approvazione della presente delibera, dovessero presentare proposte di accordo pubblico/privato o di variante urbanistica, si rende necessario predeterminare i criteri e le modalità per la loro selezione.

Detti criteri dovranno concretizzare gli obiettivi di ridurre il consumo di suolo in coerenza con le politiche regionali, di migliorare il tessuto edilizio esistente, di favorire la realizzazione di nuove edificazioni rispondenti agli attuali standard di costruzione eco-sostenibile, di favorire interventi di qualità architettonica, di garantire un alto livello di dotazioni di servizio ai cittadini; dovranno inoltre orientare le proposte al rispetto delle aree naturali esistenti e di futura realizzazione, al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità e resilienza in grado di contrastare i fenomeni negativi conseguenti ai cambiamenti climatici.

Lo stato della pianificazione

Il PAT del Comune di Venezia è stato approvato nella conferenza dei servizi decisoria conclusasi in data 30.09.2014, è stato ratificato con Delibera di Giunta Provinciale n. 128 del 10 ottobre 2014, è stato successivamente pubblicato nel BUR n. 105 del 31 ottobre 2014 ed è divenuto efficace quindici giorni dopo la pubblicazione nel BUR, in data 15 novembre 2014;

Questa data definisce innanzitutto l’entrata in vigore del “primo P.I.” in base a quanto disposto dalla L.R. 11/2004 all’Art. 48 comma 5 – *Disposizioni transitorie:*

5 bis. A seguito dell’approvazione del primo Piano di Assetto del Territorio (PAT), il Piano Regolatore Generale vigente, per le parti compatibili con il PAT, diventa il Piano degli Interventi (PI).

5 ter. Omissis

5 quater. Dall’approvazione del primo PAT decorre, per il piano degli interventi di cui al comma 5 bis, il termine di decadenza di cui all’articolo 18, comma 7, ferma restando la specifica disciplina per i vincoli preordinati all’esproprio prevista dalla normativa vigente.

Il 16 Novembre 2014 quindi segna l’inizio del periodo di 5 anni di vigenza del PI che ha fatto proprie le previsioni per le aree di trasformazione e di espansione del PRG del 2004, prorogandone a tutti gli effetti le previsioni fino al 16 Novembre 2019.

Ciò significa che tutti gli strumenti urbanistici attuativi contenuti nel PRG (fatti salvi quelli stralciati dal PAT) hanno mantenuto fino a tale data la loro vigenza, confermando la possibile attuazione attraverso la presentazione di un PUA (Piano Urbanistico Attuativo).

Alla scadenza dei 5 anni di vigenza del piano (quindi dal 17 Novembre 2019) la L.R. 11/2004 definisce una nuova modalità di trattazione delle aree per le quali erano previsti dal PRG (quindi senza scadenza temporale) possibili trasformazioni o sviluppi. Viene quindi per la prima volta introdotto il concetto di temporalità delle previsioni di trasformazione e sviluppo, al fine di permettere, ad ogni nuova amministrazione che vada ad insediarsi in un comune, di definire delle politiche territoriali e di programmare gli interventi possibili nel breve termine dei 5 anni del PI, detto Piano del Sindaco poiché legato al periodo temporale di durata in carica dell’amministrazione stessa.

La L.R. 11/2004 all'Art.18 – *Procedimento di formazione, efficacia e varianti del Piano degli interventi*, a questo riguardo dispone quanto segue:

7. Decorsi cinque anni dall'entrata in vigore del piano decadono le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, a nuove infrastrutture e ad aree per servizi per le quali non siano stati approvati i relativi progetti esecutivi, nonché i vincoli preordinati all'esproprio di cui all'articolo 34. In tali ipotesi si applica l'articolo 33 (Aree non pianificate) fino ad una nuova disciplina urbanistica delle aree, da adottarsi entro il termine di centottanta giorni dalla decadenza, con le procedure previste dai commi da 2 a 6; decorso inutilmente tale termine, si procede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 30.

7 bis. Per le previsioni relative alle aree di espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, gli aventi titolo possono richiedere al comune la proroga del termine quinquennale. La proroga può essere autorizzata previo versamento di un contributo determinato in misura non superiore all'1 per cento del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU. Detto contributo è corrisposto al comune entro il 31 dicembre di ogni anno successivo alla decorrenza del termine quinquennale ed è destinato ad interventi per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione. L'omesso o parziale versamento del contributo nei termini prescritti comporta l'immediata decadenza delle previsioni oggetto di proroga e trova applicazione quanto previsto dal comma 7.

Il 16 Novembre 2019 sono scaduti i 5 anni di vigenza del Piano degli Interventi del Comune di Venezia (il PRG diventato PI per le parti compatibili con il PAT), e sono conseguentemente decadute le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati contenute nel PI stesso. Per la proroga sarà necessario provvedere al pagamento di un contributo, determinato nell'1% del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU, per il periodo che va dal momento della decadenza (16 Novembre 2019) alla data di adozione della presente delibera.

Questa decadenza rende necessario definire una nuova disciplina urbanistica di queste aree, temporaneamente disciplinate da quanto disposto nell'Art. 33 – *Aree non pianificate* di seguito riportato:

- 1. Si intendono aree non pianificate quelle per le quali sia intervenuta la decadenza di cui all'articolo 18, comma 7.*
- 2. Nelle aree non pianificate esterne al perimetro dei centri abitati, fino alla approvazione di un nuovo piano degli interventi o di una sua variante che le riguardi, sono consentiti i soli interventi ammessi per la zona agricola limitatamente alla residenza.*
- 3. Nelle aree non pianificate interne al perimetro dei centri abitati, fino alla approvazione di un nuovo piano degli interventi o di una sua variante che le riguardi, sono consentiti i soli interventi di cui alle lettere a), b), c), d), dell'articolo 3 del decreto del presidente della repubblica n. 380 del 2001.*

Successivamente alla decadenza (16 Novembre 2019) sono pervenute all'Amministrazione Comunale alcune richieste di proroga in base all'art. 7Bis sopraccitato; queste richieste non sono state prese in considerazione poichè era già programmata (con questa delibera) una ripianificazione generale di tutte le aree al fine di trattare in modo omogeneo tutte le situazioni di decadenza, il tutto in base alla nuova programmazione temporale del PI.

La fase di analisi

Il lavoro di monitoraggio dello stato di attuazione del piano, relativamente ai Piani Urbanistici Attuativi (PUA), è stato la base di partenza per l'individuazione di quante e quali siano le aree oggetto di "decadenza" per le quali definire una nuova programmazione o, più precisamente, una politica urbanistica che permetta all'Amministrazione Comunale di orientare le proprie scelte in base ad una approfondita conoscenza della situazione attuale. Il principio utilizzato è quello introdotto dalla L.R. 14/2017 sull'uso e consumo di

suolo, che, in adeguamento alle direttive europee, ha imposto ai comuni una programmazione dello sviluppo considerando il lungo termine, con l'obiettivo della riduzione e dell'azzeramento del consumo stesso entro il 2050.

Il contenimento del consumo di suolo – L.R. 14/2017

La L.R. 14/2017 sul contenimento del consumo di suolo contempla tra i propri principi essenziali la *“programmazione dell'uso e del consumo di suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale”*, in adeguamento all'obiettivo comunitario di azzerarlo entro l'anno 2050.

L'obiettivo della programmazione temporale assume quindi valore fondativo per qualsiasi atto di pianificazione dell'Amministrazione Comunale, obbligata ad una pianificazione dello sviluppo basata sull'orizzonte temporale del 2050.

La Regione Veneto infatti, in base alle disposizioni della L.R. 14/2017, con D.d.r. n. 46 del 6 Marzo 2019, ha assegnato al Comune di Venezia una *“quantità di suolo consumabile”* che ammonta a 258,28 ettari da utilizzare entro il 2050.

La stessa legge dispone che si possa contemplare *“l'utilizzo di nuove risorse territoriali esclusivamente quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente”*, individuato dalla stessa legge come *“Ambiti di urbanizzazione consolidata”*, che, ai sensi dell'art. 2 comma 1 lettera e) della LR 14/2017, comprendono:

“l'insieme delle parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola. Tali ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio (PAT) ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera o), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11”.

Queste considerazioni sono necessarie a stabilire un primo indirizzo per la ripianificazione a seguito della decadenza (di cui all'art.18 comma 7) delle previsioni di trasformazione per alcune aree, pur mantenendo inalterata la strategia di sviluppo definita dal PAT ed il suo dimensionamento. Già il progetto di piano contenuto nel PAT prevedeva di favorire i processi di sviluppo all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata, orientamento poi confermato dalla LR 14/2017, demandando al PI le modalità di sviluppo nelle aree esterne al consolidato, al fine di permettere una temporalizzazione delle scelte di piano legate ai programmi di ogni mandato amministrativo.

Con questa variante PI, in attuazione del PAT, vengono ripianificate aree per le quali le previsioni di sviluppo saranno definite in base al programma dell'amministrazione contenuto nel *“Documento del Sindaco per il Piano degli Interventi”* con durata quinquennale, definendo una modalità di attuazione delle stesse che preveda sempre una approvazione del Consiglio Comunale.

Per maggior chiarezza sulla definizione di consolidato, si riporta di seguito, partendo dalla base del quadro conoscitivo del PRC (PAT e PI vigente) quanto contenuto in termini di zonizzazione vigente negli ambiti di urbanizzazione consolidata:

- Zona A, Centri storici
- Zona B, parti del territorio comunale interessate dalla presenza totale o parziale di edificazione;
- Zona C1 e C2, parti del territorio comunale parzialmente edificate (solo per le parti di completamento, non per quelle di espansione i cui PUA non siano stati approvati);
- Verde Privato all'interno o prossimo alle zone urbane, in quanto parte del tessuto urbanizzato, anche se soggetto ad una particolare disciplina di tutela paesaggistica e ambientale.

- Zona D, per attività produttive;
- Zone di Edificazione Diffusa, già Sottozona E4: nuclei insediativi in zona agricola;
- Zona F, Aree assoggettate a standard urbanistici;
- Viabilità ed infrastrutture esistenti o in corso di attuazione.

Progetto di piano e monitoraggio delle trasformazioni

E' stato fondamentale affrontare anche un ragionamento sul progetto di piano del PAT nella sua stretta relazione con il PI, in particolare per quanto riguarda il dimensionamento, con uno sguardo attento a quanto accaduto in questi ultimi anni.

Il PAT, piano strategico e strutturale che ha definito le linee guida per il PI, ha ipotizzato uno scenario di crescita della popolazione in funzione non tanto dell'andamento demografico, oggi tendenzialmente in leggera flessione, ma di una potenziale attrattività della città, tendenza confermata dalla forte crescita di tutte le aree urbane di media e grande dimensione in tutta Europa.

Il progetto quindi, considerando più che adeguate le previsioni di realizzazione di nuove aree residenziali presenti nel PRG, ha comunque previsto possibilità di incrementi volumetrici consistenti immaginando (anzi, auspicando) un processo di densificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, pur confermando anche la possibilità di intervenire in ambiti di completamento situati ai margini degli insediamenti urbani esistenti.

E' un progetto che considera il territorio di Venezia il cuore dell'ambito metropolitano che, grazie all'infrastrutturazione (porto, aeroporto, alta velocità) e alla dotazione di servizi al cittadino, è e sarà sempre più competitivo, anche grazie ai recenti investimenti sulla forestazione, sulle aree verdi e sul miglioramento complessivo della qualità urbana (parchi, giardini, aree sportive, piste ciclabili) ai quali sono stati destinati una quantità rilevante di fondi pubblici.

Nonostante i trend demografici del nostro Comune, in linea con quelli nazionali, abbiano riportato un dato in controtendenza rispetto a quanto immaginato, con una leggera flessione negativa della popolazione residente, il mercato immobiliare, in particolare quello della terraferma, rimasto in una condizione di stallo per anni, ha recentemente visto un significativo aumento di nuove edificazioni soprattutto nelle zone centrali, segnale di un processo di "ritorno alla città" già iniziato e che continua a riscontrare un certo interesse. Chi vuole vivere in città oggi cerca edifici nuovi o recenti, energeticamente efficienti, di concezione moderna e caratterizzati da una buona vivibilità ma, soprattutto, vicini a tutti i servizi alla persona che permettono una buona qualità della vita.

Hanno riscosso un buon successo commerciale anche nuovi insediamenti nelle varie frazioni del nostro territorio, situati principalmente in zone di completamento del tessuto consolidato, nei quali la possibilità di dotazione di spazi verdi privati è stata considerata un valore aggiunto e li ha resi appetibili commercialmente.

C'è stato quindi un certo bilanciamento tra le nuove realizzazioni in ambito urbano (quindi all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata) e quelle su suolo non urbanizzato, comportando un modesto incremento di cubatura destinata alla residenza e lasciando quindi una certa disponibilità in termini di capacità edificatoria prevista dal PAT.

Escludendo le zone di completamento di piano, ossia aree con destinazione d'uso edificabile inserite in contesti già urbanizzati, le trasformazioni urbane che hanno utilizzato capacità edificatoria aggiuntiva prevista dal PAT nel loro insieme hanno comportato l'impiego di una piccola parte di detta capacità.

Teniamo conto inoltre che 10 anni di "Piano Casa" hanno comunque permesso di realizzare, senza la possibilità di alcun controllo, un gran quantitativo di cubatura non prevista dal piano stesso che, seppur in ma-

niera frammentata e puntuale, ha densificato alcuni ambiti urbani e inserito edifici in contesti periurbani dove il piano non prevedeva possibilità di edificare.

Non è comunque un caso che la LR 14/2017 abbia imposto una riduzione delle previsioni di espansione su suolo non ancora urbanizzato e una conseguente programmazione dell'uso del suolo consumabile, occupandosi solo marginalmente del dimensionamento complessivo di piano in termini di cubatura realizzabile, ritenendo che possa essere realizzata all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata.

Il tema quindi non è "non sviluppare più" ma sviluppare in un certo modo (interventi di qualità) e in un certo lasso di tempo (orizzonte temporale quinquennale con limite al 2050).

Anche la legge successiva, LR 14/2019 "Veneto 2050", che orienta all'impiego di queste capacità edificatorie principalmente in operazioni di rigenerazione urbana aggiungendo addirittura delle premialità legate a determinate caratteristiche degli edifici, non parla di riduzioni della capacità edificatoria prevista.

La nuova legge regionale, la 19/2021 "Veneto cantiere veloce", che introduce le "varianti urbanistiche semplificate al PAT" ribadisce ancora che dette varianti "non possono incidere sulle scelte strategiche [...] e non possono comportare modifiche al dimensionamento del piano", ma, nell'ottica della semplificazione, permette che i PUA possano prevedere varianti alle previsioni del PI purché in coerenza ed attuazione dello stesso, demandando al Consiglio Comunale la loro approvazione.

La scelta di eliminare l'automatismo dell'attuazione dei PUA per tutte le aree di espansione previste dal PI (ora decadute) va proprio in questa direzione, facendo tornare nelle mani dell'Amministrazione Comunale la regia (leggi la pianificazione) e la programmazione temporale dello sviluppo del territorio; azzerando le "vecchie" previsioni di piano e valutando puntualmente ogni singola scelta, pur inserendola in un disegno complessivo, si permette uno sviluppo sostenibile, monitorando ogni trasformazione sul territorio, senza dover ricorrere per ogni variazione ad uno strumento derogatorio.

La definizione della politica urbanistica – il contesto socio economico

L'analisi del contesto socioeconomico ricopre un ruolo fondamentale per la lettura delle dinamiche di sviluppo di un territorio in quanto, tramite la lettura e l'approfondimento delle informazioni demografiche ed economiche, è possibile definire politiche mirate che consentano la crescita economica e sociale ma allo stesso tempo preservino le qualità ambientali del territorio nell'ottica e nel rispetto delle attuali politiche ambientali di carattere internazionale/nazionale dello sviluppo sostenibile.

Il sistema socioeconomico mondiale sta conoscendo una fase di forte evoluzione come si sta osservando a livello anche europeo ed italiano. Dal punto di vista economico, dopo la ripresa dalla recessione del 2008 e il "leggero" ritorno a livelli economici positivi, la pandemia da Covid 19 segna nuovamente un crollo dei mercati, colpendo un particolare modo l'Europa e l'Italia. Infatti, a livello italiano si registra la peggior recessione dalla Seconda guerra mondiale, mentre per quanto riguarda la Regione del Veneto il 2020 si apre con effetti pesanti sul PIL.

Già a partire dall'anno successivo (2021), anche se in modo eterogeneo in quanto legato alle fasi di avanzamento delle campagne vaccinali e all'efficacia delle misure di politica economica messe in atto dai governi, si inizia a registrare una ripresa che viene però ben presto interrotta dal conflitto tra Russia – Ucraina; anche in questo caso le aree più colpite rimangono l'Europa e l'Italia.

Accanto alle difficoltà economiche si sta registrando anche una forte decrescita demografica. Negli ultimi dieci anni, in tutta l'Europa e a livello italiano, si sta osservando una forte riduzione della natalità e un incremento della popolazione di anziani e dell'età media in generale. In particolare, le aree più colpite da queste dinamiche sono le grandi città e le città d'arte, con conseguente svuotamento di queste e una maggiore concentrazione della popolazione e delle abitazioni nelle prime cinture urbane.

Entrando nello specifico dell'ambito veneziano, nonostante Venezia non ricopra più la posizione di un tempo che la vedeva al centro dei rapporti economici dell'area mediterranea e porta di accesso del centro Europa a questo mare, il territorio del Comune di Venezia gioca comunque un ruolo importante nel determinare e nel trainare l'economia all'interno della Città Metropolitana di Venezia;

Dagli inizi del '900 ha avuto inizio un graduale fenomeno di spostamento delle attività economiche, e conseguentemente anche di incremento della popolazione, verso la terraferma; questa tendenza è proseguita fino agli anni settanta del '900, decennio nel quale si è raggiunto il massimo numero di residenti sia in centro storico che in terraferma grazie all'importante sviluppo delle attività industriali nel polo di Porto Marghera e delle attività legate allo sviluppo della residenza a Mestre e nei centri limitrofi.

In questo periodo assumono sempre più rilevanza economica le aree di Mestre e Marghera nelle quali si assiste al prosperare di imprese sia nell'industria che nel terziario; l'area mestrina raggiunge nel 2001 il primato all'interno del Comune di Venezia, superando per numero di imprese l'area del Centro Storico.

La conseguenza di questo "spostamento di centralità", unita al forte sviluppo del settore turistico e alla naturale espulsione dalla città d'acqua di tutte le attività produttive che trovavano nell'ambito della terraferma spazi per lo sviluppo aziendale e costi ridotti per gestione della logistica, è stata l'inizio dello spopolamento del centro storico e del conseguente depauperamento del sistema di servizi alla persona in tutto l'ambito insulare, dati i costi di gestione molto alti a servizio di un numero di abitanti molto ridotto.

In contrapposizione a ciò è nell'ambito della terraferma che si sono invece sviluppate dotazioni di servizi alla persona tali da renderla un importante punto di riferimento per quantità e qualità di servizi educativi, socio-sanitari, commerciali, ludico-ricreativi e altri della pubblica amministrazione e non solo, rivolti sia alla popolazione che alle imprese, rendendo l'intero comune un importante polo attrattore nel quale convergono la maggior parte degli spostamenti quotidiani dei cittadini dell'intera area metropolitana.

Per quanto concerne la popolazione, come per quanto sta accadendo a livello mondiale ma soprattutto europeo e italiano, si può osservare che negli ultimi anni Venezia sta subendo un processo di decrescita demografica dettata sia dal progressivo aumento della popolazione anziana e aumento dell'età media (pari 48,6 secondo i dati registrati al 1° gennaio 2022 da ISTAT) che dallo svuotamento degli abitanti dalle aree del centro storico e delle isole. Al 31 dicembre 2022 la popolazione maggiore è concentrata nell'entroterra con 176.979 abitanti mentre la restante porzione è concentrata nel Centro Storico 49.665 abitanti e nelle isole 26.530; in totale si conta una popolazione complessiva pari a 253.174 abitanti (al 31 dicembre 2021 la popolazione era pari a 254.850 abitanti).

Le motivazioni connesse a tale situazione sono dovute al fatto che:

- le aree dell'entroterra, in particolar modo la città di Mestre, offrono una buona disponibilità abitativa grazie agli interventi di riqualificazione e di valorizzazione del tessuto urbano e data la maggiore disponibilità di servizi e una migliore struttura urbana più rispondente agli attuali standard di vita;
- nelle zone centrali di Venezia c'è una forte richiesta di personale nelle attività turistiche.

Infatti, il centro storico essendo il principale attrattore dal punto di vista turistico ed essendosi sempre più incentrato sul garantire e fornire servizi indirizzati a turisti, a studenti e a pendolari, si ritrova ad essere carente e sfornito di servizi legati alla persona (nidi e asili infantili, uffici postali, negozi di vicinato, artigianato di servizio) e di strutture ospedaliere, nonché presenta difficoltà logistiche che hanno portato molte piccole attività imprenditoriali a spostarsi sulla terraferma o a chiudere e presenta una mancanza in termini di unità abitative legate agli elevati canoni delle locazioni. Questa situazione è dovuta, inoltre, alla scarsa offerta di alloggi residenziali in quanto è ovviamente più vantaggioso rivolgersi al mercato turistico. Tutti questi fattori, compreso anche l'eccessivo carico antropico che si viene a creare a causa dei numerosi turisti che vengono a visitare la città, hanno contribuito ulteriormente ad accentuare il fenomeno dello spopolamento.

L'Amministrazione Comunale, dato comunque atto del calo demografico e del conseguente spopolamento dell'area del centro storico e delle isole, ha deciso di adottare politiche di incentivazione della residenzialità mirate a riportare i residenti in città, in controtendenza rispetto agli attuali dati demografici.

A tal fine sono stati recentemente adottati diversi strumenti di pianificazione, sia per la parte insulare che per la terraferma, che perseguono questo obiettivo.

Per l'ambito insulare sono stati previsti provvedimenti per la semplificazione e flessibilità degli interventi edilizi nelle isole di Burano, Mazzorbo e Torcello; inoltre sono stati previsti interventi residenziali di nuova realizzazione (nell'area di Sant'Elena "cantiere ACTV", di San Giobbe "ex orto botanico", di Sant'Alvise ("ex Umberto I")); sono stati inoltre previsti accordi pubblico/privato per lo sviluppo della residenza e per l'incremento della dotazione di servizi alla persona. Il totale di nuovi abitanti previsti è di circa 1520 per l'ambito insulare.

Per la terraferma sono stati previsti diversi interventi di carattere residenziale, tramite cui accordi pubblico/privato, piani di lottizzazione (via Mandricardo, via Gatta – Zelarino, via Asseggiano) e piccoli interventi puntuali ma diffusi per il sostegno della residenza per le famiglie. Il totale di nuovi abitanti previsti è di circa 780 per la terraferma.

La politica sottesa alla presente deliberazione, nel promuovere comunque l'incentivazione della residenzialità nell'intero comune, si pone l'obiettivo della sostenibilità in termini generali di tutti gli interventi di trasformazione, ponendo l'accento sulla qualità degli interventi, sulla loro contestualizzazione e sull'incremento di dotazioni di servizio al cittadino, condizioni necessarie per lo sviluppo.

La definizione della politica urbanistica – L'orizzonte temporale

La temporalità delle "previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati", stabilita in 5 anni dall'entrata in vigore del piano (PRG divenuto PI dopo l'approvazione del PAT), e la decadenza delle stesse prevista dalla L.R. 11/2004 alla scadenza di questo periodo diventa quindi un'occasione per rivedere le scelte progettuali del PI, nell'orizzonte temporale quinquennale che caratterizza questa tipologia di strumento.

Le aree decadute possono quindi essere pianificate singolarmente, a gruppi o per ambito territoriale, tenendo conto che l'indicazione della L.R. 14/2017 non è quella di ridurre le capacità edificatorie già definite dal PAT ma quella di distribuire i carichi insediativi previsti in un arco di tempo molto lungo (fino al 2050 e quindi in circa trent'anni), prevedendo l'utilizzo di nuove risorse territoriali esclusivamente quando non esistono alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, demandando al PI, in una programmazione quinquennale, la temporalizzazione dello sviluppo delle aree.

E' guardando a questo orizzonte temporale che è stata definita la politica che prevede la ripianificazione delle "aree decadute" presenti nel territorio del Comune di Venezia.

Per dette aree il piano prevedeva la possibilità di attuazione attraverso la presentazione di un PUA approvabile in Giunta Comunale, una procedura che atteneva alle modalità di attuazione del PRG (ora PI). Con questa delibera viene eliminato questo automatismo poiché vengono pianificate come aree agricole (ZTO E) o zone verdi (ZTO V) tutte le aree che sono decadute e stanno fuori dal consolidato, dato che comunque nel PAT sono state individuate come "linee preferenziali di sviluppo insediativo".

Diventano quindi aree agricole (pur conservando il potenziale edificatorio definito dal PAT) il cui possibile sviluppo va definito attraverso un accordo pubblico/privato, strumento che permette all'Amministrazione Comunale di valutare, caso per caso, se valga la pena o meno "consumare suolo" dopo aver attentamente valutato l'intervento proposto dai soggetti interessati.

Vengono invece riconfermate le previsioni di trasformazione per le aree all'interno del consolidato, rendendo possibile comunque una modifica ai contenuti della scheda di piano attraverso la presentazione di un nuovo PUA, al fine di avere comunque un controllo sulle trasformazioni non previste.

Questa revisione del piano permetterà quindi di programmare temporalmente quanto e cosa sviluppare nell'arco dei 5 anni di vigenza del PI, dilazionando così l'utilizzo del suolo consumabile e programmando l'utilizzo della capacità edificatoria prevista dal PAT in un arco temporale definito fino al 2050.

La definizione della politica urbanistica - Il dimensionamento del piano

Non è possibile parlare di politica urbanistica senza fare un ragionamento sulle previsioni di sviluppo definite dal piano.

Il PAT ha determinato per ogni singolo Ambito Territoriale Omogeneo (ATO) la quantità massima di insediamenti residenziali, industriali, commerciali, direzionali, turistico-ricettivi in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile perseguiti, nei limiti posti dalle invarianti, nonché dalle finalità di tutela, riqualificazione e valorizzazione attribuiti a ciascun ambito, programmando l'utilizzo di questa capacità edificatoria in un arco temporale definito fino al 2050.

Questo dimensionamento è stato basato su un progetto di piano che prevede un sostanzioso aumento di abitanti teorici insediabili sul nostro territorio, ma in realtà ha quasi totalmente riconfermato le ipotesi di sviluppo del PRG previgente, datato 2004 ma di impianto ancora precedente, soprattutto in termini di utilizzo di aree non ancora urbanizzate.

Queste considerazioni sono state la base di partenza del dimensionamento del PAT che, mutuandole dal PRG, aveva riconfermato dette previsioni di sviluppo (considerate già sufficienti) decidendo di non impegnare nuove aree ma di attestarsi su quanto già ampiamente dimensionato nel PRG previgente.

Questa scelta è derivata anche dalla volontà di non togliere diritti edificatori a chi li aveva acquisiti all'approvazione del PRG nel 2004, dato che la loro eliminazione avrebbe ingenerato una serie infinita di contenziosi derivanti dalla modifica al valore delle aree.

Gli strumenti attuativi (PUA) definiti dal PRG come "schede di piano" sono diventati quindi le "Linee preferenziali di sviluppo insediativo" del PAT, al netto di alcune eliminazioni necessarie ove dette previsioni fossero già considerate inattuabili.

Tuttavia a causa della crisi economica degli ultimi anni e della sopravvenuta stagnazione dell'andamento demografico del nostro comune, una parte di queste previsioni sono rimaste inesprese.

Pianificare oggi lo sviluppo del nostro territorio alla luce della attuale situazione economico-sociale significa quindi rivedere il modello di sviluppo (attraverso l'eliminazione degli automatismi di trasformazione previsti dal PRG), ma significa anche programmare lo sviluppo stesso senza incorrere nell'errore della "vecchia urbanistica", che decideva su base scientifica e programmatica il destino delle aree in base a criteri dimensionali e localizzativi immaginati su un ipotetico sviluppo del territorio e che poi ha difficilmente trovato attuazione.

Un aiuto deriva dall'obbligata temporalità delle previsioni urbanistiche definita dalla legge regionale 11/2004 (i cinque anni di vigenza del PI per quanto riguarda le trasformazioni attraverso PUA), meccanismo che impone di aggiornare frequentemente la programmazione e di far sì che la stessa possa essere rivista dopo un tempo abbastanza breve, evitando quindi di assegnare diritti edificatori per un tempo illimitato come era possibile con il vecchio PRG.

La definizione della politica urbanistica: gli accordi pubblico/privati

In questa fase di revisione è quindi necessario, dopo l'assegnazione di una nuova zonizzazione a tutte le aree decadute, intercettare tutti i soggetti interessati alla programmazione di breve termine (i cinque anni

di vigenza del PI). Detti soggetti potranno avviare quindi una fase di dialogo, nell'ottica della partecipazione e delle trasparenza che caratterizza oggi questo tipo di percorso, attraverso la quale l'Amministrazione Comunale avrà chiaro il quadro di quante e quali potrebbero essere le ipotesi di sviluppo programmabili nei prossimi 5 anni. L'utilizzo dello strumento dell'accordo pubblico/privato (Art.6 L.R.11/2204) permetterà inoltre di verificare volta per volta quali progetti siano coerenti con le politiche di sviluppo del territorio dell'Amministrazione Comunale, abbiano una loro concretezza in termini di attuabilità e abbiano una adeguata copertura finanziaria.

Dato che l'art. 6 della L.R. 11/2004 "Accordi tra soggetti pubblici e privati" dispone che le Amministrazioni *possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico*, è nelle pieghe di questo "possono concludere accordi" che va inserita la ricerca condivisa, attraverso un complesso processo di comparazione e di valutazione, di un obiettivo comune che è quello di migliorare le performance dello sviluppo e la competitività delle aree urbane.

Si tratta di trovare il giusto equilibrio tra interessi pubblici e interessi privati attraverso modelli di pianificazione che raggiungano obiettivi maggiormente rispondenti sia agli interessi dell'economia che a quelli della collettività, comunque finalizzati a un consumo "misurato" del territorio.

A tal fine, per garantire equità nel trattamento dei soggetti che, successivamente all'approvazione della presente delibera, dovessero presentare proposte di accordo pubblico/privato o di variante urbanistica, si rende necessario predeterminare i criteri e le modalità per la loro selezione, definendo all'interno degli stessi gli obiettivi di sostenibilità di ogni possibile trasformazione.

Attraverso questi criteri, elemento fondamentale di questo provvedimento, ogni proposta di sviluppo potrà essere valutata dall'Amministrazione Comunale in base alla coerenza con gli stessi, indirizzando quindi i soggetti proponenti alla redazione di progetti che siano in linea con le politiche del Comune.

La definizione della politica urbanistica – Le varianti verdi

In questa fase di definizione di politiche entra in campo anche un'ulteriore possibilità offerta dalla legge regionale, in questo caso la LR n. 4 del 16 marzo 2015 "Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali" che all'art. 7 introduce le cosiddette "varianti verdi". Questa possibilità consente ai Comuni di operare, su proposta dei cittadini interessati, la restituzione all'uso agricolo o naturale dei suoli interessati, attraverso la loro riclassificazione urbanistica, in sintonia con gli obiettivi di contenere il consumo di suolo e di invertire il processo di urbanizzazione del territorio.

Un'occasione per chi, non avendo più intenzioni progettuali su aree di prevista trasformazione, intenda eliminare ogni previsione di pianificazione sulle aree di sua proprietà.

Come previsto dalla Circolare esplicativa regionale n. 1 del 11 febbraio 2016 le nuove classificazioni delle aree saranno determinate dal Comune sulla base del repertorio delle destinazioni già previste dallo strumento generale vigente, scegliendo quelle più coerenti con il contesto territoriale ed in grado di garantire il rispetto del requisito di inedificabilità prescritto dalla legge; se necessario anche mediante opportuna specificazione negli elaborati di variante (ad esempio: Zona a Verde Privato derivata da Variante Verde).

L'istanza per la variante verde sarà presentabile successivamente all'approvazione dell'avviso pubblico allegato a questa delibera e sarà l'Amministrazione Comunale, visti i criteri stabiliti per la presentazione delle richieste riportati nell'avviso stesso, a selezionarle e a recepire quelle che, in base alle finalità generali del contenimento del consumo di suolo, al rapporto con la programmazione urbanistica in atto e alla congruenza localizzativa, rientrano nel Progetto di Piano.

In base alle indicazioni della Circolare regionale pertanto i criteri oggettivi vengono indicati nell'avviso pubblico.

La nuova pianificazione

Il lavoro di pianificazione delle aree decadute è quindi basato su quanto descritto nei paragrafi precedenti e consiste nella attribuzione di una nuova zonizzazione a una parte di queste aree e nella ripianificazione confermando le destinazioni d'uso del PI vigente per le altre. Sostanzialmente vengono confermate le destinazioni d'uso del PI per le aree ricomprese negli ambiti di urbanizzazione consolidata (ad esclusione delle aree PEEP, C2 e PIP dato che per confermarle sarebbe necessario reiterare il vincolo espropriativo) e viene attribuita una nuova zonizzazione a quelle non ricomprese in detti ambiti, demandando a una fase successiva e programmabile il loro possibile sviluppo.

Per rendere omogeneo il trattamento di aree aventi le stesse caratteristiche è stato effettuato un raggruppamento basato sulla tipologia di strumenti previsti dal PI (strumenti ora decaduti), identificandoli in elenchi facenti parte di diversi allegati come di seguito riportato:

ALLEGATO 1

Aree decadute esterne agli ambiti di urbanizzazione consolidata (per un totale di 127 ha)

Si tratta di aree stanti all'esterno degli ambiti di urbanizzazione consolidata (L.R. 14/2017) per le quali il piano prevedeva la trasformazione attraverso uno Strumento Urbanistico Attuativo che definiva puntualmente i parametri urbanistici, le capacità edificatorie e la dotazione di standard e servizi.

Per queste aree non è mai stato approvato lo Strumento Urbanistico Attuativo.

Vengono ripianificate come aree agricole (ZTO E) o aree verdi (ZTO Vp) demandando ad una eventuale presentazione di specifico accordo pubblico/privato lo sviluppo delle stesse, che rimangono classificate nel PAT come "linee preferenziali di sviluppo insediativo".

ALLEGATO 2

Aree PEEP, PIP, C2 decadute o con i termini decorsi all'esterno o all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata (per un totale di 86 ha dei quali 29 ha esterni al consolidato)

Si tratta di aree destinate all'Edilizia Residenziale Pubblica o a insediamenti produttivi per le quali il piano prevedeva la redazione di un piano di iniziativa pubblica e l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio. Per queste aree non è mai stato approvato lo Strumento Urbanistico Attuativo o, nel caso di strumenti approvati, è sopravvenuta la scadenza per decorrenza dei termini.

Vengono ripianificate come aree agricole (ZTO E) o aree verdi (ZTO Vp) demandando ad una eventuale presentazione di specifico accordo pubblico/privato lo sviluppo delle stesse, che rimangono classificate nel PAT come "linee preferenziali di sviluppo insediativo".

ALLEGATO 3

Aree non compatibili con il PAT (per un totale di 73 ha)

Si tratta di aree che erano già state private della loro capacità edificatoria dal PAT e ritenute non compatibili con lo stesso; per queste aree era già stata annullata ogni previsione derivante dagli Strumenti Urbanistici Attuativi ad esse afferenti.

Vengono ripianificate come aree agricole (ZTO E o F-sp).

ALLEGATO 4

Aree decadute interne agli ambiti di urbanizzazione consolidata

Si tratta di aree stanti all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata (L.R. 14/2017), in alcuni casi già zonizzate con varie destinazioni d'uso (BRU, D, DRU, CPU, PP, PDR, PU, RTS), per le quali il piano prevedeva

la trasformazione attraverso uno Strumento Urbanistico Attuativo che definiva puntualmente i parametri urbanistici, le capacità edificatorie e la dotazione di standard e servizi.

Per queste aree non è mai stato approvato lo Strumento Urbanistico Attuativo.

Vengono ripianificate confermando le destinazioni d'uso del PI vigente, demandando alla presentazione di uno specifico SUA in variante qualsiasi modifica alla destinazione d'uso di piano.

ALLEGATO 5

Aree decadute esterne agli ambiti di urbanizzazione consolidata oggetto di richiesta di proroga (per un totale di 7 ha)

Si tratta di aree stanti all'esterno degli ambiti di urbanizzazione consolidata (L.R. 14/2017) per le quali il piano prevedeva la trasformazione attraverso uno Strumento Urbanistico Attuativo che sono state oggetto di richiesta di proroga delle previsioni del PI da parte dei soggetti proprietari.

Vengono ripianificate confermando le destinazioni d'uso del PI vigente dato atto che la richiesta è stata avanzata dalla totalità dei proprietari e quindi si riferisce all'intera superficie territoriale dell'area stessa. Si demanda alla presentazione di uno specifico SUA in variante qualsiasi modifica alla destinazione d'uso di piano

Per la proroga sarà necessario provvedere al pagamento di un contributo, determinato nell'1% del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU, per il periodo che va dal momento della decadenza (16 Novembre 2019) alla data di adozione della presente delibera.