



Novità normative e giurisprudenziali

La rubrica, nata con l'obiettivo di condividere conoscenza ed esperienze sulle questioni legate al governo del territorio e alla tutela del paesaggio, aveva lo scopo di rafforzare la consapevolezza e la competenza di tutti i soggetti interessati.

Quanto pubblicato non ha valore legale ma ha solo scopo di fornire una corretta ed imparziale informazione agli utenti e spunti di riflessione su argomenti di interesse e non certo di esprimere certezze e convinzioni. Le note pubblicate, pertanto, non possono essere utilizzate o citate ai fini dell'espressione di pareri, memorie o altro, per i quali bisogna fare esclusivo riferimento ai testi normativi o giurisprudenziali ufficiali. La riproduzione inoltre degli articoli è consentita con indicazione della fonte, la data di pubblicazione e, ove possibile, il link alla pagina.

**URBJUS**

Novità normative e giurisprudenziali

a cura di

dott.ssa Monica Tomaello
dott.ssa Francesca Martini
arch. Claudio Perin
arch. Fabio Mattiuzzo

Le presenti note sono pubblicate a solo scopo informativo. La riproduzione è consentita con indicazione di fonte, data di pubblicazione e, se possibile, link alla pagina

Servizi eco-sistemici, meccanismi perequativi e consumo di suolo

[continua>>>](#) [PDF 250Kb]

Data di pubblicazione: 25/07/2018

PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Pianificazione Comunale
Contenimento consumo di suolo
Quadro conoscitivo
Programmi strategici di interesse regionale
Progetti strategici turistici di interesse regionale
Monitoraggio pianificazione territoriale
Normativa
Modulistica unificata
Repertori e Cataloghi

MATERIE CONNESSE

PTRC
Paesaggio
Edilizia Rurale
Amministrazione Trasparente | art. 39 DLgs n.33 del 2013
Progetti Europei - Urbanistica
Usi Civici e Norme Urbanistiche
Piani C...

Servizi eco-sistemici, meccanismi perequativi e consumo di suolo

Data di pubblicazione: 24/07/2018

Sia nelle iniziative di legge statali che nei provvedimenti normativi e nei piani urbanistici e territoriali di livello regionale, i meccanismi di controllo e/o di limitazione del consumo di suolo sono generalmente basati su limiti *quantitativi* alle trasformazioni (espressi, per esempio, in termini di superficie trasformabile in usi diversi da quello agricolo o naturale, superficie agricola trasformabile, obblighi di bilancio a saldo zero e parametri analoghi). Si riferiscono cioè a forme di *contabilità* semplificata che talvolta non sono in grado di cogliere e rappresentare interamente il valore – per la collettività – delle risorse territoriali che vengono sacrificate per la realizzazione di nuovi insediamenti o di nuove infrastrutture.

Questo valore è legato, infatti, anche ai cosiddetti *servizi eco-sistemici*, cioè a quei servizi di approvvigionamento, di regolazione, di mantenimento e culturali che l'insieme delle risorse naturali – il suolo, le materie prime, l'acqua, l'aria, la flora e la fauna – fornisce alla collettività.¹

Nelle esperienze degli accordi pubblico-privato e degli accordi di pianificazione previsti dalle diverse discipline regionali, le proposte di trasformazione sono spesso accompagnate da meccanismi di natura *perequativo-compensativa* che di rado considerano il valore economico dei servizi eco-sistemici. Solo per fare qualche esempio, l'utilizzo di un suolo agricolo fertile o di un suolo naturale ricco di biodiversità per la realizzazione di un nuovo insediamento o di un'infrastruttura, compensato dalla restituzione a verde pubblico attrezzato di un'area dismessa o impermeabilizzata di pari superficie, funziona apparentemente in un bilancio semplificato come quello sopra descritto (a saldo zero in termini di mq), ma potrebbe risultare meno conveniente in termini di comparazione dei servizi eco-sistemici resi dalle due superfici (a saldo indeterminato)². Allo stesso modo, nel valutare il destino dei cosiddetti *vuoti urbani* va considerato il contributo di questi alla riduzione del fenomeno delle *isole di calore*.³

Questa carenza rappresenta evidentemente un *vulnus* significativo per la corretta valutazione, da parte degli amministratori-decisoro e delle comunità che rappresentano, delle proposte di trasformazione.

¹ Per fare qualche esempio: sono servizi di approvvigionamento: prodotti alimentari e biomassa, materie prime; di regolazione e di mantenimento: regolazione del clima, cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e dei nutrienti, regolazione della qualità dell'acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, riserva genetica, conservazione della biodiversità; culturali: servizi ricreativi e culturali, funzioni etiche e spirituali, paesaggio, patrimonio naturale.

² Come scrive A. Calzavara, "(...) Non si tratta solo di "quanto" suolo viene consumato (e "come"), ma anche di "dove", perché il suolo non è indifferente", e non è vero che un metro quadrato "vale" come un altro metro quadrato." In A. Calzavara, *Dalle analisi del consumo di suolo la prefigurazione di una diversa pianificazione*, in *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici - Edizione 2018*, ISPRA, Rapporto 288/2018.

³ Si veda in particolare, su questo tema, Francesco Musco e Laura Fregolent (a cura di), *Pianificazione urbanistica e clima urbano – Manuale per la riduzione dei fenomeni di isola di calore urbano*, Regione del Veneto, 2014. Il manuale è stato sviluppato nell'ambito del progetto europeo *UHI Development and application of mitigation and adaptation strategies and measures for counteracting the global urban heat islands phenomenon* del Programma CENTRAL EUROPE, con l'apporto della Regione del Veneto, partner del progetto.

Direzione Pianificazione Territoriale della Regione del Veneto
Gruppo di Coordinamento Tecnico - Giuridico

Se in passato non esistevano teorie e pratiche sufficientemente rodute per la stima del valore economico dei servizi eco-sistemici, oggi i metodi a disposizione e le esperienze applicative consentono di ragionare in termini potenzialmente più articolati rispetto a qualche anno fa. Metodi che cominciano, seppure faticosamente, a entrare anche nel bagaglio e nella prassi professionale di chi si occupa dei piani urbanistici e della loro valutazione, così come nel dibattito giurisprudenziale sulla natura ed i limiti dello *jus edificandi*, dibattito che ha segnato negli ultimi anni progressi culturali importanti anche grazie alle riforme urbanistiche varate da buona parte delle Regioni.⁴

Un'ampia parte dei rapporti ISPRA sul consumo di suolo è dedicata ai servizi eco-sistemici e ai metodi di stima del loro valore economico, rappresentando un dato nazionale preoccupante relativamente al costo complessivo dei servizi eco-sistemici persi in conseguenza del consumo di suolo, oscillante tra 1 miliardo e 656 mila e 2 miliardi e 128 mila € tra il 2012 e il 2017.⁵

Il tema dei servizi eco-sistemici rappresenta, peraltro, uno degli elementi di maggiore interesse nello sviluppo del progetto europeo *WETNET - Coordinated management and networking of Mediterranean wetlands* (Gestione coordinata e rete delle aree umide del Mediterraneo), sviluppato nell'ambito del Programma MED, che vede la Regione del Veneto nel ruolo di Capofila e il Sistema della Laguna di Caorle come area pilota per lo sviluppo di un contratto di area umida sperimentale (*wetland contract*), sulla scorta dell'esperienza dei contratti di fiume.⁶

Si tratta di aree di grande importanza non solo per quanto attiene alla gestione delle acque, ma per tutta una serie di funzioni e di valori legati alla presenza dell'uomo e alla convivenza – talvolta problematica – tra le attività che vengono legittimamente svolte (produttive, insediative, agricole, ittiche, infrastrutturali, turistiche, ricreative), la permanenza degli ecosistemi, la salvaguardia dei valori che, normalmente, nei piani urbanistici e territoriali vengono classificati nelle categorie del paesaggio, del patrimonio culturale e dell'identità locale. Categorie oggi considerate – giustamente – un tutt'unico fortemente interconnesso.

⁴ L'importanza del suolo come fonte di innumerevoli funzioni eco-sistemiche pone, in modo specifico, la questione della legittimità dell'interesse della comunità (e degli individui) nel mantenimento della sua integrità e, quindi, nel contenimento del suo consumo. La qualificazione del bene suolo come "bene comune" (coeva con l'avvio della legiferazione in materia di consumo di suolo) si basa sulla regolamentazione dei suoi possibili usi e, nel caso delle aree private, riguarda direttamente la questione della conformazione e dei limiti al diritto di proprietà. La questione è estremamente controversa, ma fino a prima della crisi edilizia qualsiasi normativa, piano o regolamentazione relativa al contenimento del consumo di suolo sembrava incapace di incidere sul contenuto del diritto di proprietà e sul diritto di costruire attribuito alla proprietà privata come elemento costitutivo essenziale (sentenza n. 5/1980 della Corte Costituzionale). Non è un caso che le normative sul contenimento del consumo di suolo siano state approvate in un periodo di forte stagnazione dell'attività edilizia. Si veda, su questi temi, W. Gasparri, *Suolo bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, n.1/2016. Va ricordato che il Veneto, con la LR 11/2004, aveva già introdotto limiti fisici e quantitativi alle trasformazioni come pure il principio della decadenza delle previsioni urbanistiche non attuate, in anticipo rispetto ad altre Regioni italiane.

⁵ In questo senso, il lavoro preliminare svolto dalla Regione qualche anno fa per la predisposizione degli atti di indirizzo in materia di perequazione e di quelli in materia di dotazioni territoriali, potrebbe essere sviluppato ed aggiornato con riferimento alla valutazione e alla remunerazione dei servizi eco-sistemici. Le bozze degli atti sono scaricabili ai link:

<http://repository.regione.veneto.it/public/f173998276b274af3bd3f0690bfc1188.php?lang=it&dl=true>

<http://repository.regione.veneto.it/public/b5ded5648d3c4bf68bd910cacf522b63.php?lang=it&dl=true>

⁶ Informazioni più dettagliate sul progetto WETNET agli indirizzi:

<https://wetnet.interreg-med.eu/>

<http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/wetnet>

Direzione Pianificazione Territoriale della Regione del Veneto
Gruppo di Coordinamento Tecnico - Giuridico

I contratti di area umida non sono by-pass degli strumenti già esistenti, non vogliono superare competenze né sovrapporsi ad altre, ma riunire intorno ad un tavolo le diverse competenze, i rappresentanti delle comunità, le istituzioni e gli attori territoriali interessati per una discussione capace di condurre verso una *visione comune* del futuro di queste aree.

I laboratori territoriali del contratto del Sistema della Laguna di Caorle saranno avviati alla fine dell'estate e, attraverso percorsi partecipativi inclusivi, cercheranno di mettere a punto scenari condivisi sulla base dei bisogni, delle aspettative, delle motivazioni e dei conflitti espressi, avendo a mente l'interesse di tutti a salvaguardare e a valorizzare, attraverso impegni e azioni concrete, un patrimonio naturale, ambientale, paesaggistico e culturale unico.

Le presente nota non può essere utilizzata o citata ai fini dell'espressione di pareri, memorie o altro, per i quali bisogna fare esclusivo riferimento ai testi normativi o giurisprudenziali ufficiali. La riproduzione inoltre dell'articolo è consentita con indicazione della fonte, la data di pubblicazione e, ove possibile, il link alla pagina www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/urbjus

Claudio Perin

Da: Claudio Perin
Inviato: giovedì 26 luglio 2018 17:29
A: 'Alicia Sánchez-Valverde'
Cc: Franco Alberti; 'Stefania Biasuzzi'; Andrea Ballin; g.gusmaroli@cirf.org
Oggetto: article on Wetnet on VR website

Dear Alicia,

an article on eco-system services has just been published on our Regional website.

At the end of the article I talk about Wetnet project in relation to the eco-system services supplied by wetlands.

The almost 1500 readers that subscribed our newsletter are informed once every new article is published.

The link to the article is here:

<http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/news-urbjus>

<https://goo.gl/UK1FKj>

Here below the English translation of an extract from the article:

"(...) The theme of eco-system services is one of the most interesting subjects in the development of the European project "WETNET - Coordinated management and networking of Mediterranean wetlands" of the MED Programme, in which Veneto Region has the role of Lead Partner.

The Lagoon System of Caorle is the pilot area selected for testing an experimental "wetland contract", based on the experience of river contracts ⁽⁶⁾.

Wetlands have a great importance for water management and for a large series of functions and values linked to the presence of man and to the coexistence - sometimes problematic - between the activities that are legitimately carried out (production, settlements, agriculture, fishing, infrastructures, tourism, recreation, etc.), the permanence of ecosystems, the preservation of the values that in urban and territorial plans are typically classified in the categories of landscape, cultural heritage and local identity.

Nowadays these categories are rightly considered as a unique whole with strongly interconnections.

Wetland contracts are not made to by-pass existing tools or plans.

They do not want to overcome existing skills or to overlap with other plans.

They want to gather together the different skills, community representatives, institutions and stakeholders interested in the future of these areas in order to share a common vision.

The territorial laboratories of the Caorle Lagoon System will start at the end of summer.

Through inclusive participatory paths, they will develop shared scenarios based on the needs, expectations, motivations and conflicts expressed, having in mind the common interest in safeguarding and enhancing - through commitments and concrete actions - a unique natural, environmental, landscape and cultural heritage.

Notes:

⁽⁶⁾ More detailed information on WETNET here: <https://wetnet.interreg-med.eu/>

<http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/wetnet> "

Kind regards

Claudio

Arch. Claudio Perin

Regione del Veneto – Area Tutela e Sviluppo del Territorio

Direzione Pianificazione Territoriale

Unità Organizzativa Pianificazione territoriale strategica e cartografia

P.O. Sviluppo tecnico disciplinare e progetti europei

Calle Priuli, 99 – Cannaregio -30121 Venezia
☎ +39 041 279 2375 📠 +39 041 279 2383 📞 +39 3441531541
✉ claudio.perin@regione.veneto.it



Per favore, pensa all'ambiente prima di stampare questo messaggio.