



# Comune di **VILLA ESTENSE**

Provincia di Padova

# P. I.

## **PIANO DEGLI INTERVENTI VARIANTE 2022**

### **DOCUMENTO DEL SINDACO**



**IL SINDACO:  
Paolo OPPIO**

**aprile 2022**

## PREMESSA

La legge urbanistica regionale (L.R. 11/2004) ha introdotto un modello disciplinare per la pianificazione urbanistica e territoriale articolato in un livello “strategico” (di livello regionale con il PTRC, provinciale con il PTCP - PATI e comunale con il PAT) e un livello operativo con il Piano degli Interventi Comunale. Quest’ultimo, in quanto attuativo degli indirizzi, criteri e limiti definiti dal piano strategico, rimane di competenza comunale. Un modello di governo del territorio in cui si determina una sorta di “processualità” che permette al livello operativo del P.I. di sviluppare la progressività di relazione fra il quadro strategico del PAT e le reali dinamiche sul territorio in quadro complessivo orientato alla sostenibilità dei processi di trasformazione.

Il comune di Villa Estense è dotato di PAT approvato con Delibera della Giunta Provinciale con Parere n. 14 del 29.05.2013; con D.C.C. n. 15 del 08.05.2018 è stato approvato il Piano degli Interventi che ha sostanzialmente adeguato e allineato il Piano Regolatore previgente al PAT approvato.

Rispetto al quadro di riferimento normativo regionale su cui lo stesso PAT è stato redatto, sono intervenute alcune recenti innovazioni estremamente significative, in particolare riguardo al consumo del suolo (L.R. 14/2017) e alle modalità di riutilizzo e trasformazione del patrimonio edilizio esistente (L.R. 14/2019). Sono dettate così nuove regole per il contenimento dei fenomeni di sottrazione di naturalità e permeabilità del territorio e per favorire percorsi di riordino e “*cleaning*” territoriale.

In questo scenario il comune di Villa Estense ha avviato un primo step di adeguamento alla nuova normativa regionale con la “variante tecnica” al PAT per l’allineamento ai nuovi parametri di dimensionamento del consumo del suolo dati dalla Delibera Giunta Regionale 668/2018 e all’istituzione del registro elettronico dei crediti edilizi “RECRED” di cui alla L.R. 14/2019 e DELIBERA GIUNRA REGIONALE 263/2020. Si tratta di atti “dovuti”, di recepimento di norme sovraordinate, ma anche propedeutici ad una nuova fase di revisione e aggiornamento complessiva del Piano Regolatore.

Va anche richiamato che concorre a questa fase di revisione della strumentazione urbanistica l’aggiornamento del Regolamento Edilizio; infatti con la Delibera Giunta Regionale 1896/2017 e la Delibera Giunta Regionale 669/2018 è stato introdotto il Regolamento Edilizio Tipo (RET) con le definizioni uniformi di cui all’Intesa, sancita in sede

di Conferenza Unificata Governo Regioni ed Autonomie Locali, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 16 novembre 2016, n. 268, e della Delibera di Giunta Regionale n. 1896 del 22 novembre 2017. Si tratterà quindi di adeguare anche il vecchio Regolamento Edilizio vigente. È qui da sottolineare che con i nuovi indirizzi normativi è ormai assodato che il Regolamento Edilizio non è parte del Piano Regolatore, ma strumento autonomo che rientra nella tipologia dei “regolamenti comunali” e non dei “piani”, per cui afferisce ai diversi e specifici percorsi amministrativi (es: approvazione diretta in Consiglio Comunale).

Appare evidente che in questo scenario si delinea una nuova stagione di rilettura e aggiornamento del Piano degli Interventi. In questo percorso dovrà trovare luogo anche l’espressione di nuove prospettive, bisogni e iniziative da parte dei cittadini, degli attori economici, associazioni e stakeholders, espressione che l’Amministrazione Comunale intende favorire anche mediante la raccolta delle “manifestazioni di interesse”.

Quale fase preliminare, nel momento in cui si intraprende la redazione di un nuovo strumento urbanistico, la legge urbanistica regionale<sup>1</sup> stabilisce che sia prodotto il cosiddetto Documento del Sindaco che, sulla scorta delle indicazioni strategiche fissate dal Piano di Assetto del Territorio, esprime e delinea la dimensione operativa della pianificazione comunale.

Il Documento del Sindaco, esposto al Consiglio Comunale, rappresenta quindi l’avvio della redazione della variante Piano degli Interventi, coinvolgendo, sin dall’inizio, i cittadini, gli enti pubblici, le associazioni economiche e sociali, ed i portatori di interesse in genere, il tutto affinché le scelte del Piano siano definite secondo principi di trasparenza e partecipazione.

Con il presente Documento del Sindaco vengono quindi espressi i temi e gli obiettivi che l’Amministrazione Comunale intende sviluppare nel nuovo percorso di variante al Piano degli Interventi.

---

<sup>1</sup> Rif. art. 18 L.R. 11/2004

## I TEMI DEL PERCORSO DI VARIANTE AL PIANO DEGLI INTERVENTI

Rispetto al Documento del Sindaco del 2014 il campo del presente percorso di variante assume un carattere meno sistematico, più circoscritto e specifico; questo proprio perché già assume i contenuti e gli esiti del lavoro complessivo pregresso. L'articolazione dei temi e degli obiettivi che si intendono perseguire può essere quindi riassunta come segue:

1. Adeguamenti normativi: consumo del suolo dopo la prima fase propedeutica di approvazione della Variante Tecnica al PAT), con verifica e adeguamento del dimensionamento che prevede una espansione massima pari a 66.900 mq (comprese le zone di espansione del P.I. vigente non attuate e ancora non urbanizzate o convenzionate); andranno quindi valutate le trasformazioni in particolare in termini di impermeabilizzazione potenziale, e andranno valorizzati interventi che prevedano l'uso del verde interno ai lotti (indice di permeabilità) cioè giardini orti ecc. che danno anche maggiore qualità ecologica agli insediamenti.

2. Adeguamenti normativi: Credito edilizio. La L.R. 14/2019 prevede l'obbligo dell'istituzione del "RECREG" – Registro Elettronico dei Crediti Edilizi, quale condizione necessaria per poter poi procedere a qualsiasi variante al Piano Regolatore. Per il semplice assolvimento dell'obbligo di legge è sufficiente l'istituzione del semplice registro elettronico, ma, anche in riferimento all'art. 36 della L.R. 11, diviene ora necessario stabilire anche i parametri per il calcolo delle volumetrie da iscrivere al registro (*decollo*) e le aree o ambiti dove tali crediti possono essere utilizzati (*atterraggio*) con la finalità di favorire il cosiddetto "*cleaning territoriale*". Con l'occasione è inoltre necessario introdurre un'altra "categoria" introdotta dalla L.R. 14/2019, cioè il "credito edilizio da rinaturalizzazione", sotto categoria del più generale credito edilizio, rivolto principalmente alla riqualificazione di "opere incongrue", che la legge prevede possano essere segnalate anche direttamente dagli interessati previo pubblicazione di uno specifico "bando".

3. Finalità da perseguire con il P.I.: stabilizzazione della popolazione insediata. Valorizzare gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, anche in zona agricola al fine di sostenere la permanenza della popolazione residente, rileggendone le regole e gli equilibri sedimentati nel suo ruolo di fondamentale "presidio" del territorio, le condizioni paesaggistiche e ambientali proprie della campagna veneta, il modello sociale

ed economico che esprime, ma anche per l'adeguamento e riqualificazione del patrimonio edilizio (rinnovamento coerente).

4. Finalità da perseguire con il P.I.: favorire un recupero demografico e una adeguata composizione strutturale della popolazione. Proporre, attraverso percorsi di concertazione, nuovi modelli insediativi in grado di indirizzare l'offerta residenziale verso tipologie di tipo familiare e che riproduca il modo di abitare tipico dei piccoli comuni veneti basato un rapporto diretto con il verde (spazi a cortile, verde privato ecc..) in cui l'edificazione avviene su basse densità edilizie, e con il rapporto del sistema insediativo con i servizi di base della dimensione di "quartiere".

5. Finalità da perseguire con il P.I.: trasparenza amministrativa e perequazione: stabilire "a monte" le regole e i parametri per l'equa ripartizione dei benefici derivanti dalle nuove previsioni urbanistiche (in cui vengono attribuite a singole ditte private le porzioni di un quantum dell'edificabilità massima per il Comune data da PAT e legge sul consumo del suolo). È una condizione ormai imposta dal DPR 380 art. 16 c. 4 lett. d-ter) che "impone" l'applicazione di un "contributo straordinario" per ogni intervento in "variante o deroga" dal Piano Regolatore. Dalla Legge 164/2014 è stabilito che tale contributo perequativo è stabilito in quota del 50% del "plus-valore", e spetta al Comune indicare le modalità per il calcolo del plus-valore. In merito si rimanda alle specifiche linee di indirizzo da assumere con Delibera di Consiglio Comunale.

Questi aspetti delineano il quadro in cui andare a collocare il prossimo percorso di evoluzione della proposta progettuale e di adeguamento delle attuali previsioni urbanistiche e strategie territoriale del Comune di Villa Estense.

I temi trattati potranno dare luogo a diversi "step" anche per distinti atti amministrativi (varianti), sia per l'articolazione dei contenuti per temi omogenei, sia per le conseguenti procedure amministrative.

Il percorso di concertazione, con raccolta di manifestazioni di interesse (avviso pubblico), andrà tradotto nella variante mediante specifici accordi pubblico-privato (art.6 LR 11/2004) da approvare in C.C. e che la variante "assume".

Si tratta quindi di un approccio comunque articolato e complesso, non solo parziale, in cui confluiscono aspetti di rilevanza anche strategica per un governo del territorio sempre più attento ai temi della sostenibilità, della condivisione e concertazione in un quadro di

processualità il più possibile aderente ai reali bisogni e alle dinamiche di sviluppo socio-economico della comunità di Villa Estense.

Di seguito è approfondita la lettura dei temi indicati.

## 1. Adeguamenti normativi: il consumo del suolo

Il tema deriva da:

- Definizione del contingente di consumo del suolo per il comune di Villa Estense dato con la DELIBERA GIUNRA REGIONALE 668/2018 e recepito nel PAT con la variante tecnica adottata dal Consiglio, con verifica della superficie impegnata, del residuo e delle modalità di attuazione;
- Verifica di attuazione degli interventi di trasformazione previsti del P.I. vigente mediante strumento attuativo anche in ragione della eventuale decadenza prevista dall'art. 18 punti 7 e 7bis della Legge Regionale 11/2004.

Riguardo al primo punto si richiama che la L.R. 14/2017, con la Delibera Giunta Regionale 668 del 15 maggio 2018, ha definito per il Comune di Villa Estense il contingente di consumo del suolo in 6,69 ha (66.900 mq) oltre il consolidato e comprensivi delle previsioni di espansione del P.I. vigente non attuate.

Estratto all. C delle DELIBERA GIUNRA

REGIONALEV668/2018

ASO	Codice ISTAT	Comune	Provincia	RESIDUO	CORRETTIVO INDICATORI PER A.S.O.			CORRETTIVO INDICATORI PER I COMUNI				
					RESIDUO RIDOTTO DEL 40%	percentuale dopo CORRETTIVO	RESIDUO DOPO CORRETTIVO	Variazione per classe sismica (2=-0,5%; 3=0%; 4=+0,5%)	Variazione per tensione abitativa (no=0%; si=+0,5%)	Variazione per varianti verdi (0,0001+0,05=-0,500%; 0,06+0,10=-1%; 0,11+0,14=-1,5%)	QUANTITA' MASSIMA DI CONSUMO DI SUOLO AMMESSO	Riferimento Tabelle Allegato D
				ha	ha	%	ha	%	%	%	ha	
21	28102	Villa Estense	Padova	12,04	7,22	92,13%	6,66	0,50%	0,00%	0,00%	6,69	

Il P.I. vigente contiene limitate previsioni urbanistiche di espansione oltre il sistema consolidato, per una superficie "impegnata" pari a 15.898 mq nella ZTO C2 per n.1 e n 2, una superficie quindi ampiamente contenuta entro i limiti della Delibera Giunta Regionale 668/2018 (66.900 mq). Non si pone quindi un problema di coerenza del P.I. vigente rispetto al contingente massimo fissato dalla Delibera Giunta Regionale 668/2018.

Rimane che il nuovo criterio di verifica del dimensionamento del Piano deve essere assunto nel P.I. anche attraverso strumenti di "contabilizzazione" operativa del consumo di

suolo in relazione alle definizioni introdotte dalla L.R. 14/2017<sup>2</sup>. Andranno inoltre verificati, quali “buone pratiche”, eventuali parametri relativi alle superfici coperte/scoperte e alle superfici impermeabilizzate negli interventi di edificazione, conservando adeguate percentuali di suolo permeabile anche all’interno di ambiti o singoli lotti di urbanizzazione. Tali indicazioni potranno intervenire a livello normativo sia nel P.I. (Norme Tecniche - Prontuario) che nel Regolamento Edilizio Tipo- RET.

Per quanto riguarda il secondo punto andranno verificate le previsioni espansive (che determinano potenziale consumo del suolo) e soggette a strumento urbanistico attuativo (PUA) ai sensi dall’art. 18 punti 7 e 7bis della Legge Regionale 11/2004<sup>3</sup>.

Secondo i nuovi principi della disciplina urbanistica le previsioni di espansione del P.I., e tutte quelle soggette a pianificazione attuativa, non possono più essere considerate un dato o un diritto acquisito, permanentemente, bensì componenti di un percorso di gestione e trasformazione effettivo e pianificato del territorio. Ne deriva che le previsioni in oggetto, a norma di legge, hanno una validità temporale di 5 anni dalla data di approvazione del Piano degli Interventi avvenuta in data 08.05.2018 (la scadenza di legge ha quindi data 08.05.2023). Va richiamato che una eventuale proroga può essere concordata su richiesta dei soggetti interessati e comporta la corresponsione da parte degli interessati di un contributo da definire, e comunque pari al massimo all’1% del valore IMU per ciascun anno successivo. Sarà quindi necessario avviare una fase ricognitiva e concertativa in merito, e in sede di variante eventuale aggiornare/confermare le previsioni in atto mediante

---

<sup>2</sup> Estratto Legge 14/17 art. 2:

**consumo di suolo:** l’incremento della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione, che ne compromettano le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive; il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra le predette superfici e quelle ripristinate a superficie naturale e seminaturale;

**superficie naturale e seminaturale:** tutte le superfici non impermeabilizzate, comprese quelle situate all’interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e utilizzate, o destinate, a verde pubblico o ad uso pubblico, quelle costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura, nonché quelle destinate all’attività agricola;

<sup>3</sup> Estratto art 18 LR 11/04:

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 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.

**Art. 33 – Aree non pianificate.**

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.

indicazioni specifiche. L'esito andrà ad incidere poi anche sulla contabilità stessa del Piano con le modalità richiamate anche con la Variante Tecnica al PAT. Sulla contabilizzazione del consumo del suolo andranno inoltre ad incidere eventuali riclassificazioni (es. "varianti verdi") che restituiscano alla naturalità eventuali ambiti oggi ricompresi all'interno degli Ambiti di Urbanizzazione Consolidata (AUC della Tav. 5 del PAT):

#### REGISTRO DEL CONSUMO DI SUOLO - COMUNE DI VILLA ESTENSE (PD)

Dati conoscitivi di origine

A	B	C	D	E
DCC Approvazione Variante di Adeguamento	Quantità assegnata/recepita (mc) DGR n.30/10.01.2018	Superficie Territoriale Comunale	Superficie Ambiti di Urbanizzazione Consolidata (AUC)	Superficie esterna agli AUC (C-D)
data	ha	ha	ha	ha

#### Piano degli Interventi / Variante al P.I.

F	G	H
Numero identificativo	Destinazione	Quantità confermata o di nuova previsione esterne agli AUC
n	ZTO	ha
	Totale (tot)	

#### Superfici rinaturalizzate – varianti verdi

I	L
Intervento di rinaturalizzazione	Superficie rinaturalizzata
identificativo	ha
Totale(tot)	

#### Consumo di suolo

M	N	O
Residuo Suolo Consumabile (B - tot H + tot L)	Nuova superficie Ambiti di Urbanizzazione Consolidata (AUC) (D + tot H -tot L)	Superficie esterna agli AUC (C - N)
ha	ha	ha

L'aspetto della dimensione temporale quinquennale delle previsioni di trasformazione andrà inoltre richiamata ed esplicitata anche rispetto ad eventuali nuove segnalazioni e richieste, favorendo così un approccio operativo realisticamente connesso alle esigenze e progettualità concrete ed effettive piuttosto che a percorsi meramente "speculativi".

---

## 2. Adegualiamenti normativi: aggiornamento degli strumenti della pianificazione urbanistica comunale e il Credito Edilizio

Già dal punto precedente emergono alcune condizioni che afferiscono al percorso di aggiornamento/adequamento relativamente al consumo del suolo ed all'assunzione operativa dei concetti di superficie naturale e semi-naturale.

Riguardo al Credito Edilizio<sup>4</sup> sarà necessario stabilire i parametri per il calcolo delle volumetrie da iscrivere la registro (decollo) e le aree o ambiti dove tali crediti possono essere utilizzati (atterraggio) con la finalità di favorire il cosiddetto "*cleaning territoriale*".

Altro aspetto riguarda l'attivazione del percorso per la definizione del "credito edilizio da rinaturalizzazione - CER" per la parte inerente alla ricognizione e/o segnalazione delle opere incongrue su cui intervenire nei termini previsti dall'art. 4 della L.R. 14/2019 e della Delibera di Giunta Regionale n. 263 del 02 marzo 2020 allegato A. In relazione agli esiti della fase ricognitiva avviata con l'istituzione del registro Elettronico dei Crediti Edilizi - RECRED<sup>5</sup> andranno definite anche le eventuali "premierità" commisurate all'interesse pubblico delle proposte; potranno essere individuate nuove aree di atterraggio dei crediti in ambiti coerenti all'ipotesi strutturale del PAT (ad esempio nelle direttici di espansione indicate alla Tav. 4 - trasformabilità), come zone trasformabili solo a seguito di interventi di rinaturalizzazione di preesistenti insediamenti fonte di degrado o conflitto, e secondo un bilancio ecosistemico e urbanistico positivo.

Si intende quindi avviare un concreto percorso di *cleaning territoriale*, dove il "nuovo" non deve necessariamente comportare l'abbandono del "vecchio", o sovrapporsi ad esso senza una reale "sostituzione" e dove il vecchio viene semplicemente dismesso od utilizzato in modo incongruo. L'indirizzo sarà necessariamente "centripeto" a coagularsi intorno al consolidato e ai nuclei insediativi esistenti, senza con ciò smentire che anche il territorio aperto, prevalentemente agricolo, resta comunque l'esito del rapporto fra natura e lavoro dell'uomo, in una relazione sedimenta anche storicamente, che deve conservare e

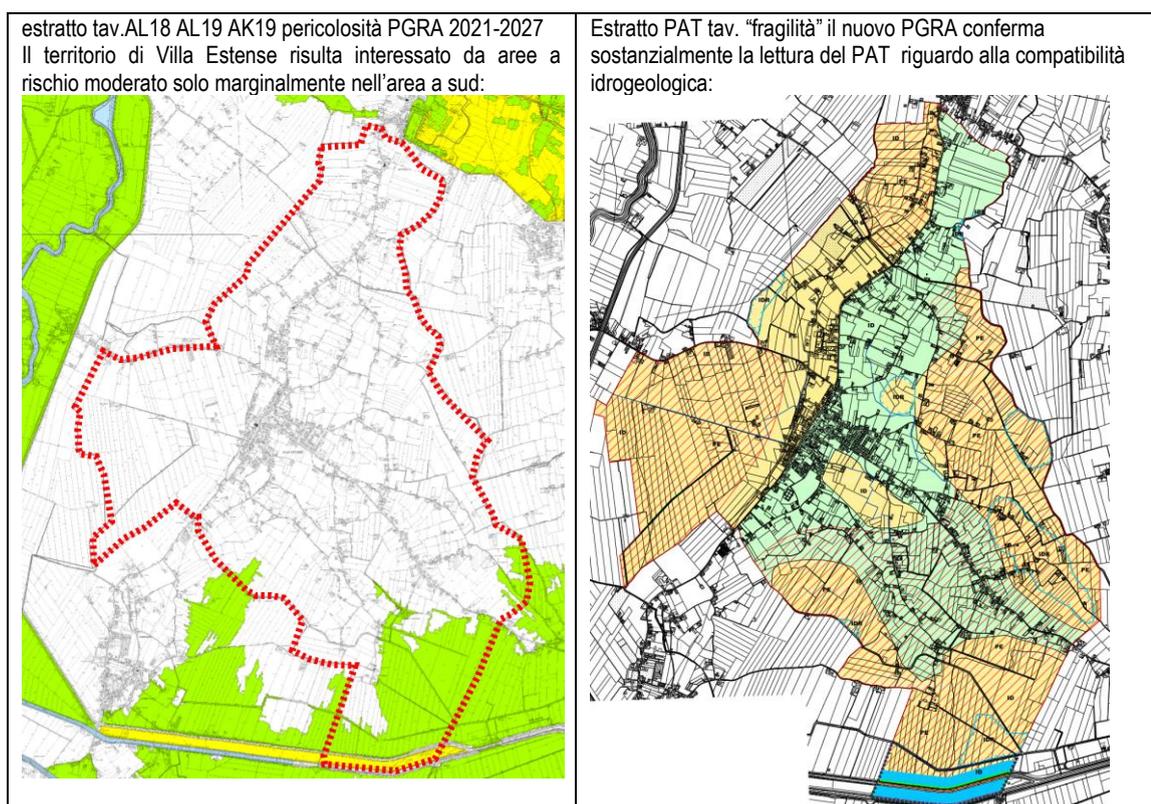
---

<sup>4</sup> Estratto da art. 36 L.R. 11/2004: Per credito edilizio si intende una capacità edificatoria riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi di demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale. I crediti edilizi sono annotati nel Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECRED) di cui e sono liberamente commerciabili. Il PI individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, mediante l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati, ovvero di previsioni edificatorie localizzate

<sup>5</sup> procedura di evidenza pubblica ai sensi dell'art. 4 comma 3 della L.R. 14/2019 e punti 3.1 e 3.2 della DGR 263/2020 secondo la modulistica di cui all'allegato del RECED.

riprodurre il modello insediativo di “presidio del territorio” della campagna veneta, con le regole, le tipologie ed i modi propri del peculiare sistema di relazioni anche socio-economiche, al fine del mantenimento di un efficace equilibrio territoriale.

L'aggiornamento potrà introdurre anche nel Piano degli Interventi alcune indicazioni, norme o indirizzi riguardo le modalità di sviluppo del settore produttivo anche riguardo alla verifica degli insediamenti “fuori zona”, del loro livello di “compatibilità” e degli eventuali necessari interventi di adeguamento e mitigazione. Particolare attenzione andrà posta all'esito del percorso di concertazione relativo alla proposta del PGRA dell'autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali che ha prodotto la recente adozione del nuovo del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni (PGRA) per il distretto idrografico delle Alpi Orientali (adozione pubblicata in G.U. n. 29 del 4 febbraio 2022)



Infine per quanto riguarda il Regolamento Edilizio Tipo – RET andranno raccordate alla struttura normativa del P.I. le “definizioni uniformi” date in sede di Conferenza Unificata Governo Regioni ed Autonomie Locali, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 16 novembre 2016, n. 268, e richiamate dalla Regione Veneto con Delibera di Giunta Regionale n. 1896 del 22 novembre 2017. Questo adeguamento dovrà ricondursi al principio della “invarianza” indicato dalla Regione stessa. Ciò significa che andranno verificate le nuove definizioni che hanno incidenza sul dimensionamento del Piano per adeguare il Regolamento edilizio in modo che non si determinino pregiudizi riguardo alla dimensione

delle previsioni in atto e alla coerente applicazione dei parametri stereometrici, e conseguentemente ai “diritti acquisiti”.

---

### **3. Finalità da perseguire con il P.I.: stabilizzazione della popolazione insediata**

È questa la dimensione della “domanda” che afferisce al fabbisogno diretto dei residenti e che va opportunamente distinta rispetto a precorsi più professionali del mercato edilizio. Ovvero rappresenta quella particolare condizione in cui il “committente” e il l’utente finale dell’opera coincidono, sono la stessa persona o altra del nucleo familiare (es: la casa per il figlio). Questa tipologia si risolve normalmente all’interno dei nuclei consolidati, negli ambiti di proprietà già strutturata, come semplice ampliamento o integrazione dell’edificato esistente ed esprime quel particolare rapporto con l’ambiente rurale che in genere costituisce un aspetto fondamentale e “strutturante” dell’intero modello insediativo locale, ovvero la presenza sul territorio di una residenzialità diffusa, storicamente determinatasi attraverso il particolare regime proprietario e di conduzione presente fin dal medio evo con la mezzadria e la gestione a “livello” da parte di contadini delle terre di proprietà signorile od ecclesiastica (ancora oggi la toponomastica della Carta Tecnica Regionale riporta i nomi dei luoghi spesso come cognomi di famiglie: Casa Vigato – Boaria Ferro – Casa Martinello – Boaria Salmistraro ...). Questo modello insediativo deriva quindi direttamente dall’attività agricola, rispetto alla quale ha però progressivamente ridimensionato la propria dipendenza funzionale economica in termini di produzione di reddito.

Da un punto di vista tipologico e di modalità di uso del suolo si determinano conseguenze precise: il modo di costruire-ricostruire spesso è avvenuto per aggiunte successive con formazione di veri e propri nuclei residenziali rurali, con una tipologia a schiera o in linea, con preciso orientamento a delimitazione dello spazio cortilizio comune, mentre il campo coltivato mantiene pezzature e frazionamenti ridotti, con la permanenza di segni quali fossati, alberature, orti, giardini rustici. La stessa produzione agricola, spesso finalizzata al consumo familiare, comporta un uso non estensivo delle superfici, e permette una maggiore conservazione del paesaggio originale della campagna arborata (dotata).

Se questo modello socio-economico e territoriale ha oggi in parte perso la sua condizione economica originale, ovvero il rapporto diretto prevalente con l’agricoltura per la formazione del reddito familiare, esso comunque mantiene uno specifico ruolo territoriale di presidio e di mantenimento di un modello sociale specifico in cui:

- I nuclei e gli aggregati abitativi rappresentano e contengono il “capitale investito” di generazioni di residenti, un capitale derivante uno stillicidio di piccoli investimenti successivi, in scala con le reali e dirette capacità di risparmio della popolazione, per cui periodicamente si interviene sulle abitazioni per adeguarle, ampliarle, mantenerle, migliorarle: si rifanno gli impianti, si aggiunge un camera o un garage, si ripassa il tetto, si cambiano i pavimenti ecc... Una sorta di capitale accumulato “non trasferibile” per cui i percorsi di produzione della ricchezza (risparmio) difficilmente possono poi indirizzarsi verso ipotesi di trasferimento in ambiti diversi da quelli di origine come le lottizzazioni.
- Il rapporto, anche se per certi aspetti residuale, con il mondo rurale e con la produzione agricola, permette comunque di realizzare forme di integrazione del reddito (anche se a volte in termini di semplice risparmio di spesa), realizzabili solo all'interno dei nuclei familiari integrati, che permettono economie in grado di sostenere sia la valorizzazione del reddito dei componenti, favorirne il risparmio, sia di permettere il superamento di fasi congiunturali di difficoltà (periodi di disoccupazione, ricerca di lavoro ecc..) altrimenti potenzialmente molto più problematiche. La mobilità della popolazione ormai molto accresciuta, determina una sorta di “indifferenza” (all'interno di un sistema urbano giornaliero definibile attorno ai venti minuti di percorrenza - *daily urban sistem*) di localizzazione residenziale sul territorio rispetto sia ai servizi di rango superiore (ormai sempre più concentrati come per la grande distribuzione) che per il lavoro, conseguentemente vengono meno molti dei motivi che avevano indotto alcuni fenomeni di abbandono degli anni passati.
- Attorno agli insediamenti “diffusi” è sempre rilavabile una “dotazione” vegetale più consistente e significativa rispetto al territorio aperto coltivato, anche in termini di biodiversità: si mantengono e riproducono essenze (es: alberi da frutto, ortaggi, piante ornamentali, fiori e giardini rustici) che il ciclo economico produttivo professionale esclude dalle coltivazioni, vengono mantenuti assetti tradizionali in cui anche il patrimonio storico e paesaggistico trova condizioni per il sua manutenzione
- La permanenza della popolazione insediata all'interno di questo sistema passa attraverso la possibilità di adeguamento degli standard abitativi (ristrutturazione e piccolo ampliamento) ma anche attraverso il mantenimento in loco dei nuovi nuclei famigliari che derivano dai precedenti (i figli che si sposano ecc. ) che così possono

mantenere una sorta di integrazione rispetto alla struttura familiare di origine, struttura che permette di contenere all'interno situazioni solidali tradizionali della cultura veneta fra le diverse generazioni (rapporto con gli anziani, con i figli in età scolare e prescolare ecc.). Tale "modello sociale" tradizionale rappresenta non solo una caratteristica specifica dell'area rurale veneta, ma risorsa anche economica che, in estrema sintesi, consente significativi contenimenti dei costi sociali relativi ad assistenza, solidarietà e servizi.

D'altra parte appare necessaria una riflessione anche riguardo allo "sprawl" territoriale, ovvero al fenomeno della diffusione e polverizzazione degli insediamenti sul territorio, che in diversi ambiti della regione (in particolare nella fascia pedemontana) ha raggiunto livelli e intensità tali da rappresentare un problema e un ostacolo rispetto alla sostenibilità dello stesso sistema insediativo territoriale. Infatti in condizioni in cui l'integrazione (o lo sviluppo indiscriminato) del sistema "diffuso" trascende dalle regole, tipologie e funzioni che ne hanno determinato l'assetto, diviene probabile che l'equilibrio sedimentato che sottende i rapporti strutturali, con anche lo specifico ritmo del costruito/non costruito, vengano stravolti e snaturati.

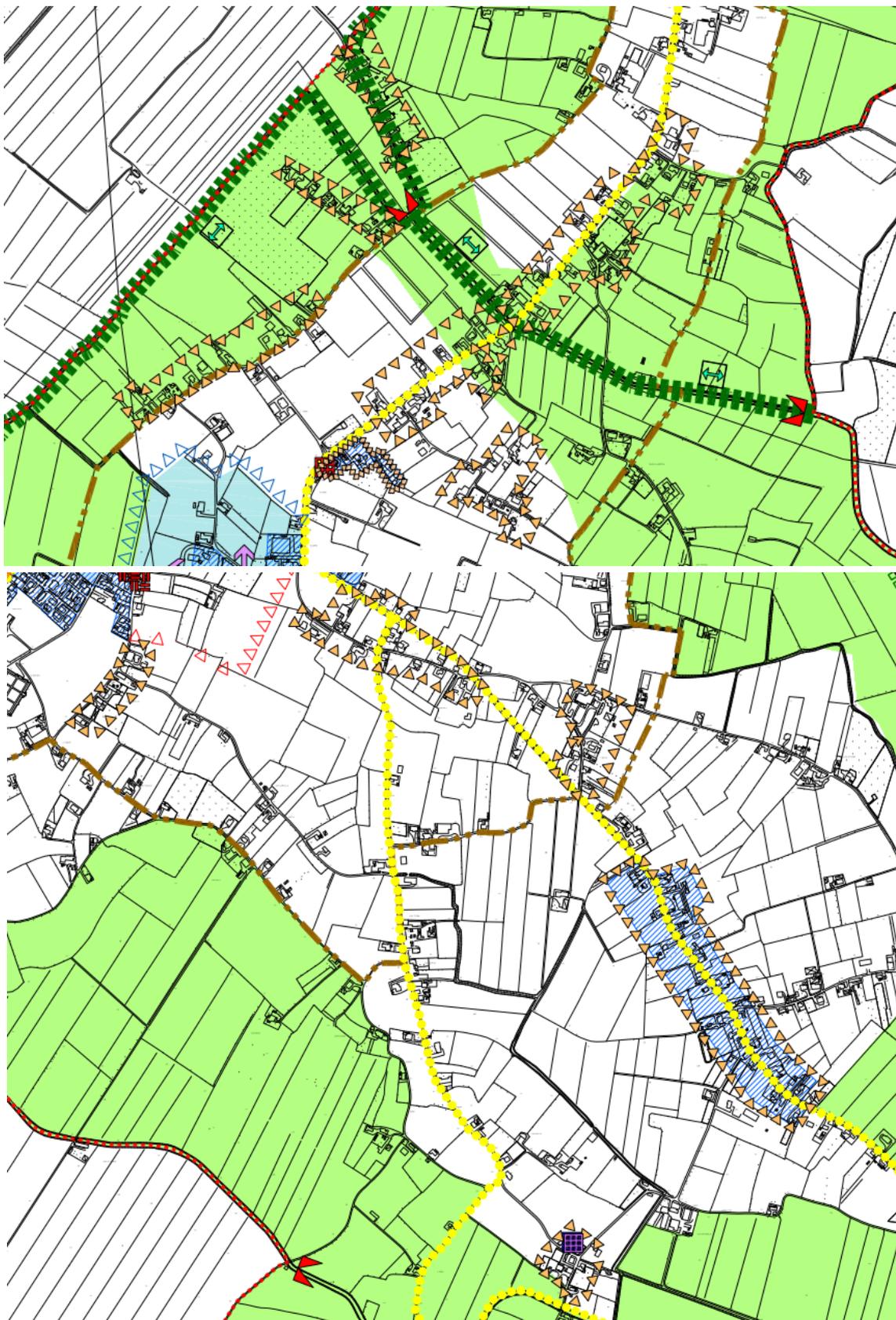
In questo senso il PAT e il P.I. vigenti già introducono una prima lettura con l'individuazione degli ambiti di edificazione diffusa dove, al di là di limitati interventi puntuali di nuova edificazione secondo il modello del "lotto libero", sarà importante indicare e favorire percorsi di recupero e riabilitazione del patrimonio edilizio esistente mediante l'accesso al "credito edilizio" e il riconversione residenziale degli annessi rustici non più funzionali alla conduzione del fondo agricolo.

Questo tipo approccio potrà risultare utile anche negli ambiti del "consolidato", ovvero nelle aree più propriamente urbane in parte di origine "spontanea" precedente ai più recenti insediamenti "pianificati", in cui comunque potranno essere favoriti interventi di recupero, riordino ed integrazione del patrimonio edilizio, favorendo così di fatto quei percorsi afferenti alla dimensione familiare distinti da interventi meramente "speculativi".

Potranno essere anche verificate condizioni specifiche delle previsioni relative al centro storico e per gli edifici testimoniali isolati, con l'aggiornamento della struttura normativa con particolare riguardo ai gradi di protezione.

Evidentemente questa lettura dovrà a sostanziare gli indirizzi da assumere in merito ai criteri perequativi e rispetto al tema del “contributo straordinario” di cui all’art. 16 co. 4 lett. d-ter) del DPR 380/2001 come modifica della Legge 164/2014.

**Estratto Tav. 4 del PAT: principali ambiti di Edificazione diffusa” (perimetrati con triangoli in ocra)**



---

#### **4. Finalità da perseguire con il P.I.: favorire un recupero demografico strutturale della popolazione**

In parte distinto dal punto precedente è il tema dello sviluppo e consolidamento della dimensione socio demografica locale, ovvero il tema dell'offerta residenziale "di mercato" e in questo della collocazione di Villa Estense nel più ampio contesto territoriale.

Negli ultimi anni il mercato edilizio ha registrato flessioni e contrazioni non solo di carattere ciclico, ma probabilmente connesse anche all'esaurimento dei fattori di crescita che avevano spinto in passato la formazione dei nuovi quartieri pianificati a raccogliere spesso la ricollocazione/concentrazione della residenza dall'abito territoriale attorno ai sistemi maggiormente serviti e centrali. In questo scenario possono oggi incidere in modo significativo:

L'accessibilità: ovvero la presenza o meno ai servizi di base (istruzione in particolare per l'infanzia, servizi sportivi e ricreativi, identitari, associazionismo parrocchia, servizi amministrativi ecc.) ovvero la "dotazione di quartiere", ma anche la vicinanza ai servizi di rango superiore (grande distribuzione, svago ecc..) e al posto di lavoro. In questo senso un elemento di novità potrà derivare dal completamento della SR 10 verso ovest almeno fino al casello della A31 di Santa Margherita d'Adige e forse soprattutto il nuovo casello sulla A13 di diretto collegamento con SR 10. Potrà quindi delinearsi una consistente riduzione dei tempi di percorrenza verso i centri maggiori e le località di concentrazione di offerta di servizi sovracomunali e delle opportunità occupazionali. Si amplierebbe così il "daily urban system" (già richiamato al punto precedente) di Villa Estense rendendone più significativa la collocazione nel più vasto sistema territoriale.

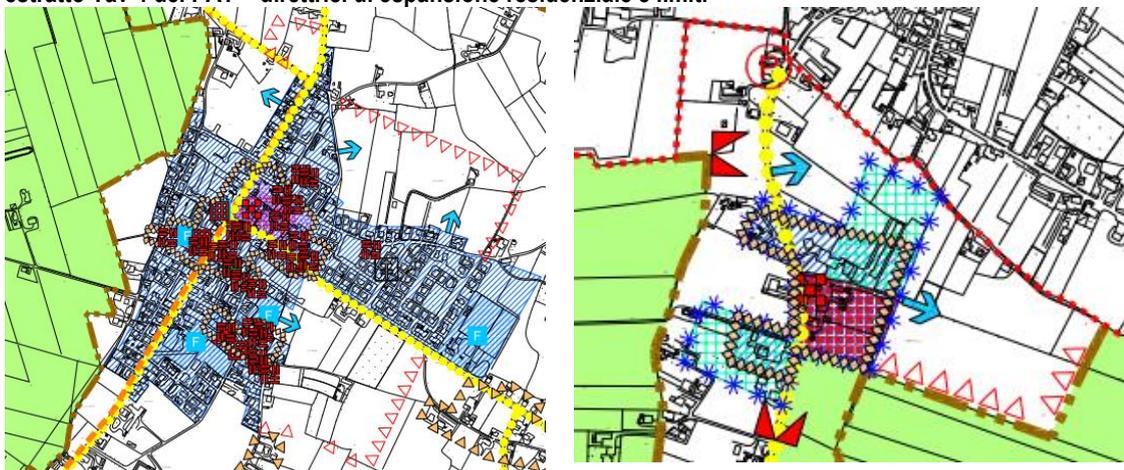
La tipologia residenziale: l'aspetto riguarda le caratteristiche dell'offerta di mercato rispetto alle specifiche caratteristiche locali e le peculiarità del modo di abitare al di fuori dei maggiori centri urbani. Si tratta di riprodurre modelli prossimi allo "stare in campagna" ovvero con un rapporto con la pertinenza, in verde e la fruizione dell'ambiente, che non è certo quella dei grossi complessi condominiali che a Villa Estense risulterebbero dei "fuori luogo" decontestualizzati. Deriva l'opportunità di definire tipologie insediative a non eccessiva densità edilizia ed indirizzare l'offerta verso modelli di quartiere ecologicamente sostenibili, con bassa impermeabilizzazione del suolo, significativa dotazione vegetale e arborea, paesaggisticamente coerenti con il contesto della ruralità limitrofa, in cui si riscontri una qualità specifica del "risiedere a Villa Estense". Anche le dimensioni unitarie potranno essere contenute in piccoli nuclei ad addizione e completamento nelle direttrici di

espansione già indicate dal PAT, in scala con le risorse e capacità degli attori locali, e funzionali ad una tipologia di domanda residenziale principalmente connessa alla fase di consolidamento di nuclei familiari che da situazioni condominiali (anche non di Villa Estense) intendano stabilizzarsi in abitazioni singole, bifamiliari o a schiera. Tale offerta residenziale potrà risultare “concorrenziale” rispetto ai centri maggiori anche in ragione di un contenimento costi unitari di produzione su cui possono incidere i valori fondiari e gli oneri accessori, il che richiama la necessità di una particolare attenzione al non appesantimento del carico richiesto in termini di onerosità, riscontrando bensì il beneficio collettivo che il recupero degli indici demografici potrà comportare.

Questo modello può ben coniugarsi con il tema del riordino e del cleaning territoriale introdotto con il credito edilizio e rappresentare l’adeguato completamento del percorso attivato con l’adozione del RECREC: potranno essere individuate aree specifiche per “l’atterraggio” di volumi derivati da demolizioni di elementi incongrui, elementi di degrado ecc. o si potranno applicare indici differenziati condizionati al reperimento del volume mediante percorsi di cleaning. In merito vanno comunque richiamati i limiti in termini di volumetria massima aggiuntiva e consumo del suolo determinati dal PAT.

E’ evidente che un simile approccio non può prescindere da una effettiva fase concertativa con i diretti interessati e con i soggetti/operatori proponenti, e la modalità di attuazione avverrà preferibilmente mediante accordi pubblico privato ai sensi dell’art. 6 della L.R. 11/2004.

**estratto Tav 4 del PAT – direttrici di espansione residenziale e limiti**



---

## **5. Raccolta e verifica delle manifestazioni di interesse**

Con l'esposizione del presente Documento del Sindaco si avvia quindi la fase di concertazione, saranno disposti avvisi pubblici anche sul sito web per la presentazione di manifestazioni di interesse e contributi con la relativa modulistica ed i tempi per la presentazione (indicativamente 60 giorni).

I temi potranno riguardare sia gli interventi puntuali e nel consolidato (dimensione dell'intervento diretto) quali lotti liberi, gradi di protezione, recupero annessi non più funzionali, sia riguardare proposte di trasformazione più articolate (dimensione dello strumento urbanistico attuativo – PUA) residenziali o produttive secondo gli indirizzi fin qui richiamati.

Le manifestazioni di interesse ed i contributi saranno quindi verificati secondo il criterio della compatibilità rispetto agli indirizzi ed ai limiti dati dal PAT e secondo un criterio di interesse pubblico connesso alla qualità urbana perseguita anche mediante percorsi compensativi e perequativi.

A questa fase afferiscono anche il tema della ricognizione delle opere incongrue di cui alla L.R. 14/2019 per l'attivazione di percorsi di Credito Edilizio (fase connessa all'adozione del RECREC con la relativa modulistica) da rinaturalizzazione e le richieste di riclassificazione delle aree edificabili (Variante Verde), nonché le anche per l'eventuale decadenza di cui all'art.18 punti 7 e 7bis della L.R. 11/2004 già richiamata con il punto n. 1.

Ne seguirà necessariamente una ulteriore fase concertativa per la verifica delle condizioni attuative degli accordi pubblico/privato quale modalità operativa privilegiata per gli interventi di trasformazione.

---

## 6. Accordi pubblico - privato

In questo percorso l'Amministrazione Comunale di Villa Estense propone anche un atto di indirizzo "linee guida sul calcolo e la ripartizione del plusvalore nell'ambito di applicazione del contributo straordinario, e degli accordi pubblico – privato." Sull'aspetto interviene quanto introdotto dal legislatore con l'art. 17, c.1, lett. g, dalla Legge 164/2014 di conversione del DL 133/2014 c.d. "Sblocca Italia", che ha introdotto nell'ordinamento giuridico il cosiddetto "Contributo straordinario", tradotto alla lettera d) ter dell'art. 16 – co. 4 del Testo Unico per l'edilizia DPR 380/2001<sup>6</sup>

Il documento indirizza la modalità di calcolo del "plus-valore" generato dalle modifiche delle previsioni edificatorie del Piano degli Interventi in base ad una stima dei valori fondiari riferita sostanzialmente ai parametri IMU vigenti e finalizzato al perseguimento degli obiettivi e le finalità richiamate dal presente Documento del Sindaco.

Per la perequazione urbanistica attuata attraverso gli accordi si deve considerare quindi come base valutativa la redistribuzione del plusvalore individuata per il contributo straordinario, istituito successivamente all'approvazione del PAT e della prima variante al PI, rapportando tale redistribuzione alle specificità dell'Accordo quale strumento di attuazione delle strategie urbanistiche ed alle varie componenti della convenienza / desiderabilità pubblica che possono essere conseguite attraverso tale strumento.

A seguito della sentenza del Consiglio di Stato Sez. IV n. 2382 del 12 aprile 2019 anche gli interventi di cui agli artt. 3 e 4 della L.R. 55/2012, possono essere considerati interventi edilizi in deroga / variante a cui applicare una forma perequativa basata sulla quantificazione di cui al comma d-ter dell'art. 16 del DPR 380/2001, fatte salve eventuali valutazioni specifiche adeguatamente motivate all'interno dell'iter procedimentale e della convenzione di cui all'art. art. 5 della L.R. 55/2012.

---

<sup>6</sup> 4. L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:

omissis

d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.

omissis

Nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione e fino alla definizione delle tabelle stesse, i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale, secondo i parametri di cui al comma 4, fermo restando quanto previsto dal comma 4-bis.

L'aspetto forse più sostanziale del "contributo straordinario" definito dal legislatore si riscontra nella misura del contributo perequativo che viene stabilito su un parametro minimo pari al 50% del plus valore generato.

Va comunque sottolineato che secondo l'art. 6 della L.R. 11/2004 *gli accordi sono finalizzati alla determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica, ... per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico*. Appare evidente che, al di là della quantificazione "contabile" del plus valore, prevale il "contenuto discrezionale" della previsione, che afferisce direttamente alla rilevanza dell'interesse pubblico. Quest'ultimo aspetto trova poi riscontro al punto 4 d ter dell'art 16 del DPR 380/2001 che indica quale modalità di erogazione del *contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche*.

Sarà quindi verificata la possibilità attuare forme di accordo mediante la realizzazione diretta da parte dei soggetti proponenti di eventuali opere, anche in riferimento al piano triennale delle opere pubbliche, che contribuiscano significativamente alla qualità, anche complessiva, della città pubblica.

Rimane che nella valutazione dei valori che afferiscono ad un'idea di "mercato" intervengono tutti gli elementi e considerazioni fin qui esposte, in particolare i punti 3 e 4, per cui viene perseguita una concreta sinergia e il coordinamento fra i contenuti del presente Documento del Sindaco e quelli delle Linee Guida per calcolo e la ripartizione del plusvalore.

## **MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA VARIANTE AL PIANO DEGLI INTERVENTI**

L'articolazione dei temi in oggetto comporta necessariamente che gli stessi possano essere sviluppati per step successivi, anche mediante atti amministrativi distinti.

L'articolazione potrà tenere conto anche delle diverse condizioni valutative delle proposte di modifica, che possono afferire a corrispondenti diversi percorsi tecnico/amministrativi, con particolare riferimento alla Valutazione di Compatibilità Idraulica (VCI) e ambientale (VAS – V.Inc.A), con i contenuti ed i tempi che ne derivano.

Potranno quindi afferire al presente Documento del Sindaco anche le eventuali varianti conseguenti all'approvazione di opere o altri interventi di iniziativa pubblica.