



Associazione Veneta
degli Avvocati
Amministrativisti



PROVINCIA
DI TREVISO



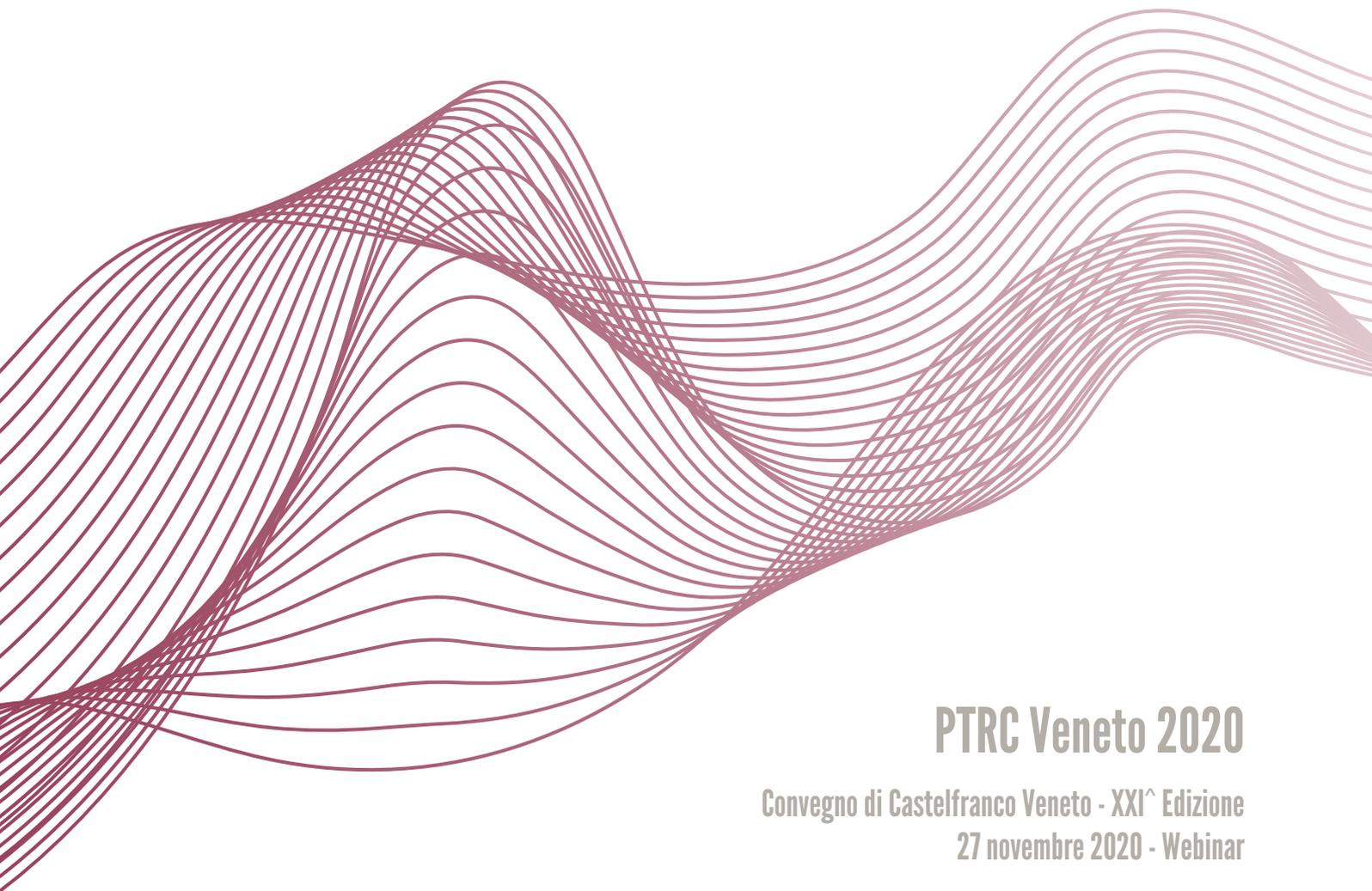
Città di
Castelfranco Veneto



CENTRO STUDI AMMINISTRATIVI
della Marca Trevigiana

IL GOVERNO DEL TERRITORIO:

le Norme Tecniche del nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento



PTRC Veneto 2020

Convegno di Castelfranco Veneto - XXI^a Edizione
27 novembre 2020 - Webinar

Indice

NOTA DEI CURATORI

di Fabrizio De Zanet e Luca Donà pag 7

PREFAZIONE, NEL RICORDO DI IVONE CACCIAVILLANI

Stefano Bigolaro

Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti..... pag 9

SALUTI

Stefano Marcon

Sindaco del Comune di Castelfranco Veneto e Presidente della Provincia
di Treviso pag 11

Mariarosa Barazza

Associazione Comuni della Marca Trevigiana..... pag 15

Ivone Cacciavillani

Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti..... pag 17

PROGRAMMA pag 20

ATTI DEL CONVEGNO pag 25

1^ SESSIONE - RELAZIONI

Ludovico A. Mazzaroli - Introduzione..... pag 27

Alessandro Calegari - La struttura giuridica del PTRC fra
competenze esclusive dello Stato ed autonomie locali del Veneto:
finalità, contenuti e rapporti (disposizioni generali N.T.)..... pag 31

Ludovico A. Mazzaroli - Riflessioni. pag 53

Marino Breganze - La disciplina del sistema di crescita
socio-culturale: valorizzazione del patrimonio culturale
negli strumenti urbanistici locali pag 55

Ludovico A. Mazzaroli - Riflessioni. pag 69

TAVOLA ROTONDA

Salvina Sist -Il territorio ha il volto del paesaggio veneto ex art. 45
ss L.R. 11/2004: la valorizzazione nel PTRC 2020 (artt. 71-79)..... pag 71

Luigi D’Alpaos - Il bene acqua e la difesa idrogeologica: il nuovo piano comunale delle acque – P.d.A. – a valenza urbanistica (artt. 16-24)	pag	79
Primo Michielan - Energia ed ambiente ex D.Lgs. n. 28/2011 s.m.i.: procedura abilitativa semplificata e gli impianti di energia rinnovabile di pubblica utilità (artt. 29-32).....	pag	89

2^ SESSIONE - RELAZIONI

Maddalena Filippi - Introduzione.....	pag	101
Giuseppe Cappochin - Le città motore del futuro nel PTRC: la rete regionale di città e le azioni comunali di riordino insediativo ex L.R. 14/2019	pag	107
Alberto Borella - L’ultrattività del PTRC 1992 ed il labirinto delle varianti finali di adeguamento dei Comuni (artt. 80, 81).....	pag	115

TAVOLA ROTONDA

Bruno Barel - Introduzione.....	pag	123
Francesco Volpe - La disciplina del sistema produttivo e commerciale: limiti da pianificazione territoriale a confronto con liberalizzazione attività economiche ex D.L. 201/2011 (artt. 45-50).....	pag	127
Bruno Barel - Riflessioni.	pag	135
Piero Pedrocco - La rete per la mobilità delle persone e merci: il sistema complessivo e le aree strategiche d’interesse pubblico (artt. 38-44).....	pag	137
Bruno Barel - Riflessioni.	pag	151
Paolo Piva - La disciplina di riqualificazione del territorio rurale veneto e le priorità dei finanziamenti Unione Europea (artt. 7- 14).....	pag	153
Bruno Barel - Riflessioni.	pag	167
Giovanni Campeol - La rete ecologica regionale: il difficile equilibrio tra ampliamento delle tutele ambientali e crescita insediativa (artt. 26-28).....	pag	169
Bruno Barel - Riflessioni.	pag	199

RELAZIONE DI SINTESI

Maddalena Filippi Presidente del Tribunale Amministrativo per il Veneto	pag	201
---	-----	-----



NOTA DEI CURATORI

Sono qui raccolti gli atti del Convegno di Castelfranco Veneto, dedicato al ricordo del prof. Leopoldo Mazzaroli, svoltosi telematicamente il 27.11.2020 e organizzato dall'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti con il patrocinio della Provincia di Treviso, della Città di Castelfranco Veneto e del Centro Studi Amministrativi della Marca Trevigiana.

Anche quest'anno, come da tradizione, il Convegno si è caratterizzato per una riflessione interdisciplinare a partire da un tema di ampio respiro quale il nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC). Il mezzo usato è stato, per necessità, diverso e la formula ha dovuto tener conto della natura virtuale dell'iniziativa e così alle canoniche relazioni si sono alternati momenti di confronto dialettico, che si è cercato di far rivivere anche nella pagina scritta. Proprio questa modalità dialogica ha consentito di comprendere la complessità delle cose sia per la pluralità degli interessi coinvolti, sia per l'intreccio di competenze. Complessità difficilmente dipanabile senza queste preziose occasioni di confronto, che sono, per mutuare l'immagine del procedimento data da Giorgio Berti, preziose "finestre" sui "giuochi della discrezionalità", sulla costruzione stessa, cioè, dell'interesse pubblico, non dato a priori ma risultato di una valutazione e ponderazione di molti interessi, che il nuovo PTRC è chiamato a comporre.

Il Convegno di Castelfranco Veneto ha assunto negli anni la fisionomia, oltre che di un luogo, di una persona, l'avv. Primo Michielan, energico coordinatore scientifico, a cui vanno la gratitudine e l'affetto nostri e di tutta l'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti.

Questa pubblicazione vuole essere anche un omaggio e un saluto all'Avvocato Ivone Cacciavilani, senza il quale sarà più difficile attraversare questi anni travagliati mantenendosi fedeli ad una tradizione forense che egli ha sempre rappresentato.

Fabrizio De Zanet

Luca Donà

PREFAZIONE, NEL RICORDO DI IVONE CACCIAVILLANI

È stato un anno strano, reso triste e surreale dall'emergenza sanitaria. Ma il tradizionale convegno di Castelfranco Veneto, curato come sempre da Primo Michielan, si è adattato ai tempi. Ed è stato un convegno davvero di grande livello, di ampia partecipazione, di riflessione sul territorio veneto a partire da qualcosa che potrebbe avere un ruolo importante e forse non ce l'ha ancora: il PTRC.

Nell'organizzarlo, avevamo pensato di fare così: io di prendere parte a una tavola rotonda, esperienza nuova per il convegno, e Ivone Cacciavillani a fare il saluto iniziale per l'Associazione, di cui era il Presidente onorario.

È stato l'ultimo intervento pubblico di Ivone.

Nelle sue parole il ricordo di Leopoldo Mazzarolli: con lui, dice Ivone, *"abbiamo vissuto insieme la genesi del diritto amministrativo urbanistico"*. E c'è la consapevolezza dei valori in gioco: sia per lui, sia per Leopoldo Mazzarolli, *"che quando parlava, parlava di cose estremamente serie e importanti"*.

E dunque anche in quest'occasione Ivone Cacciavillani è tornato a studiare, a comparare il poderoso nuovo PTRC con quello del 1992, per poi insistere sulla doverosità della tutela del territorio agricolo, sulla necessità di considerare la componente rurale.

Gli auguri finali sono un'eredità, il passaggio tra generazioni della responsabilità per la tutela del nostro territorio e della nostra cultura.

Come dicevi Tu, *vale atque vale*.

Padova, 19 febbraio 2021

Stefano Bigolaro

*Presidente dell'Associazione Veneta
degli Avvocati Amministrativisti*



STEFANO MARCON

Sindaco del Comune di Castelfranco Veneto e Presidente della Provincia di Treviso

Un saluto a tutti i partecipanti e i ringraziamenti a tutti coloro che hanno reso possibile anche quest'anno questo ritrovarci per quella che è diventata una tradizione, più che un momento importante per gli Avvocati amministrativisti.

Un cordiale saluto, non me ne vogliano gli altri, all'avvocato Michielan: ce l'abbiamo fatta anche quest'anno, Primo, non ci ha fermato neanche la pandemia! Quindi la sua forza che non si ferma mai ha fatto sì che anche quest'anno ci si possa trovare assieme.

Il tema del convegno di oggi riguarda il nuovo Piano territoriale di coordinamento, il massimo strumento di governo del territorio della Regione Veneto da cui discende poi la rete degli strumenti di pianificazione degli altri attori delle politiche territoriali locali (i PTCP delle Province, i PAT e i PI dei Comuni e gli altri vari piani di settore). Il nuovo Piano sostituisce integralmente quello del 1992, ed è espressione di un'autonomia regionale in campo urbanistico e di politiche territoriali più incisive rispetto a quella degli anni Ottanta. Si colloca al centro della riforma dell'urbanistica veneta, l'urbanistica definita di seconda generazione che dalla legge regionale fondamentale (n. 11/2004) si snoda fino alla svolta del 2017 con la legge regionale n. 14 sul contenimento del consumo del suolo e al 2019 con la recente "Veneto 2050". Un'urbanistica improntata alla ricerca di nuove regole di sviluppo sostenibile, permeata da valori comuni europei che si trasfondono nelle politiche territoriali e ambientali.

Questo quadro di riferimento è sancito nelle finalità enunciate all'articolo 1 delle norme tecniche: «*La Regione Veneto promuove la pianificazione territoriale per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e di un uso razionale del territorio per il contenimento del consumo del suolo e per la sua rinaturalizzazione dei suoli antropizzati*», ai sensi delle leggi regionali 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), 6 giugno 2017, n. 14 (Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo) e n. 14 (Veneto 2050), "Politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio".

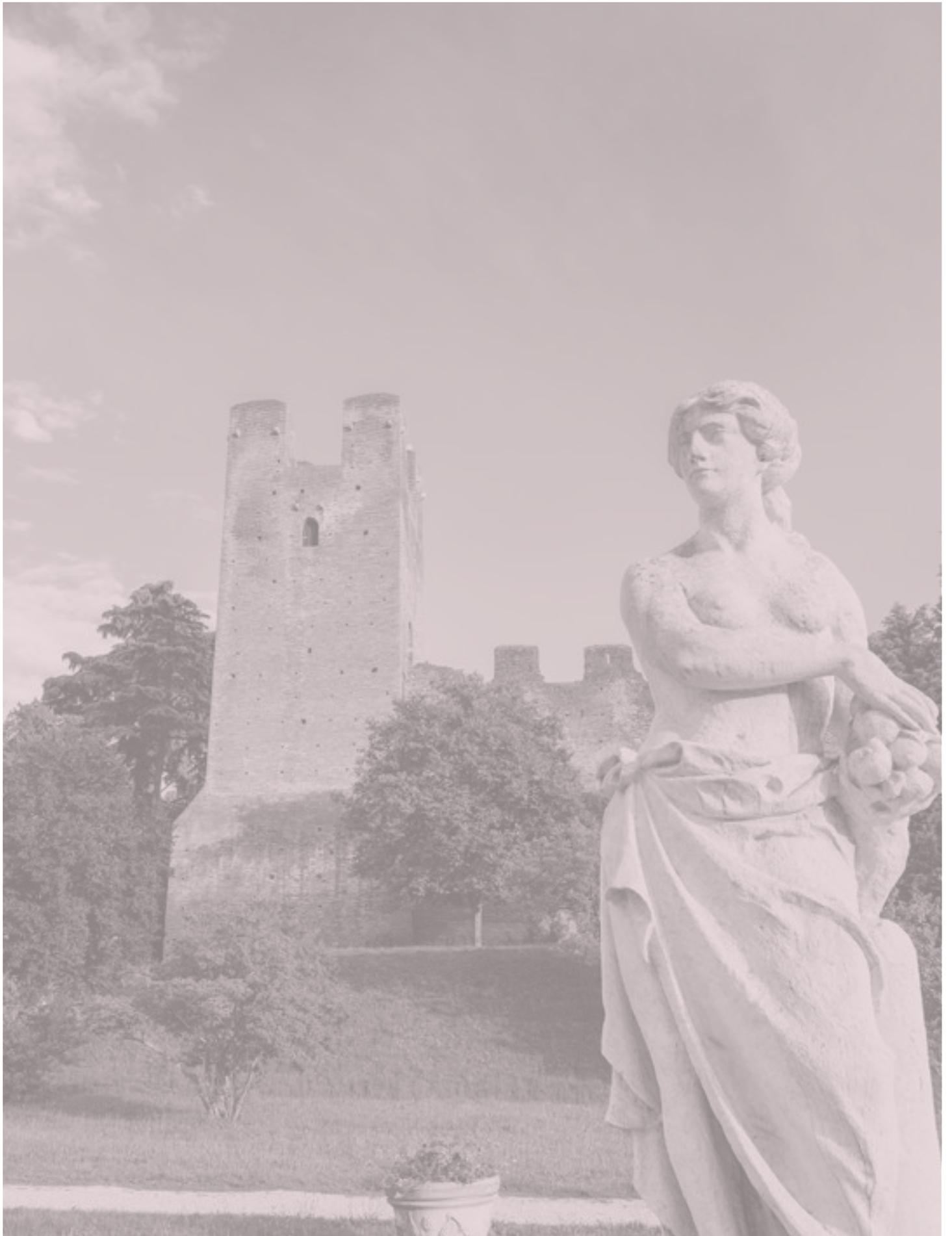
Le parole chiave, che ricorrono frequentemente nel testo e sono chiamate a sostegno di indirizzi e prescrizioni contenute nelle norme, sono: "riuso", "recupero", "contenimento del consumo di suolo", "promozione e valorizzazione del territorio", "riqualificazione ambientale e paesaggistica", "salvaguardia ambientale" da coniugare con la crescita economica. Nelle norme tecniche il piano è definito come "Piano rete" con il compito di indicare gli obiettivi e le linee principali di organizzazione e di assetto del territorio nonché le azioni per dare forma ai contenuti indicati dal quadro legislativo regionale. Viene definito

come «un piano di idee e scelte piuttosto che di regole, un piano di strategie e progetti piuttosto che di prescrizioni». Troviamo infatti un articolato con poche prescrizioni cogenti, tranne che per disposizioni, anche a volte di dettaglio, su tematismi quali il sistema delle acque, la sicurezza geologica e idrogeologica, l'energia e l'ambiente piuttosto che il sistema della mobilità con riguardo alle aree strategiche di rilevanza regionale o la disciplina di salvaguardia per la tutela delle individuate architetture del Novecento. Le norme ci offrono un panorama di indirizzi, scelte strategiche e finalità da perseguire e attuare con i piani di livello inferiore. Inferiore nella scala della gerarchia della rete di programmazione ma non certo per importanza. Ai Comuni e alle Province è assegnato un compito fondamentale: tradurre nell'operatività delle scelte locali le grandi strategie contenute nel PTRC; senza la pianificazione locale, senza l'impegno di chi è in prima linea sul territorio, gli enunciati strategici rimangono lettera morta.

Mi sono fatto questa traccia anche perché l'avvocato Michielan mi ha richiamato l'anno scorso nel non aver avuto, al momento della redazione degli atti, una traccia di riferimento, quindi approfitto per dire che queste questioni sono molto tecniche e so di trovare il vostro perdono come amministratore non potendo entrare nel merito puntuale anche dell'articolato che è molto complesso. Vi posso dire però che sia da Sindaco che da amministratore provinciale, da presidente di Provincia guardiamo con attenzione e stiamo applicando questi indirizzi. A Castelfranco, se andrà come deve andare, ci sarà un importante esempio di riuso e di riqualificazione di una parte della città sfruttando anche le ultime leggi che sono state emanate dalla Regione Veneto.

lo ringrazio voi tutti per rendere partecipi gli amministratori di questo momento di informazione, di confronto e di formazione che fate tra di voi perché questo aiuta gli amministratori, nel momento in cui hanno bisogno, di trovare dei professionisti che danno delle indicazioni chiare a chi ha il compito poi di tradurre sul territorio le leggi che vengono emanate dalla Regione.

Vi auguro una buona giornata, un buon lavoro e arrivederci al prossimo anno. Se non ci ha fermato la pandemia, io credo che possiamo dire di non aver paura di nulla!



MARIAROSA BARAZZA

Presidente Associazione Comuni della Marca trevigiana.

Grazie.

Sono davvero onorata di portare il saluto del Centro studi amministrativi della Marca in questo prestigioso convegno, che ormai è giunto alla sua ventunesima edizione, organizzato benissimo, come ogni anno, dall'Associazione degli avvocati amministrativisti, cui anch'io aderisco, con la consolidata collaborazione del Comune di Castelfranco, della Provincia di Treviso e del nostro Centro studi.

Il Centro studi, che presiedo, ha tra i suoi fondamentali obiettivi la promozione dello studio e dell'approfondimento delle tematiche attinenti alle pubbliche amministrazioni, nonché la diffusione tra i propri associati – qui cito proprio gli obiettivi definiti nello statuto – di una maggiore consapevolezza dell'importanza della formazione sistematica ai problemi amministrativi, gestionali e organizzativi degli enti locali. La presenza all'odierno convegno di qualificatissimi relatori con competenze differenziate e di numerosissimi partecipanti di estrazione molto diversa concorre a creare quel linguaggio comune, quella "lingua comune" che è il miglior metodo per rendere più efficace l'azione amministrativa. E qui lo dico da sia da avvocato che da amministratore, ma anche da responsabile del Centro studi che presiedo, perché in questi miei anni di esperienze in ambiti differenziati ho colto l'importanza strategica di parlare lo stesso linguaggio anche in termini di semplificazione.

L'illustrazione e l'approfondimento delle norme tecniche del nuovo Piano territoriale regionale di coordinamento contribuirà a offrire non solo l'occasione per individuare chiavi di lettura condivise degli obiettivi perseguiti dal Consiglio regionale per la crescita della qualità territoriale del Veneto, ma anche di affrontare e risolvere in via interpretativa le problematiche concrete che un complesso sistema normativo di pianificazione, come quello nel quale siamo inseriti, produce quotidianamente. E sappiamo nell'ordinario quali sono i nodi da affrontare!

Infine, auspico che questo convegno di studio aiuti davvero tutti gli addetti ai lavori a percepire l'importanza di dotarsi di un sistema normativo adeguato a perseguire lo sviluppo sostenibile: quello sviluppo sostenibile che è il tema sotteso ai macro obiettivi del Piano territoriale regionale di coordinamento, posto che ormai è un'evidenza l'insostenibilità sul piano non solo ambientale, ma anche economico e sociale, del modello di sviluppo seguito negli ultimi decenni. Grazie, dunque, all'Associazione degli avvocati amministrativisti per aver creato questo prezioso momento di confronto. In

particolare, rivolgo il mio ringraziamento all'avvocato Primo Michielan per la consueta precisione, attenzione e passione che pone nell'organizzazione di questo convegno. Quindi mi aggiungo al presidente Marcon dicendo che anche quest'anno ce l'abbiamo fatta: se, da un lato, è vero che purtroppo perdiamo una occasione di incontro in presenza a causa dell'emergenza sanitaria in corso, dall'altro rileviamo tuttavia come questa nuova modalità abbia facilitato la partecipazione.

Con questo auguro buon lavoro ai relatori e un buon ascolto a tutti noi.

IVONE CACCIAVILLANI

Presidente onorario Associazione veneta avvocati amministrativisti.*

Sono un vecchio, senza dubbio il più vecchio qua dentro, prossimo ai novanta, e me li tengo tutti con molto piacere.

Parlare di Leopoldo Mazzarolli e attenermi alla tematica affidatami, senza lasciarmi andare al ricordo cordiale di un antico e caro amico, è per me uno sforzo non indifferente.

Ricordo il primo incontro avuto con lui: eravamo in autobus, io vestito da artiglierie, perché militavo nel V Artiglieria di Treviso, e Leopoldo che andava a Treviso per affari suoi. Eravamo a un anno di differenza all'Università di Padova, due delle migliaia di frequentatori, e quello sull'autobus fu il primo vero incontro tra noi, che ricordo con tanto affetto.

Il nostro secondo incontro – scusate ma, essendo un vecchio, devo necessariamente parlare di cose antiche – avvenne a un convegno: era relatore ufficiale al Convegno di Varenna, che era un po' l'anticipazione della Castelfranco di oggi (ossia un appuntamento nazionale per gli amministrativisti). Stavo andando, giovanissimo, al Convegno con la mia auto quando mi sono imbattuto nel professor Leopoldo Mazzarolli, disperato perché aveva avuto un guasto alla macchina e non poteva più viaggiare, dicendo *“come faccio ad arrivare che sono relatore?”*. Lo feci salire nella mia auto e così facendo sono certo di aver fatto un'opera buona sia per lui, sia per la scienza giuridica, perché effettivamente, quando parlava, parlava di cose estremamente serie e importanti.

Io e il professor Leopoldo Mazzarolli abbiamo vissuto assieme la genesi del diritto amministrativo urbanistico.

Ho portato con me l'ultimo numero della rivista che Leopoldo Mazzarolli ha presieduto, *“Il diritto della Regione”*, e ciò per sottolineare un aspetto particolare del professor Mazzarolli: era soltanto Mazzarolli, non aveva nessuna ambizione politica, nessun attaccamento a questioni politiche, era vorrei dire – e capitemi – *“l'uomo della dimissione facile”* perché, finché era d'accordo, ci stava; quando c'era un qualcosa che non andava bene, si dimetteva inesorabilmente.

Il professor Mazzarolli ha fondato e ha retto per cinque anni la rivista *“Il diritto della Regione”*, fino alle sue dimissioni: dimissioni motivate dal fatto che la Regione non aveva finanziato sufficientemente tale rivista e perché – e mi piace riportarvi questa motivazione – l'allora presidente della Giunta regionale aveva tentato di esercitare sulla direzione della rivista pressioni di carattere politico. Evidentemente non conoscendo nulla di Leopoldo Mazzarolli e delle sue idee, oltre che del suo essere *“l'uomo della dimissione facile”*.

In quello stesso periodo abbiamo lavorato insieme alla sistemazione del patrimonio dell'Arca del Santo. Bisogna dire che il professor Mazzaroli era un po' un dittatore, imponeva e bisognava fare perché questo andava fatto. Abbiamo lavorato molto e proficuamente, fino a quando non è intervenuta anche qui un'intromissione che ha condotto alle sue dimissioni.

Questo dice molto sulla sua assoluta integrità, e vorrei sottolinearlo con forza, perché figure di questa portata io ne ho conosciute assai poche: Leopoldo Mazzaroli è stato veramente una guida e un faro.

A questo punto è necessario spendere due parole sul PTRC, che è il tema del convegno.

Io ho vissuto in prima persona quello del 1990/92, anche qui insieme a Leopoldo Mazzaroli.

Il professor Mazzaroli, d'accordo con il professor Agostini (preside della Facoltà di Agraria all'Università di Padova, che si era appena trasferita a Legnaro, quindi con problemi anche di ubicazione), diceva *"signori, voi non potete pensare di fare un PTRC senza la componente agraria. Dovete risparmiare il suolo. L'indicazione è di non consumarne troppo, ma cosa ne fate del suolo che l'urbanistica non consuma?"*. Questa è anche oggi una grande lezione: non è possibile pensare a una tutela del suolo, cioè frenare il consumo del suolo, se non si pensa e non si organizza l'uso del suolo risparmiato dall'urbanistica.

Ricordo che nel 1992 la Facoltà di Agraria di Padova è stata la prima in Italia che ha introdotto come materia di studio i principi di diritto amministrativo. Non avevano di meglio – ed è da compatirli per questo – e hanno chiamato me; così ho fatto il professore straordinario di diritto amministrativo e urbanistico per nove anni.

Venendo al nuovo PTRC, ho studiato la ponderosa relazione: mi ha fatto impressione, a pagina 258, l'affermazione secondo cui il PTRC del 1992 sarebbe fallito, non avrebbe raggiunto gli scopi che si proponeva perché in contrasto con le due leggi di materia regionale (la n. 24/85 e la n. 11/87).

Voglio insistere sulla necessità di tutelare il nostro paesaggio, che è un bene al quale dobbiamo assolutamente tendere. Non si può ipotizzare un PTRC sganciato dalla componente rurale e dagli immobili rurali, con tutti i loro problemi anche di abbandono.

Il PTRC va fatto bene, ma non solo il PTRC: è una questione di struttura e di direzione.

In questo senso mi auguro che qualcosa succeda, senza lasciare il PTRC come un qualcosa a sé, ma coordinandolo sul piano legislativo con le leggi di materia affinché chi deve prendere in mano una certa situazione possa avere un quadro quanto più completo possibile.

Con tanti auguri a tutti.

** Si tratta della trascrizione dell'intervento svolto dall'avv. Cacciavillani al Convegno e non rivisto dall'Autore.*

Programma

SALUTI

Stefano Marcon

Sindaco del Comune di Castelfranco Veneto e Presidente della Provincia di Treviso

Mariarosa Barazza

Presidente Associazione Comuni della Marca Trevigiana

Ivone Cacciavillani

Presidente onorario Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti

I SESSIONE, ORE 9.00 - 13.30

PRESIDENZA

Prof. Avv. Ludovico A. Mazzarolli

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Udine

RELAZIONI

La struttura giuridica del PTRC fra competenze esclusive dello stato ed autonomie locali del veneto: finalità, contenuti e rapporti (disposizioni generali n.t.)

Prof. Avv. Alessandro Calegari

Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Padova

La disciplina del sistema di crescita socio-culturale: valorizzazione del patrimonio culturale negli strumenti urbanistici locali (artt. 67 – 70)

Prof. Avv. Marino Breganze

Professore di Diritto del Paesaggio nell'Università di Padova

TAVOLA ROTONDA

I tematismi delle norme tecniche del nuovo PTRC

Avv. Stefano Bigolaro (moderatore)

Presidente Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti

Il territorio ha il volto del paesaggio veneto ex art. 45 ss.

L.R. 11/2004: la valorizzazione nel PTRC 2020 (Artt. 71 – 79)

Arch. Salvina Sist

Direttore Direzione Pianificazione Territoriale della Regione del Veneto

Il bene acqua e la difesa idrogeologica: il nuovo piano comunale delle acque – p.d.a. – a valenza urbanistica (artt. 16 – 24)

Prof. Luigi D'Alpaos

già Professore Ord. di Idrodinamica – emerito di Idraulica nell'Università di PD

Energia ed ambiente ex d.Lgs. n. 28/2011 s.m.i.: procedura abilitativa semplificata e gli impianti di energia rinnovabile di pubblica utilità (artt. 29 – 32)

Avv. Primo Michielan

Avvocato del Foro di Treviso

II SESSIONE, ORE 15.00 - 19.00

PRESIEDE E INTRODUCE

Dott.ssa Maddalena Filippi

Presidente del Tribunale amministrativo per il Veneto

RELAZIONI

Le città motore del futuro nel PTRC: la rete regionale di città e le azioni comunali di riordino insediativo ex l.r. 14/2019 (artt. 62 – 66)

Arch. Dott. Giuseppe Cappochin

Presidente del Consiglio Naz.le degli Architetti, Pianificatori e Paesaggisti

L'ultrattività del PTRC 1992 ed il labirinto delle varianti finali di adeguamento dei Comuni (artt. 80, 81)

Avv. Alberto Borella

Avvocato del Foro di Treviso

TAVOLA ROTONDA

Ulteriori tematismi delle norme tecniche del nuovo PTRC

moderatore Prof. Avv. Bruno Barel

Prof. Associato di Diritto dell'Unione Europea Università di Padova

La disciplina del sistema produttivo e commerciale: limiti da pianificazione territoriale a confronto con liberalizzazione attività economiche ex d.L. 201/2011 (Artt. 45 – 50)

Prof. Avv. Francesco Volpe

Prof. Ordinario Diritto Amministrativo nell'Università di Padova

La rete per la mobilità delle persone e merci: il sistema complessivo e le aree strategiche d'interesse pubblico (artt. 38 – 44)

Prof. Ing. Piero Pedrocco

Prof. aggregato di Tecnica e Pianific. Urbanistica nell'Università di Udine

La disciplina di riqualificazione del territorio rurale veneto e le priorità dei finanziamenti Unione Europea (artt. 7 – 14)

Prof. Avv. Paolo Piva

Prof. Associato di Diritto Internazionale nell'Università di Padova

La rete ecologica regionale: il difficile equilibrio tra ampliamento delle tutele ambientali e crescita insediativa (artt. 26 – 28)

Prof. Dott. Giovanni Campeol

già Professore di Valutazione Ambientale nell'Università IUAV di Venezia

RELAZIONE DI SINTESI ORE, 18.15

Dott.ssa Maddalena Filippi



Atti del convegno

I SESSIONE - RELAZIONI

Introduzione

Ludovico A. Mazzaroli

La struttura giuridica del PTRC fra competenze esclusive dello Stato ed autonomie locali del Veneto: finalità, contenuti e rapporti (disposizioni generali N.T.)

Alessandro Calegari

Riflessioni

Ludovico A. Mazzaroli

La disciplina del sistema di crescita socio-culturale: valorizzazione del patrimonio culturale negli strumenti urbanistici locali

Marino Breganze

Riflessioni

Ludovico A. Mazzaroli

INTRODUZIONE

Ludovico A. Mazzaroli

Grazie a tutti coloro che hanno portato, a vario titolo, i saluti delle Istituzioni che hanno contribuito all'organizzazione del Convegno, ma – certo nessuno se ne dorrà – un “grazie di cuore” e particolarmente sentito, soprattutto a Ivone Cacciavillani.

Come potrete facilmente capire, infatti, se per lui è stato uno sforzo il parlare di Leopoldo Mazzaroli, per me non lo è affatto il dover ringraziare, quasi commosso, l'avvocato Ivone Cacciavillani per il suo ricordo di un'amicizia, di un legame durato per più di sessant'anni.

Gli anni di cui l'avvocato Cacciavillani parla, facendo riferimento all'Università, sono quelli di inizio anni Cinquanta e la loro vita, da allora in poi, si è svolta su vie parallele che, come quelle di Aldo Moro, si sono spesso incrociate perché v'era molto capace di unire in maniera variegata le loro esistenze.

Mi ha colpito quando Cacciavillani ha pronunciato le parole “*era soltanto Mazzaroli*”. Ma mi ha colpito egoisticamente, cioè non tanto per il modo di ricordare gentilmente mio padre, bensì per la domanda che mi è venuta subito e conseguentemente alla mente: ma, se quello “*era soltanto Mazzaroli*”, il che vuole anche dire: “*soltanto quello era Mazzaroli*”, mio fratello Francesco e io ... cosa mai saremo ? Se soltanto lui era tale, mi sa tanto che noi due sarò meglio ci cerchiamo e ci troviamo una diversa collocazione.

Aggiungo solo, visto che, tanto, ne stiamo parlando, che oltre alle dimissioni da “*Il diritto della Regione*” e alle dimissioni dalla “*Veneranda Arca del Santo*” (dimissioni, quindi, “politiche” ed ... “ecclesiastiche”), mio padre non tanto si dimise, quanto piuttosto non accettò la nomina alla presidenza della Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo (mondo dell'economia), come pure si dimise anche dalla carica di prorettore dell'Università di Padova all'inizio degli anni Settanta, così toccando tutti e quattro gli ambiti in cui s'è sviluppata la sua pressoché intera vita professionale. Grazie ancora, Ivone e per la sentita testimonianza su mio padre, ma pure per la stima e l'amicizia che mi concedi da ben più di trent'anni, da quando cioè, neolaureato, entrai nello studio del mio Maestro di avvocatura, Giulio Schiller che ti ha preceduto nella carica di presidente degli Avvocati amministrativisti del Veneto e che è stato, a suo tempo, ciò che ora sei tu: la memoria storica degli Avvocati amministrativisti stessi e di tutta l'Associazione che ci riunisce qui, oggi.

Due considerazioni introduttive prima di lasciare la parola ai relatori.

In questo nostro mondo, nel quale e del quale uno pensa sempre di avere già visto tutto, stiamo vivendo un'epoca che ha sorpreso perfino coloro che

hanno patito le privazioni e i lutti della Seconda guerra mondiale; che ha sorpreso coloro che hanno attraversato gli anni sconvolgenti del Sessantotto; che ha meravigliato coloro che sono passati attraverso le stragi del terrorismo e della mafia. Stiamo vivendo un totale sovvertimento di valori e di fonti sul piano familiare-personale e di gestione dell'amministrazione, il che dovrebbe renderci tutti molto più attenti di quanto già non siamo abituati a fare, perché l'emergenza e la paura, in mancanza, nell'ordinamento, di norme dedicate all'emergenza e alla paura, spesso alimentata e talora volutamente trasformata in terrore, fanno sì che si tenda a ...*lasciar fare*.

Ma, notate, a *lasciar fare* su due versanti: lasciar fare ai governanti a tutti i livelli e lasciar fare alla gente, quando è troppa per contenerla e arginarla.

Il che dimostra come le regole giuridiche vadano usate con grande cautela perché esse servono solo se si è in grado di applicarle e/o di farle rispettare, altrimenti sono spesso un fardello inutile, atto, e mi limito nel dire ciò a un unico esempio, ad accrescere i conflitti di competenza.

Ma la storia insegna che lasciar fare e subire sempre passivamente, finché non si viene toccati nel proprio piccolo orticello, può portare a guai molto seri.

E badate che io non sto parlando dei "massimi sistemi" o di "valori" e "libertà" costituzionalmente garantiti, ma perlopiù *solo* di fonti del diritto e di atti amministrativi. Ciononostante, non posso nascondermi la profonda crisi che la presente situazione pandemica porta a una professione che è già di per sé in crisi, nonché a chi su questa professione ha sempre fatto conto per vivere, o, meglio, oggi, spesso per sopravvivere.

Non potevo esimermi dal fare questa annotazione, visto il mestiere che faccio. Ma c'è un altro dato che mi interessa farvi notare.

Come accennavo prima, questo di Castelfranco è un convegno pregno di tradizione, ma guardatevi e guardiamoci in questo momento: siamo tutti davanti a un computer, a un iPad o collegati con un cellulare su una piattaforma digitale: in dieci mesi, dopo lo sbigottimento iniziale, siamo stati tutti (giovani, maturi, *seniores*) capaci di reinventarci e riconvertirci. È un ennesimo esempio di "*tradizione nell'innovazione*", segno, quindi, che "*si ... può ... fare !*", come direbbe il mio illustre collega, il professor Frederick Frankenstein, anzi, per essere più corretti, "Frankenstein". Se siamo stati in grado di diventare "*animali digitali*" noi, non lo può forse fare, assai meglio di quanto non stia tentando, l'apparato dell'amministrazione pubblica?

Chiudo. Avevo anche preparato, su gentile richiesta dei colleghi Bigolaro e Michielan, un intervento sulla materia oggetto dell'odierno convegno, ma, vista l'ora che abbiamo raggiunto ed essendo oramai un po' esperto di tempi

convegnistici, me lo riservo semmai per dopo, perché siamo puntuali e preferisco dare immediatamente la parola ai relatori per questa prima parte di mattinata, a cominciare dalla relazione intitolata: *“La struttura giuridica del PTRC tra competenze esclusive dello Stato e autonomie locali del Veneto: finalità, contenuti e rapporti, disposizioni generali”*, che è affidata al mio collega e amico, professor Alessandro Calegari.

Anche qui vi faccio notare un sovvertimento di ciò che sarebbe normale: il prof. Calegari parlerà prima del prof. Breganze: l'allievo parlerà prima del maestro. Quest'anno andava bene fare così: è cambiato tutto, cambiamo anche questo.

Passo allora con grande piacere la parola ad Alessandro Calegari e gli domando, per consentirgli di iniziare il suo intervento in maniera *“dialogata”*, così come mi è stato domandato di fare nella mia veste di presidente di sessione, che cosa ci può dire sulla genesi, sul momento iniziale, sulla legittimità del Piano di cui oggi vogliamo trattare.



LA STRUTTURA GIURIDICA DEL PTRC FRA COMPETENZE ESCLUSIVE DELLO STATO ED AUTONOMIE LOCALI DEL VENETO: FINALITÀ, CONTENUTI E RAPPORTI (DISPOSIZIONI GENERALI N.T.)

di Alessandro Calegari

1. È sempre un piacere e un onore intervenire al Convegno di Castelfranco Veneto. Mi perdonerete, quindi, se farò precedere alla trattazione del tema affidatomi un sentito ringraziamento all'avv. Primo Michielan, all'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, al Comune di Castelfranco Veneto, alla Provincia di Treviso e al Centro Studi della Marca Trevigiana, cui è affidata tradizionalmente l'organizzazione dell'evento. Ringrazio anche tutti i presenti in video-collegamento, che vedo essere oggi particolarmente numerosi.

Tocca a me il compito di svolgere un'introduzione non tecnica ai contenuti del piano territoriale di coordinamento della Regione Veneto (d'ora innanzi PTRC), spiegandone la genesi e individuandone i punti di forza e le criticità, con particolare riguardo alle disposizioni che ne costituiscono l'apparato normativo.

Inizierò col dire che il nuovo PTRC sostituisce integralmente il piano territoriale del 1992, ma ha avuto, rispetto a questo, una genesi molto più travagliata. Basti considerare che esso ha conosciuto due diversi atti di adozione, un primo nel 2009¹ e un secondo nel 2013², per essere poi definitivamente approvato solo nel 2020³.

Le ragioni di questo ritardo sono solo in parte riconducibili ai lunghi e complessi lavori preparatori, sui quali ci dirà meglio l'arch. Sist; in realtà, la lenta gestazione del piano è dipesa anche dalle divergenze insorte, nel corso della sua redazione, tra la Regione Veneto e il Ministero per i beni e le attività culturali. Stato e Regione avrebbero, infatti, dovuto procedere alla stesura di un piano condiviso, in ragione della sua valenza paesistica, così come prevedeva

1 Cfr. la D.G.R. n. 372 del 17 febbraio 2009, pubblicata nel BUR n. 22 del 13 marzo 2009.

2 Cfr. la D.G.R. n. 427 del 10 aprile 2013, pubblicata nel BUR n. 39 del 3 maggio 2013.

3 Cfr. la D.C.R. n. 62 del 30 giugno 2020, pubblicata nel BUR n. 107 del 17 luglio 2020, da cui decorrono i 15 giorni di *vacatio* per l'entrata in vigore del piano.

(e tuttora prevede) l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004⁴.

E, in effetti, Regione e Ministero avevano per questo motivo siglato un protocollo d'intesa⁵, nominando anche una commissione paritetica⁶, che aveva svolto già buona parte del suo lavoro, quando il dialogo s'è interrotto. Oggi, quel dialogo è fortunatamente ripreso e i due attori della vicenda hanno sottoscritto un nuovo protocollo d'intesa⁷.

Ma la Regione aveva nel frattempo deciso che era tempo di approvare comunque una prima versione del piano, visto il (forse troppo) lungo tempo trascorso dalla seconda adozione. Così, essa ha stralciato dal piano la parte più strettamente paesaggistica, per la quale era comunque necessaria l'intesa con lo Stato, ed ha approvato il piano (ma sarebbe meglio dire la parte di piano), che oggi conosciamo. Ben conscia, tuttavia, che si trattava solo del primo passo e che la parte di piano mancante, quella forse più importante perché relativa ai veri contenuti paesaggistici, era ancora da scrivere. Ciò che verrà fatto, a questo punto, sulla base del nuovo accordo, intervenuto a valle dell'intervenuta approvazione parziale del piano stesso.

I dubbi suscitati da questo *modus operandi* sono almeno tre: il primo attiene al rapporto tra l'adozione del 2009 e la riadozione del 2013; il secondo riguarda il lunghissimo tempo trascorso tra l'adozione e l'approvazione definitiva; il terzo riguarda la mancata partecipazione del Ministero alla formazione del piano ed il conseguente stralcio della parte paesaggistica. Ci si chiede, in particolare, se fosse possibile apportare ad un piano solo adottato della varianti sostanziali, com'è avvenuto nel 2013. E, ancora, se fosse possibile approvare nel 2020 un piano formato molti anni prima e, quindi, potenzialmente divenuto nel frattempo inattuale. E, infine, se fosse possibile stralciare dal piano una parte di fondamentale importanza, come quella paesaggistica, per poterlo approvare senza il concorso del Mibac e la condivisione con lo Stato.

Sul primo tema mi risulta che almeno un Comune, il più importante della Regione (Venezia), abbia presentato delle osservazioni, per mettere in dubbio

4 Il cui comma 1 recita: «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 1».

5 Si tratta, specificamente, del Protocollo di intesa del 15 luglio 2009, consultabile al sito: <https://www.slideshare.net/annoeuropeo/accordo-15-07-2009-tra-regione-veneto-e-ministero-beni-culturali-2009-dgr-1503-all-a>.

6 Con D.G.R. n. 1503 del 2009, ai sensi dell'art. 5 del Protocollo d'intesa, era stato infatti istituito il Comitato Tecnico per il Paesaggio (CTP), a composizione paritetica ministeriale e regionale, operante dal settembre 2009.

7 Si veda la D.G.R. n. 1176 dell'11 Agosto 2020, recante l'approvazione del nuovo protocollo d'Intesa con il Mibac, per un nuovo PTRC con valenza paesistica.

che potesse essere modificato in corso d'opera, nel 2013, il piano che era stato adottato nel 2009 e che, già da quattro anni, aveva goduto della salvaguardia⁸. I dubbi palesati dal Comune capoluogo si concentravano soprattutto sul fatto che la salvaguardia sarebbe stata così surrettiziamente estesa per altri cinque anni. Se dovessimo, tuttavia, applicare al PTRC i principi che sono stati affermati in giurisprudenza per i piani comunali⁹, dovremmo concludere che la modifica in itinere di un piano adottato è senz'altro ammessa ed equivale, *in parte qua*, ad una riadozione dello stesso¹⁰. Il prolungarsi del periodo di salvaguardia è, in realtà, solo una conseguenza della riadozione e non costituisce di per sé motivo per ritenere il piano illegittimo. Lo sarebbe solo se la variante fosse stata introdotta o il piano fosse stato riadottato all'esclusivo fine di prolungare il regime soprassessorio. Ma non è, evidentemente, il nostro caso.

Anche il secondo tema non mi sembra presentare particolari difficoltà. Per quanto anomalo possa essere che il procedimento di formazione di un piano territoriale o urbanistico duri per tanti anni, non credo, infatti, che il mancato rispetto dei termini fissati per ogni fase del procedimento di formazione dall'art. 25 della l.r. n. 11 del 2004¹¹, i quali sono chiaramente dei termini non perentori, possa determinare per se stesso l'illegittimità del piano. Vero è che, decorso un certo tempo, il piano adottato non godrà più della salvaguardia. Ma ciò non lo renderà automaticamente illegittimo. Bisognerà, piuttosto, considerarne il contenuto e vedere se, al momento dell'approvazione, non risulti palese che in qualche sua parte (o nella sua totalità) esso risulti inattuale e superato. Solo in questo caso, invero, la manifesta inadeguatezza e illogicità del piano, potrebbero indurre a qualificarlo come illegittimo. È ciò

8 Il documento è scaricabile alla pagina web:

<http://archive.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/b%252F6%252Fc%252FD.d0d0cb2678e370a0ca85/P/BLOB:ID=66763>

9 Quando, ad esempio, la riadozione si rende necessaria per l'intervenuto accoglimento di osservazioni che modificano sostanzialmente il contenuto del piano adottato.

10 Sulla scelta discrezionale e volontaria – non, quindi, obbligata dalla restituzione o dall'annullamento del piano o dalla sua sostanziale modifica in accoglimento di osservazioni presentate - di riadottare *ex novo* un piano attuativo già adottato, senza procedere alla sua approvazione, non esistono, in realtà, molti precedenti. Si vedano comunque, con esiti contrapposti: T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 23 febbraio 2002, n. 38, in *Foro amm. TAR*, 2002, 432, per la soluzione affermativa; e T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 6 maggio 2020, n. 635, in www.giustizia-amministrativa.it, per la soluzione negativa.

11 Questo è il procedimento descritto ai commi da 4 a 7 dell'art. 25 della l.r. n. 11 del 2004:

«4. Entro trenta giorni dall'adozione il piano è depositato presso la segreteria della Giunta regionale e presso le province. Dell'avvenuto deposito è data notizia nel BUR, con indicazione delle sedi in cui chiunque può prendere visione degli elaborati, e sui quotidiani a diffusione regionale.

5. Entro centoventi giorni dalla pubblicazione dell'avvenuto deposito di cui al comma 4, gli enti locali, le comunità montane, le autonomie funzionali, le organizzazioni e le associazioni economiche e sociali, nonché chiunque ne abbia interesse, possono presentare alla Giunta regionale osservazioni e proposte.

6. La Giunta regionale, entro i successivi centoventi giorni, trasmette al Consiglio regionale per la sua approvazione il piano adottato con le osservazioni pervenute, corredate del relativo parere e le eventuali proposte di modifica.

7. Il piano è approvato con provvedimento del Consiglio regionale».

che avvenne, ad esempio, con il P.R.G. del Comune di Cortina d'Ampezzo, adottato nel 1975 e definitivamente approvato, a seguito di un travagliato e complesso iter amministrativo e giudiziario, solo nel 1999, senza essere stato nel frattempo adeguato¹². Anche questa ipotesi non sembra ricorrere nel caso in esame.

Certamente più delicato, invece, è il tema della mancata partecipazione del Mibac alla redazione del piano veneto e alla conseguente approvazione di un piano "mutilato" di una delle sue parti caratterizzanti, quella paesaggistica. Ed invero, nella versione originaria dell'art. 3 della l.r. n. 11 del 2004, il PTRC doveva necessariamente avere anche valenza paesaggistica (e non solo urbanistica e territoriale), cosicché non sarebbe stato possibile approvarlo senza il concorso dello Stato. Non solo perché così prevede, per tutti i piani territoriali regionali con valenza paesaggistica, l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, ma perché in tal senso è saldamente orientata la giurisprudenza della Corte costituzionale. Si poteva, quindi, decidere di tagliare i contenuti paesaggistici del piano per giustificare l'approvazione senza il concorso dello Stato? Aveva senso farlo?

Per il momento, vorrei lasciare in sospenso la risposta, limitandomi a segnalare che tutto questo è stato reso possibile anche perché l'art. 3 della legge urbanistica regionale del 2004 è stato modificato, stralciando il riferimento ad un contenuto paesaggistico obbligatorio del piano¹³. Ora, infatti, l'articolo si limita a prevedere che il piano sia elaborato nel rispetto del codice dei beni culturali¹⁴: come a voler dire che la sua redazione impone l'accordo tra Stato e Regione solo se e solo quando il piano affronti anche tematiche ambientali e paesaggistiche, potendo altrimenti la Regione procedere in autonomia.

2. Riservandomi di tornare sullo stralcio dal piano della parte paesaggistica alla fine del mio intervento, vorrei ora brevemente soffermarmi sui contenuti del nuovo PTRC, per analizzarne, anzitutto, la rispondenza al dettato della l.r. n. 11/2004.

Il PTRC del 2020 è composto dai seguenti elaborati: a) Relazione illustrativa con i "Fondamenti del Buon Governo"; b) Elaborati grafici; c) Quadro conoscitivo (in formato digitale); d) Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto; e) Norme Tecniche; f) Rapporto Ambientale - Sintesi non

12 Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. I, 5 ottobre 2000, n. 3139, in www.giustizia-amministrativa.it.

13 Questo era il contenuto originario dell'art. 3, comma 6, l.r. n. 11 del 2004:

«6. Il PTRC, i PTCP nonché i PAT e i PI sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il territorio includente i beni ambientali, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352" e successive modificazioni».

14 Il comma è stato così sostituito dall'art. 3, l.r. 26 maggio 2011, n. 10:

«6. Il PTRC, i PTCP nonché i PAT e i PI sono elaborati nel rispetto della normativa di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137" e successive modificazioni».

tecnica – VInCA. Ci sarebbe dovuta essere anche la ricognizione dei vincoli paesaggistici, che manca, come detto, per effetto del mancato raggiungimento dell'intesa con lo Stato.

Non potendo di certo analizzare ora tutti questi contenuti, mi occuperò nelle pagine seguenti soprattutto delle norme tecniche, rinviando di volta in volta alle relazioni che seguiranno.

Schematicamente, possiamo trovare nelle norme del piano sia principi che attengono ai contenuti della pianificazione sia principi che attengono al metodo di pianificazione. Alla prima categoria appartengono i principi di: sostenibilità delle scelte; uso razionale del territorio; contenimento del consumo di suolo; rinaturalizzazione dei suoli antropizzati; tutela del paesaggio e dei beni culturali. Alla seconda categoria, invece, possono essere ricondotti: i principi di sussidiarietà, tutela delle autonomie locali; condivisione e partecipazione; riduzione delle prescrizioni e dei vincoli; monitoraggio obbligatorio (v. art. 6).

Per un giurista assumono particolare valenza anche i criteri ermeneutici, di cui si occupano gli artt. 2 e 3. Nel primo, si afferma, coerentemente al carattere non immediatamente cogente del piano, che «i tematismi e gli oggetti (ivi) rappresentati non hanno funzione localizzativa e hanno valore meramente indicativo». Possiamo, infatti, affermare che il PTRC non ha un “contenuto conformativo” della proprietà privata, se non in limitatissime ipotesi, circoscritte ad elementi assolutamente puntuali. Mentre, nel secondo, si dice che, in caso di dubbio o discordanza, prevale la scala a maggior dettaglio, nonché la previsione normativa sulla rappresentazione grafica degli elaborati. Ma si tratta di specificazioni sulle quali non vale la pena soffermarsi, perché ricognitive di principi assolutamente consolidati.

Il PTRC aveva anche un altro obiettivo; ed era quello di semplificare il quadro pianificatorio, riducendo il numero degli strumenti di pianificazione sovramunicipale. Si tratta, però, di un obiettivo solo parzialmente raggiunto, dal momento che, se è vero che i piani d'area contemplati dal piano del 1992 sono stati oggi tutti assorbiti dal piano territoriale regionale di coordinamento, è altrettanto vero che i piani di settore sono stati non solo mantenuti, come autonomi strumenti di pianificazione, ma anche (come si dirà) incrementati nel numero.

3. Quanto ai contenuti, balza subito all'occhio che, se il piano di coordinamento del 1992 aveva un alto numero di vincoli e prescrizioni, il nuovo PTRC risponde, invece, maggiormente alla logica propria dei piani di livello sovramunicipale, dove le previsioni vincolistiche puntuali rappresentano l'eccezione e dove la regola è costituita dall'uso delle direttive. In questo, dunque, i redattori del piano si sono effettivamente attenuti al mandato ricevuto ed ai

principi informatori della legge urbanistica regionale del 2004¹⁵.

Ne costituisce indiretta conferma anche la mancanza delle schede che, nel piano del 1992, contenevano le norme specifiche di tutela per gli ambiti di particolare valenza paesaggistica e che nel nuovo piano sono scomparse. Anche se non trarrei da questo elemento delle conclusioni dirimenti, visto che la mancanza di un simile apparato di specifiche norme di tutela potrebbe, in effetti, dipendere anche dallo stralcio dal piano della parte paesaggistica, dovuta al mancato raggiungimento dell'intesa con il Mibac.

Ed invero, se prendiamo in esame l'articolo 24 della legge n. 11 del 2004, noteremo che i contenuti di natura prescrittiva del piano sono proprio quelli riferiti alla tutela del paesaggio e dei beni culturali¹⁶. Cosicché, sarebbe stato molto difficile per la Regione inserire delle norme specifiche di tutela di siffatti beni in un piano redatto unilateralmente, senza averle previamente condivise con lo Stato. Ed è anche per questo che non si può, a mio avviso, affermare che la riduzione di prescrizioni e vincoli sia dipesa dalla effettiva volontà di semplificare o non sia, invece, dipesa, dalla impossibilità di introdurre in modo legittimo, per la mancanza dell'intesa con lo Stato.

In ogni caso, vorrei far notare la profonda differenza esistente tra il citato art. 24, che affida al piano di coordinamento regionale un contenuto molto ampio, e l'art. 5 della legge urbanistica nazionale n. 1150 del 1942, che riduceva al minimo i contenuti del piano territoriale di coordinamento e ne faceva un piano di direttive, rivolte esclusivamente alle amministrazioni locali, perché le recepissero nei loro piani. Le differenze, in realtà, sussistono anche in relazione all'articolo 5 della vecchia legge urbanistica regionale (la n. 61 del 1985), che insisteva molto, a differenza della legge attualmente in vigore, sulla differenza esistente tra direttive, da un lato, e prescrizioni e vincoli, dall'altro, spiemandone anche i diversi effetti¹⁷.

15 Si legge nel prologo delle norme:

«Il PTRC persegue gli obiettivi non mediante prescrizioni imposte ai cittadini e limitative dei loro diritti, bensì col creare una rete – un'alleanza strategica all'insegna della condivisione e della corresponsabilità - tra tutti gli enti territoriali, perché indirizzi e direttive confluiscono in un unico quadro normativo e preceptivo di livello comunale: chiaro, sobrio, condiviso, efficace».

16 Secondo il quale, «Il PTRC indica gli obiettivi e le linee principali di organizzazione e di assetto del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione. In particolare: omissis; b) indica le zone e i beni da destinare a particolare tutela delle risorse naturali ... omissis... e le relative tutele; c) indica i criteri per la conservazione dei beni culturali, architettonici e archeologici, nonché per la tutela delle identità storico-culturali dei luoghi, disciplinando le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio in funzione del livello di integrità e rilevanza dei valori paesistici; d) indica il sistema delle aree naturali protette di interesse regionale; omissis».

17 Secondo il quale, «Il piano territoriale regionale di coordinamento, redatto sulla base del Programma regionale di sviluppo, provvede, con riferimento esclusivo alle competenze regionali e nel rispetto di quelle nazionali, a: omissis; 4) indicare il complesso delle direttive, sulla cui base redigere i piani di settore e i piani di area di livello regionale e gli strumenti urbanistici di livello inferiore, con particolare riferimento alle zone e ai beni di cui al punto 1); 5) determinare il complesso di prescrizioni e vincoli automaticamente prevalenti nei confronti dei piani di settore di livello regionale e degli strumenti urbanistici di livello inferiore; omissis».

Norma, questa, non più in vigore, evidentemente, ma che rimane utile ancor oggi per comprendere la differenza concettuale tra le due categorie di contenuti, che viene data oggi per scontata dal legislatore regionale.

È, infatti, evidente che una direttiva non ha un'immediata efficacia precettiva nei confronti del proprietario del suolo, ma si rivolge soltanto alle amministrazioni che governano i piani sottordinati. E, dunque, non comporta nemmeno l'onere dell'immediata impugnazione, perché non è di per sé lesiva. Le direttive indicano, invero, soltanto degli indirizzi, che devono poi essere necessariamente tradotti e recepiti; mentre le prescrizioni e i vincoli hanno un'immediata cogenza e, quindi, possono imporre limiti o stabilire divieti direttamente applicabili ai proprietari, che ne possono anche risultare lesi, così da essere onerati dalla loro immediata impugnazione.

Tutto questo ha delle conseguenze anche sotto un altro profilo, che è quello dell'applicazione delle misure di salvaguardia. In effetti, l'articolo 29 della l.r. n. 11 del 2004 statuisce che, in relazione alle prescrizioni e ai vincoli, i piani di coordinamento regionale e provinciale possono essere oggetto di salvaguardia¹⁸. Cosa che non sarebbe invece possibile per le direttive e per i meri indirizzi.

Prescrizioni e vincoli del PTRC sono anche quelli che più facilmente possono minare l'autonomia decisionale riservata ai Comuni, nell'esercizio del potere di pianificazione del territorio, perché la legge dice che essi "sono automaticamente prevalenti" sulle diverse norme e previsioni degli strumenti urbanistici locali. Questo significa, ad esempio, che prescrizioni e vincoli del piano regionale si sovrappongono e si sostituiscono *ex lege* alle diverse indicazioni dei piani comunali. Tant'è vero che rispetto agli obblighi di adeguamento dei piani comunali indicati nell'articolo 12 della l.r. n. 11 del 2004, si dice che i Comuni hanno il compito di sviluppare le direttive dei piani coordinamento regionali e provinciali, ma non si dice che essi devono recepire e sviluppare le prescrizioni e i vincoli: questo perché essi devono semplicemente attuarli, in quanto gli stessi sono già stati stabiliti una volta per tutte dalla Regione¹⁹. Si capisce, allora, che in un sistema conformato al principio di sussidiarietà

18 Così il secondo comma: «Dall'adozione del piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) e del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), o di loro eventuali varianti e fino alla loro entrata in vigore, e comunque non oltre cinque anni dalla data di adozione, il comune è tenuto a sospendere ogni determinazione sulle domande relative ad interventi di trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio che risultino in contrasto con le prescrizioni e i vincoli contenuti nei piani».

19 Si riportano di seguito i commi 5 e 6 dell'articolo:

«L'approvazione del piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e delle loro varianti comporta l'obbligo per i comuni di adeguarsi adottando apposite varianti al piano di assetto del territorio (PAT) ed al piano degli interventi (PI) entro il termine massimo di un anno.

Le varianti di adeguamento di cui al comma 5: a) sviluppano le direttive attraverso opportune analisi ed approfondimenti pianificatori; b) attuano le prescrizioni e adattano la individuazione dei vincoli in relazione alla diversa scala di rappresentazione».

(verticale) il ricorso alle prescrizioni e ai vincoli, da parte del piano di coordinamento regionale, debba essere contenuto entro i limiti dello stretto indispensabile.

Da questo punto di vista, forse anche per questa ragione, possiamo registrare un'effettiva semplificazione rispetto al 1992, perché le prescrizioni e i vincoli che troviamo oggi nelle norme tecniche del PTRC sono davvero in numero molto contenuto.

Scorrendo tutte le norme del PTRC ho trovato, infatti, solo pochi articoli nei quali sono individuabili delle previsioni immediatamente cogenti e vincolanti. Sono, ad esempio, quelle riguardanti: la tutela della sicurezza idraulica, la tutela dei corridoi ecologici (di cui ci parlerà il prof. Campeol), la localizzazione degli impianti di produzione di energia (di cui parlerà l'avv. Michielan), la gestione dei rifiuti, le aree strategiche situate in prossimità dei caselli autostradali (di cui ci parlerà il prof. Pedrocco), la salvaguardia transitoria prevista per gli ambiti di tutela, che vengono confermati in attesa di nuove future prescrizioni vincolistiche²⁰. Nessuna previsione vincolistica è, ad esempio, imposta per il settore produttivo e commerciale, di cui ci parlerà il prof. Volpe.

Una delle previsioni più delicate e controverse è proprio quella relativa alle c.d. Architetture del Novecento, intese come edifici non necessariamente vincolati ai sensi del codice dei beni culturali, che sono stati specificamente individuati come testimonianze di architetture significative del secolo scorso, perché realizzati da progettisti più o meno famosi. Di esse, invero, sono vietate di regola le demolizioni e le alterazioni significative dei valori architettonici, costruttivi e tipologici. Solo in certi casi è possibile ottenere una deroga, ma unicamente chiedendo una preventiva autorizzazione alla Giunta regionale, che dovrà acquisire sul punto il parere del Comune interessato. Il che appare quanto meno singolare per edifici che, come detto, non sono necessaria-

20 Questi i riferimenti puntuali:

Art. 21 divieti "idraulici";

Art. 27 Corridoi ecologici;

Art. 30, 31, 32 Localizzazione impianti produzione energia;

Art. 35 Ubicazione impianti gestione rifiuti;

Art. 40 Aree strategiche (caselli autostradali);

Art. 79 - Architetture del Novecento;

Art. 80 - Norme transitorie per gli ambiti di tutela del PTRC 1992, in attesa dei piani paesaggistici regionali d'ambito (PPRA).

mente vincolati come beni culturali²¹.

Sulla possibilità che il PTRC introduca limiti e divieti sovrapponibili alla disciplina urbanistica comunale e su questa prevalenti, la Corte costituzionale si è già espressa in molteplici occasioni, a far inizio dalla nota sentenza n. 378 del 2000, originata dall'impugnazione al T.A.R. del piano territoriale di coordinamento della Regione Emilia-Romagna da parte del Comune di Rimini. Fin da quella occasione, infatti, fu sollevato il problema della possibile lesività del piano regionale rispetto all'autonomia decisionale dei Comune, ma la Corte respinse la questione, spiegando che era già all'epoca superata la logica del piano di mera direttiva del '42 e chiarendo che l'attribuzione della valenza paesistica al piano di coordinamento dava alla Regione la possibilità di introdurre, a tutela dei valori paesaggistici e ambientali, delle prescrizioni direttamente vincolanti e prevalenti rispetto a quelle comunali, perché si trattava in questo caso di garantire la tutela di interessi di dimensione e rilievo sovracomunale. Devo dire che, se oggi affrontassimo gli stessi problemi, pur avendo riguardo al principio di sussidiarietà nel frattempo introdotto nell'art. 118 Cost., arriveremmo alle medesime conclusioni.

Lo stesso T.A.R. Veneto, del resto, con riferimento alla vicenda del PALAV, aveva chiarito che già la l.r. n. 61 del 1985, seguendo la stessa logica di tutela, consentiva alla Regione di introdurre legittimamente nel piano anzidetto, di ambito necessariamente sovracomunale, delle prescrizioni e dei vincoli automaticamente prevalenti e immediatamente efficaci (e lesivi) nei confronti dei proprietari²².

4. Quanto appena detto ci consente di occuparci anche dei rapporti tra il PTRC e gli altri piani urbanistici.

L'aspetto dominante resta ancora quello della gerarchia, che va, però, coniugato con i temi, oggi enfatizzati dal vigente art. 118 Cost., della sussidiarietà e dell'autonomia. Non è più, infatti, la gerarchia di un tempo, legata al dato meramente formale; ma la prevalenza oggi assicurata ai piani di

21 Questo il tenore del terzo comma dell'articolo 79: «Fatti salvi gli eventuali accordi conclusi, i provvedimenti rilasciati o le varianti urbanistiche approvate o adottate prima dell'entrata in vigore del presente piano, che abbiano espressamente valutato e considerato le caratteristiche di tali edifici, fino all'adeguamento degli strumenti di pianificazione comunale a quanto previsto dal comma 2: a) è vietata la demolizione e l'alterazione significativa dei valori architettonici, costruttivi e tipologici degli edifici, manufatti e sistemi di edifici; b) possono essere realizzati, per gli edifici, i manufatti e i sistemi di edifici pubblici o di interesse pubblico, interventi di riqualificazione o recupero, ivi compresi quelli di demolizione dei manufatti o di loro parti che siano privi di valore storico-architettonico e non riducano il valore identitario del manufatto o dell'insieme di manufatti; in tale ipotesi, ferme restando le disposizioni di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" e quelle di cui al d.lgs. 42/2004, i progetti di tali interventi sono sottoposti a preventiva autorizzazione da parte della Giunta regionale che, sentito il Comune, verifica il rispetto del mantenimento degli elementi tipologici, costruttivi e architettonici propri dell'architettura del Novecento. Sono sempre consentiti gli interventi sugli edifici pubblici e di interesse pubblico necessari per la loro messa in sicurezza e per garantire la pubblica incolumità, nel rispetto della normativa».

22 Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. I, 31 maggio 1988, n. 501.

livello sovracomunale è strettamente legata ai loro contenuti, che devono rispecchiare la dimensione sovracomunale degli interessi tutelati. Potremmo dire, per semplificare il concetto, che ogni livello di pianificazione deve corrispondere all'importanza e alla dimensione territoriale degli interessi che lo specifico piano, regionale, provinciale o comunale, è chiamato a soddisfare. E l'attenzione nei confronti della riserva di pianificazione garantita ai Comuni non è solo formale, come si potrebbe pensare guardando alla struttura della vigente legge urbanistica generale, che inizia la descrizione degli strumenti urbanistici iniziando proprio dai piani comunali, per giungere a quelli regionali, passando per i piani provinciali. Lo vedremo tra poco, richiamando un recente orientamento della Corte costituzionale.

Il portato della gerarchia era, comunque, già chiaramente enunciato nell'art. 6 della legge fondamentale del '42, anche se allora non esistevano ancora le Regioni e il PTRC era un piano statale, meramente facoltativo (non obbligatorio com'è invece il PTRC nella legge regionale) e dall'ambito territoriale non definito. Era, infatti, quell'articolo a stabilire che i Comuni dovessero uniformare i loro piani alle direttive superiori del piano di coordinamento²³.

L'art. 3 della l.r. n. 11 del 2004 ribadisce, pur nel rispetto del sopravvenuto principio di sussidiarietà, che il piano regionale e, a cascata, pure il piano provinciale indicano il complesso delle direttive e le prescrizioni e i vincoli automaticamente prevalenti – nei termini dianzi precisati – rispetto alle previsioni operative dei piani comunali; e stabiliscono anche i modi e i tempi di adeguamento delle stesse²⁴. In linea con questo principio, quindi, troveremo anche nelle norme tecniche del PTRC i termini entro il quale i Comuni dovranno adeguarsi alle direttive regionali e l'indicazione di cosa potrebbe succedere nel caso in cui i Comuni non vi si adeguassero tempestivamente. Ce lo dicono, ad esempio, l'art. 4 e l'art. 81, ribadendo che il PTRC è strumento sovraordinato a tutti i piani territoriali e urbanistici e che il mancato adeguamento di questi giustifica l'intervento sostitutivo della Regione (v. *infra*).

L'art. 4 delle N.T.A. chiarisce anche che il PTRC ha una valenza equivalente ai

23 Si riporta di seguito il testo dell'articolo:

«Il piano territoriale di coordinamento ha vigore a tempo indeterminato e può essere variato con decreto reale previa la osservanza della procedura che sarà stabilita dal regolamento di esecuzione della presente legge.

I comuni, il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il rispettivo piano regolatore comunale».

24 Questo il tenore dell'articolo:

«1. Il governo del territorio si attua attraverso la pianificazione, urbanistica e territoriale del comune, della provincia e della Regione. I diversi livelli di pianificazione sono tra loro coordinati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e coerenza; in particolare, ciascun piano indica il complesso delle direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione di livello inferiore e determina le prescrizioni e i vincoli automaticamente prevalenti.

2. I piani di livello sovracomunale stabiliscono i modi e i tempi di adeguamento dei piani di livello comunale, nonché l'eventuale disciplina transitoria da applicarsi fino all'adeguamento.

3. Ogni piano detta i criteri ed i limiti entro i quali il piano di livello inferiore può modificare il piano di livello sovraordinato senza che sia necessario procedere ad una variante dello stesso».

piani di settore, le cui indicazioni prevalgono su quelle più generali del piano di coordinamento in forza di un criterio di specialità e competenza²⁵. I piani d'area, per i quali avrebbe potuto funzionare un meccanismo analogo di specialità "territoriale", sono invece oggi assorbiti, come ricordavo, nel piano territoriale di coordinamento.

La gerarchia di cui ho appena detto non è solo temperata dai principi di autonomia e sussidiarietà, ma è pure, in taluni casi, derogata in forza di un singolare meccanismo di flessibilità, che contempla un'inversione dell'ordine gerarchico dei piani: il sistema, infatti, prevede che, a certe condizioni, quando non vadano cioè a stravolgere i contenuti sostanziali della pianificazione superiore, anche i piani comunali possano introdurre delle modifiche alla pianificazione regionale. In questo caso, però, la loro approvazione dev'essere deliberata dalla Giunta regionale, subordinatamente all'acquisizione del parere della Commissione consiliare competente²⁶.

Fuori da questo caso, però, la regola è che il Comune adegui i propri strumenti alle previsioni del PTRC e lo faccia nel termine massimo di un anno²⁷, peraltro usufruendo a tal fine del canale privilegiato previsto dall'articolo 48, comma 1 *ter*, della l.r. n. 11 del 2004, che esenta le varianti di adeguamento ai piani sovraordinati dal rispetto dei limiti stabiliti per le altre varianti, quando il Comune non sia ancora dotato di PAT²⁸.

L'articolo 81 delle N.T.A. del PTRC si occupa, a questo riguardo, dei poteri

25 Dall'art. 4 cit.: «Ai sensi del comma 2, dell'articolo 24, della l.r. 11/2004, i piani di settore regionali a valenza territoriale approvati dal Consiglio regionale ed i piani di sviluppo delle grandi reti di servizi sono sempre oggetto di coordinamento con il PTRC e lo integrano e modificano qualora non ne alterino i contenuti essenziali».

26 Così l'art. 25, di cui si riporta il comma 10: «Per assicurare la flessibilità del sistema di pianificazione territoriale e urbanistica, i piani di assetto del territorio comunali e intercomunali possono contenere proposte di modificazione al piano territoriale regionale di coordinamento purché tali proposte abbiano carattere meramente operativo e non alterino i contenuti sostanziali della pianificazione territoriale. In tale caso la modifica è approvata dalla Giunta regionale subordinatamente all'acquisizione del parere della competente commissione consiliare e acquista efficacia ai sensi del comma 8».

27 Così, rispettivamente, i già citati commi 5 e 6 dell'art. 12 della l.r. n. 11 del 2004: «L'approvazione del piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e delle loro varianti comporta l'obbligo per i comuni di adeguarsi adottando apposite varianti al piano di assetto del territorio (PAT) ed al piano degli interventi (PI) entro il termine massimo di un anno.

Le varianti di adeguamento di cui al comma 5: a) sviluppano le direttive attraverso opportune analisi ed approfondimenti pianificatori; b) attuano le prescrizioni e adattano la individuazione dei vincoli in relazione alla diversa scala di rappresentazione».

28 In tal senso, cfr. il comma 1 *ter* dell'art. 48 cit.: «In deroga al divieto previsto dal comma 1, fino all'approvazione del primo PAT, sono consentite, anche in assenza dei requisiti di cui al comma 9 dell'articolo 50 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 e successive modificazioni e con le procedure dei commi 10, 11, 12, 13 e 14 del medesimo articolo 50, le varianti allo strumento urbanistico generale finalizzate all'adeguamento al piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), ai piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) *omissis*».

sostitutivi della Regione²⁹, che non sono, a dire il vero, disciplinati dalla legge con specifico riferimento al piano comunale, ma si ricavano in via sistematica dall'articolo 30 della l.r. n. 11 del 2004, che riguarda tutti gli atti «dovuti» dei Comuni in tema di governo del territorio, rispetto ai quali è contemplato l'esercizio in via sussidiaria del potere sostitutivo regionale o provinciale³⁰. Ovviamente, come noto, il rapporto di gerarchia esistente tra il PTRC e i piani comunali consente anche alla Provincia di non approvare il P.A.T. che necessita di essere meglio coordinato con le previsioni degli strumenti sovraordinati ovvero di approvarlo con modifiche d'ufficio³¹.

Certamente più salvaguardata dalla legge regionale è l'autonomia provinciale. Nel rapporto di sovraordinazione gerarchica tra piano regionale e piano provinciale, infatti, non sono previsti automatismi, né pesanti interventi sostitutivi. Più semplicemente, l'art. 23, comma 7, della l.r. n. 11 del 2004 prevede che, qualora la Giunta regionale riscontri la non compatibilità del piano provinciale con il PTRC, trasmette il piano stesso alla Provincia per la sua rielaborazione. E qualora il consiglio provinciale non provveda entro novanta giorni dalla trasmissione del piano rielaborato, ovvero non introduca nel piano le modifiche necessarie per renderlo compatibile con il PTRC, la Giunta regionale lo restituisce oppure, stralciate le parti non conformi, lo approva. Non v'è mai, dunque, come nel caso del piano comunale, un'ingerenza diretta della Regione.

29 Questo il tenore dell'articolo:

«1. Le Province, la Città metropolitana di Venezia e i Comuni, entro 12 mesi dall'entrata in vigore del presente piano, adeguano i propri strumenti territoriali e urbanistici ai contenuti dello stesso, ai sensi dell'articolo 3 e del comma 5 dell'articolo 12, della l.r. 11/2004.

2 L'inutile decorso del termine di cui al comma 1 comporta l'applicazione dei poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 30 della l.r. 11/2004.

3. Le Province, la Città metropolitana di Venezia e i Comuni, entro il termine di cui al comma 1, individuano le previsioni degli strumenti territoriali e urbanistici che risultano già adeguate al presente piano e inviano il relativo provvedimento per conoscenza alla Provincia, alla Città metropolitana di Venezia e alla Regione.

4. L'adeguamento degli strumenti territoriali e urbanistici può avvenire anche con più varianti parziali, che devono comunque riguardare singole tematiche o ambiti territoriali omogenei».

30 Cfr. in specie, con riguardo ai piani comunali, il comma 6 di detto articolo, secondo cui: «Quando il comune, con riferimento alla formazione o alla variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non adotti o non compia, entro i termini previsti dalla legge, atti o adempimenti cui è espressamente obbligato, il presidente della provincia esercita i poteri sostitutivi promuovendo d'ufficio, ove possibile, la convocazione dell'organo comunale competente per la deliberazione dell'atto previsto oppure assegnando un termine al comune per il compimento dell'atto o dell'adempimento. Decorso inutilmente il nuovo termine, il presidente della provincia nomina un commissario ad acta. All'atto dell'insediamento il commissario, preliminarmente all'emanazione del provvedimento da adottare in via sostitutiva, accertata se, anteriormente alla data dell'insediamento medesimo, l'amministrazione abbia provveduto ancorché in data successiva al termine assegnato».

31 L'art. 14 della l.r. n. 11 del 2004 prevede, al riguardo quanto segue:

«La giunta provinciale approva il piano decidendo sulle osservazioni presentate e introducendo d'ufficio le modifiche necessarie ad assicurare:

la compatibilità del piano con il PTRC e con il PTCP;

omissis

7. Qualora la giunta provinciale rilevi l'incompletezza del quadro conoscitivo, non integrabile ai sensi del comma 5, oppure che il piano necessiti del coordinamento territoriale di cui all'articolo 16 in conformità alle previsioni del PTRC o del PTCP, lo restituisce al comune indicando le necessarie integrazioni al quadro conoscitivo, o l'ambito cui riferire il piano di assetto del territorio intercomunale (PATI)».

Passando ora ai rapporti del PTRC con gli altri piani regionali, vorrei limitarmi a svolgere due velocissime osservazioni.

La prima riguarda la pianificazione regionale di settore, che il PTRC non ha minimamente ridotto o semplificato. I soli piani di settore citati nelle norme del P:T.R.C. sono invero tantissimi e alcuni di essi sono pure del tutto nuovi, come il piano delle acque, previsto dall'articolo 21, di cui ci parlerà il prof. D'Alpaos, o il piano regionale della mobilità ciclistica³². Essi occupano, come dicevo, lo stesso livello gerarchico del PTRC, che vanno *in parte qua* ad integrare col loro contenuto specialistico³³.

Costituiscono una figura a parte, invece, i c.d. Progetti strategici, di cui la legge urbanistica regionale si occupa all'art. 26. Per alcune opere, programmi o interventi di particolare rilevanza il PTRC può, invero, delegare alla Giunta regionale di operare a mezzo di questi strumenti, purché il loro contenuto non contrasti con gli indirizzi e i criteri dello stesso PTRC e la Giunta proceda alla loro attuazione in accordo con gli enti locali, stipulando degli appositi accordi di programma. A questa figura, ad esempio, appartiene anche il Progetto strategico "Dolomiti e Montagna Veneta", citato all'art. 59 delle N.T.A. del piano di coordinamento³⁴.

32 Questi i soli piani di settore citati dalle N.T.A. del PTRC del 2020 e gli articoli in cui essi vengono richiamati:
piano regionale delle attività di Cava (PRAC) – 15;
piano regionale di tutela delle acque (PTA) – 16;
piano regionale di utilizzazione della risorsa termale (PURT) – 19;
piani stralcio di assetto idrogeologico (PAI) – 21;
piano delle acque (PdA) – 21;
contratto di fiume (CdF) – 22;
piano regionale dei trasporti (PRT) – 38;
piano regionale neve – 39;
piano regionale della mobilità ciclistica – 44;
piano della portualità turistica definisce – 56;
piano faunistico venatorio regionale – 80.

33 L'art. 24, comma 2, della l.r. n. 11 del 2004 recita, in proposito, che «I piani regionali di settore approvati dal Consiglio regionale ed i piani di sviluppo delle grandi reti di servizi sono sempre oggetto di coordinamento con il PTRC e lo integrano e modificano qualora non alterino i contenuti essenziali della pianificazione territoriale del PTRC. Al fine di restituire un unico quadro pianificatorio e conoscitivo coerente, si provvede agli aggiornamenti cartografici e normativi al PTRC».

34 A proposito dei Progetti strategici, l'art. 5 delle N.T.A. del PTRC prevede quanto segue:
«Per l'attuazione del PTRC possono essere definiti appositi progetti strategici finalizzati alla realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento di particolare rilevanza che interessino parti significative del territorio regionale, secondo quanto previsto dall'articolo 26 della l.r. 11/2004.
Restano fermi i progetti strategici indicati nelle presenti norme, nonché quelli già avviati dalla Giunta regionale prima dell'approvazione del presente piano».

I piani d'area non sono, infine, più previsti come tali. Essi erano, insieme ai piani di settore, dei piani regionali autonomi (ancorché coordinati) rispetto al PTRC del 1992; e, su questa base, l'articolo 48 della l.r. n. 11 del 2004 aveva consentito in via transitoria di portare a compimento i procedimenti di pianificazione già avviati per alcune aree, nonché di mantenere in vita i piani d'area esistenti³⁵.

In prospettiva futura, però, le previsioni di quei piani dovrebbero essere assorbite dalle previsioni di natura paesaggistica che andranno a far parte integrante del PTRC. Ma, finché ciò non accadrà, essi continueranno a valere, in una con le norme specifiche di tutela del vecchio PTRC.

Dei nuovi piani paesaggistici regionali d'ambito P.P.R.A., pure citati dal nuovo PTRC, ci parlerà invece l'avv. Borella.

5. La sovraordinazione gerarchica del PTRC ai piani comunali pone, all'evidenza, il problema della salvaguardia dell'autonomia comunale.

A questo riguardo, vorrei richiamare alcuni precedenti che mi sembrano interessanti. In primo luogo, il caso già citato dell'impugnazione del piano di coordinamento della Regione Emilia-Romagna da parte del Comune di Rimini, che portò la Corte costituzionale a riconoscere la legittimità della legislazione emiliana, che attribuiva al piano regionale il potere di introdurre norme specifiche di tutela, prevalenti sulle previsioni degli strumenti urbanistici locali³⁶. Quella sentenza fu poi seguita dalla decisione n. 478 del 2002, relativa ad un caso simile, nel quale alcuni Comuni siciliani lamentavano la lesione, da parte della Regione autonoma, della loro potestà in materia di pianificazione urbanistica. Anche in quella occasione, la Corte riconobbe l'esistenza di un'autonomia decisionale dei Comuni, ma ribadì che essa deve coordinarsi con le competenze regionali, che necessariamente attengono ad un livello di governo del territorio differente, caratterizzato dalla presenza di interessi sovracomunali. Perché l'autonomia dei Comuni sia salvaguardata è importante – si legge in quella sentenza – che i Comuni non siano estromessi dal

³⁵ Si riporta qui di seguito il comma 2, dell'art. 48:

«I piani di area vigenti sono parte integrante del piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) e possono essere modificati con le procedure di cui all'articolo 25. Con le medesime procedure sono approvati i piani di area adottati prima dell'entrata in vigore della legge regionale 27 dicembre 2002, n. 35 "Modifica della legge regionale 9 maggio 2002, n. 10 "Rideterminazione del termine previsto dell'articolo 58, comma 2, della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" e disposizioni transitorie in materia urbanistica" e successive modificazioni, e possono essere adottati e approvati solo i seguenti piani di area:

- a) Garda-Baldo;
- b) Corridoio metropolitano Padova- Venezia;
- c) Grandi Valli Veronesi;
- d) Medio Corso del Piave;
- e) Valle del Biois e di Gares;
- f) Prealpi Vitorriesi e Alta Marca.

³⁶ La già citata sentenza n. 378 del 27 luglio 2000.

procedimento di pianificazione, ma abbiano invece un ruolo di partecipazione attiva nel procedimento di formazione del piano regionale.

Mi sembra pure degna di esser ricordata una decisione di qualche anno fa del T.A.R. Veneto, sempre riguardante l'annosa vicenda del piano regolatore di Cortina d'Ampezzo, che accolse il ricorso proposto dal Comune contro la delibera regionale che aveva introdotto d'ufficio delle modifiche al piano adottato, dopo avere inutilmente invitato l'Ente locale a recepire le proposte di modifica. Il T.A.R. riconobbe illegittimo quell'intervento regionale perché andava a ledere l'autonomia comunale, così come doveva configurarsi a seguito della riforma costituzionale 2001. Quella sentenza, invero, rimane una delle prime applicazioni del principio di sussidiarietà verticale, che consentì al T.A.R. di rileggere e reinterpretare in senso costituzionalmente orientato l'art. 46 della l.r. n. 61 del 1985, senza sollevare la questione della sua possibile incostituzionalità³⁷.

Molto interessante è anche la recente sentenza della Consulta n. 179 del 2019, riguardante la legge regionale lombarda n. 31 del 2014 sul consumo di suolo e la sua concreta applicazione al PGT del Comune di Brescia. Con essa, la Corte ha affermato l'illegittimità della citata legge regionale, nella parte in cui aveva imposto ai Comuni lombardi, nelle more del recepimento dei nuovi limiti al consumo di suolo, di non procedere ad alcuna modifica dei loro strumenti urbanistici, vietando non solo, comprensibilmente, di prevedere nuovo consumo di suolo, ma pure, irragionevolmente, di diminuire il consumo di suolo già da essi previsto. Il Comune di Brescia, infatti, aveva ridotto l'edificabilità ad alcune aree ed i proprietari avevano impugnato la relativa variante invocando la norma regionale che imponeva il congelamento della pianificazione comunale; così, il Consiglio di Stato aveva sollevato la questione di costituzionalità della legge lombarda, osservando che appariva del tutto irragionevole che la Regione avesse bloccato anche i procedimenti di pianificazione volti a ridurre il consumo di suolo, in attesa che il complesso meccanismo da essa previsto per conseguire questa finalità entrasse a regime.

In effetti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del divieto, riconoscendo che lo stesso non era proporzionale e necessario, di talché finiva per ledere inutilmente l'autonomia comunale. In questo modo, peraltro, la Corte ha affermato due importanti principi: da un lato, confermando l'appropriatezza e l'idoneità del livello regionale per governare i meccanismi di riduzione del consumo di suolo; dall'altro, ribadendo che le scelte del legislatore regionale devono comunque essere ragionevoli e proporzionate rispetto alla finalità perseguita. E quella scelta della Regione Lombardia era totalmente illogica, perché imponeva ai Comuni delle limitazioni che potevano addirittura confliggere con la finalità di contenimento del consumo di suolo

37 Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 15 marzo 2005, n. 976.

a cui la legge stessa diceva di volersi ispirare, in questo modo non superando il test di proporzionalità che avrebbe potuto giustificare, in concreto, una compressione dell'autonomia comunale.

6. Torno ora al tema più delicato della mia relazione, che ho lasciato volutamente alla fine e sul quale immagino vorranno dire qualcosa, dopo di me, anche il prof. Breganze de Capnist e l'avv. Borella.

La valenza paesaggistica dei piani territoriali è stata prevista per la prima volta dalla legge Galasso, n. 431 del 1985, la quale, con riferimento ai beni vincolati *ex lege*, introdusse l'obbligo per le Regioni, cui la materia era stata delegata dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, di dotarsi dei piani paesaggistici previsti dalla legge n. 1497 del 1939, offrendo però loro anche l'alternativa di occuparsi della tutela di quei beni all'interno dei propri piani territoriali di coordinamento, di contenuto urbanistico, attribuendo ad essi una specifica valenza paesistica³⁸.

E così fece, come quasi tutte le Regioni italiane, anche il Veneto, che approvò a tal fine la legge n. 9 del 1986, modificativa della legge urbanistica n. 61 del 1985, stabilendo che non solo il piano territoriale, ma anche i piani adottati e approvati in attuazione di quello, avrebbero da allora avuto il compito di occuparsi, tra le altre cose, anche della tutela dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico *ex lege*, assumendo così valenza paesaggistica. E così avvenne puntualmente per il PTRC del 1992.

Cosa è accaduto in seguito? È successo che il codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 ha stabilito che la pianificazione del paesaggio era un tema troppo delicato per essere lasciato alle Regioni, anche per le importanti implicazioni che la c.d. vestizione dei vincoli³⁹ prevista dall'art. 135 avrebbe comportato – come dirò subito appresso – sul piano della semplificazione delle procedure di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

38 Così, infatti, disponeva l'art. 1 *bis* della legge:

«1. Con riferimento ai beni e alle aree elencati dal quinto comma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente articolo 1, le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986.

2. Decorso inutilmente il termine di cui al precedente comma, il Ministro per i beni culturali e ambientali esercita i poteri di cui agli articoli 4 e 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616».

39 Con tale espressione ci si riferisce alla specifica normativa d'uso che, per ciascuna zona, il piano dovrà prevedere a mente dei commi 2 e 3 dell'articolo in commento, di seguito riportati:

«I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità».

Così, lo stesso art. 135 ha previsto che tanto i piani paesaggistici, quanto i piani territoriali urbanistici con valenza paesistica, entrambi denominati ugualmente piani paesaggistici, dovessero essere elaborati d'intesa tra Stato e Regioni⁴⁰.

Non tragga in inganno il fatto che la norma si riferisce ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, lettere b), c) e d), perché in questa ampia forbice ricadono, in realtà, tutte le categorie di beni paesaggistici, dalle bellezze d'insieme, alle bellezze individue, ai beni vincolati *ex lege*, ai beni vincolati direttamente dal piano⁴¹. Nulla, quindi, sfugge alla nuova regolamentazione congiunta del paesaggio.

Questo, infatti, è il nuovo principio: che Stato e Regioni devono concorrere a definire, attraverso il piano paesaggistico o il piano di coordinamento con valenza paesistica, le forme di intervento consentite all'interno degli ambiti vincolati, disseminati su tutto il territorio nazionale.

Solo così, infatti, potrà giungersi alla scrittura di quelle regole d'uso del territorio che consentirà, finalmente, di ridurre la discrezionalità delle amministrazioni locali preposte al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e di portare a compimento la riforma voluta nel 2004, col risultato che, da un lato, il parere della Soprintendenza non sarà più vincolante ai fini del rilascio della stessa autorizzazione paesaggistica da parte dei Comuni (o degli altri enti a ciò delegati dalle Regioni) e, dall'altro, che in certe zone l'edificazione potrà avvenire direttamente in forza del solo titolo edilizio, senza la necessità di chiedere anche l'autorizzazione paesaggistica.

Ma, prima d'allora, le Regioni dovranno munirsi di nuovi piani di coordinamento, a cui le Province e i Comuni dovranno poi adeguare i loro strumenti. E per farlo dovranno procedere in accordo con il Mibac. Il traguardo, quindi, è ancora abbastanza lontano. E ancor più lontano e difficile esso appare per quelle Regioni che, come il Veneto, decidessero di approvare dei piani territoriali di coordinamento privi di valenza paesaggistica, perché non formati d'intesa con lo Stato.

Di qui la prima perplessità di fronte alla scelta della nostra Regione di abbandonare il tavolo dell'intesa e di procedere all'approvazione di un piano paesaggistico "mutilato" della sua parte più importante. A chi potrà giovare,

40 Di seguito, il tenore del comma 1 di detto articolo, secondo cui «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143».

41 Possiamo dire, anzi, che il PTRC del 2020 non si dimentica proprio di alcuna bellezza, visto che il suo art. 58 parla anche del turismo naturalistico e del turismo naturalistico, in particolare, che pudicamente definisce "turismo emergente".

infatti, un piano di questo tipo, ammesso che abbia un senso l'averlo approvato, salvo stipulare, dopo soli pochi giorni dalla sua entrata in vigore, un nuovo accordo con il Ministero per riscriverlo?

La verità è che la maggior parte del territorio regionale è comunque interessata da vincoli paesaggistici, eppertanto riesce difficile immaginare che si riesca a costruire una pianificazione di coordinamento che obliteri del tutto la dimensione paesaggistica. Basta, invero, considerare che il paesaggio è una delle tre componenti fondamentali, insieme alla città (di cui parlerà l'arch. Cappochin) e alla montagna (di cui parlerà, insieme alla zone agricole, il prof. Piva), del piano che è stato approvato⁴².

Il Veneto si è mosso, dunque, all'interno di un vero e proprio campo minato, visto che la Corte costituzionale ha già chiarito in diverse occasioni, una delle quali riguardante proprio l'art. 45-ter della nostra legge urbanistica regionale, che non solo l'attività di "vestizione" dei vincoli, ma pure l'attività preordinata alla loro individuazione, deve avvenire sulla base di un'intesa necessaria con lo Stato; questo perché la stessa ricognizione dell'esistenza, dell'estensione e della portata dei vincoli è attività riconducibile alla tutela del paesaggio.

La Consulta, invero, ha già dichiarato costituzionalmente illegittimi, con la sentenza n. 66 del 2018, i commi del citato art. 45-ter, introdotto nella l.r. n. 11 del 2004 dalla l.r. n. 30 del 2016, che, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico, consentivano alla Regione di effettuare da sola un'operazione puramente ricognitiva dei vincoli esistenti⁴³. Anche tale attività, infatti, ricade a pieno titolo, in base all'art. 143 del codice, in quella preordinata

42 Cfr. l'Allegato B/10 – Tavola degli Obiettivi.

43 Questa era la formulazione dei commi da 1 bis a 1 *quater* dell'articolo dichiarati incostituzionali dalla Consulta:

«1 bis. La Giunta regionale, in attuazione all'accordo con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT) di cui agli articoli 135, comma 1 e 143, comma 2, del Codice, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico di cui al comma 1, procede alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui, rispettivamente, agli articoli 136 e 142, comma 1, del Codice.

1 ter. La ricognizione degli immobili e delle aree di cui al comma 1 bis è costituita dalla delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla loro identificazione e consiste nella trasposizione su carta tecnica regionale della perimetrazione degli stessi.

1 *quater*. La Giunta regionale approva la ricognizione di cui ai commi 1 bis e 1 ter ed il relativo provvedimento è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto e nel sito istituzionale della Giunta regionale».

alla formazione del piano paesaggistico⁴⁴.

In linea con quel precedente è pure la recentissima sentenza della Corte n. 240 del 17 novembre 2020, che riguarda la Regione Lazio, ma enuncia dei principi che sembrano adattarsi perfettamente anche alla situazione veneta. Essa, in particolare, sembra rispondere all'interrogativo che ci siamo posti fin dall'inizio: se sia possibile scindere i contenuti urbanistici del piano territoriale da quelli paesaggistici, così da ammettere che una Regione possa anche scegliere di approvare da sola e senza intesa con lo Stato un piano territoriale che trascuri la dimensione del paesaggio per concentrarsi solo sulla dimensione urbanistico-territoriale.

Le parole usate dalla Corte non sembrano infatti lasciare margini di incertezza, laddove la sentenza afferma che «l'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta dunque l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in sub-procedimenti che vedono del tutto assente la componente statale».

Sul PTRC approvato grava, pertanto, un'ombra piuttosto inquietante, se solo si considera che la legittimità della procedura seguita per la sua approvazione si fonda su tre presupposti alquanto malfermi: da un lato, che la Regione potesse liberamente disattendere, senza una valida motivazione, il protocollo d'intesa firmato nel 2009 (così apparentemente violando il principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e il disposto dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, che non contempla, come noto, forme di recesso

44 L'assunto si ricava agevolmente dal chiaro tenore dell'art. 143, di cui si riporta qui un ampio stralcio: «L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;
b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;

c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;

omissis

h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;

i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3».

unilaterale analoghe a quella prevista dall'art. 11, negli accordi tra p.a.)⁴⁵; dall'altro, che la Regione potesse approvare un piano di coordinamento solo urbanistico, stralciandone cammin facendo i contenuti paesaggistici, dopo che il piano era nato ed era stato adottato con un contenuto più ampio e diverso, come piano territoriale di coordinamento con valenza paesistica; dall'altro, ancora, che la Regione potesse davvero scindere, all'interno di un piano che, per definizione, è chiamato a valutare la dimensione paesaggistica unitaria del territorio, una limitata e circoscritta dimensione urbanistica ⁴⁶.

A ciò si aggiunga, se possibile, un'altra rilevante criticità, di cui ci si può facilmente avvedere scorrendo il contenuto del piano e delle stesse sue norme di attuazione. Molte ve ne sono, infatti, che comportano un diretto coinvolgimento della componente paesaggistica. Tra queste, per esempio, quella che attribuisce ai Comuni il potere di intervenire in materia di tutela delle Ville venete⁴⁷ ; o quella che attribuisce alla Regione il potere di individuare autonomamente gli ambiti dei piani paesaggistici regionali d'ambito, cioè delimitare le zone che sono destinate ad avere una loro specifica pianificazione

45 Che il protocollo d'intesa firmato nel 2009 appartenesse al *genus* degli accordi tra pubbliche amministrazioni ex art. 15 l. n. 241 del 1990 è confermato dal tenore dell'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, secondo cui: «Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'articolo 141-bis. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Il Protocollo di intesa firmato dalla Regione e dal Ministero il 15 luglio 2009: all'art. 6 specificava che le parti si sarebbero impegnate a completare l'elaborazione congiunta del piano entro il 31 dicembre 2010; stabiliva anche che il piano avrebbe formato oggetto di accordo tra il Ministero e la Regione, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241; all'art. 10, comma 3, prevedeva, infine, l'impegno delle parti a completare la ricognizione indicata all'art. 143, comma 1, lettere b) e c), cod. beni culturali, ivi compresa la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso intese ad assicurare, rispettivamente, la conservazione dei valori espressi e la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione, entro il 31 dicembre 2009.

46 Non solo per quanto detto nella sentenza n. 240 del 2020 della Corte costituzionale, ma anche in base al tenore dell'art. 24 della l.r. n. 11 del 2004, secondo cui: «Il PTRC: *omissis*; b) indica le zone e i beni da destinare a particolare tutela delle risorse naturali *omissis* e le relative tutele; c) indica i criteri per la conservazione dei beni culturali, architettonici e archeologici, nonché per la tutela delle identità storico-culturali dei luoghi, disciplinando le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio in funzione del livello di integrità e rilevanza dei valori paesistici». Ed anche in forza dell'art. 45-ter, comma 1, della stessa legge, a mente del quale: «La Regione approva il piano paesaggistico, ovvero un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, secondo le modalità e con i contenuti di cui agli articoli 135 e 143 del Codice».

47 Afferma, in proposito, l'art. 74 che «i Comuni in cui ricadono le Ville Venete provvedono, nei propri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ai sensi dell'articolo 40 della l.r. 11/2004, alla salvaguardia, valorizzazione e riqualificazione delle ville e dei contesti paesaggistici ad esse afferenti, recependo e attuando le previsioni e le disposizioni contenute negli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati, anche mediante l'inibizione di ampliamenti, il trasferimento di nuove costruzioni, la demolizione di opere incongrue e l'eliminazione di eventuali elementi di degrado, anche ricorrendo ad azioni perequative e/o assegnazione di compensazioni ai sensi della normativa vigente».

paesaggistica di dettaglio⁴⁸. Evidente, in quest'ultimo caso, è il contrasto con il principio affermato nelle sentenze nn. 66 del 2018 e 240 del 2020 della Consulta, che sopra ho richiamato.

Vero è, pur tuttavia, che la stessa Corte costituzionale, in altre occasioni, aveva affermato che nulla impedisce alle Regioni, nell'ambito della loro potestà legislativa concorrente, che riguarda l'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica, di individuare delle forme di tutela dei beni culturali e paesaggistici aggiuntive e concorrenti a quelle offerte dal codice, che la dottrina non a caso ha chiamato tutele parallele. Così ha fatto, ad esempio, e proprio in relazione ad un altro articolo della nostra legge urbanistica regionale, la sentenza n. 232 del 2005, secondo cui l'art. 40 della l.r. n. 11 del 2004 del Veneto non contrasta con la riserva allo Stato della tutela dei culturali e paesaggistici, proprio perché la Costituzione non vieta che quei beni ricevano anche forme di tutela diverse e complementari da parte delle Regioni, delle Province e dei Comuni⁴⁹.

Immagino, dunque, che, ove mai dovesse insorgere un contenzioso sulla legittimità del PTRC, basato proprio sulla criticità di un piano territoriale "mutilato" della sua componente paesaggistica, il solo modo per difendere la scelta compiuta dalla Regione Veneto potrebbe essere quello di qualificare la tutela offerta dal piano come una tutela, sì parziale, ma concorrente e parallela a quella che la Regione stessa avrebbe dovuto concordare con lo Stato, non già sostitutiva di questa. Ma credo che resterà comunque un compito impegnativo per i pur valorosi difensori di Palazzo Balbi.

48 Vero è che l'art. 72 dispone che i piani devono poi essere approvati d'intesa con lo Stato, ma è l'art. 71 a consentire che il loro ambito sia individuato unilateralmente dalla Giunta regionale.

49 Significativo il passaggio della sentenza in cui si afferma che «stabilire che, previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi e individuazione delle loro pertinenze, sia il PAT a determinare i livelli di tutela e le modalità di utilizzazione dei beni culturali esistenti nei centri storici, non comporta contraddizione della normativa statale in tema di tutela dei beni culturali, in quanto la disciplina regionale è in funzione di una tutela non sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva, da assicurare nella predisposizione della normativa di governo del territorio, nella quale necessariamente sono coinvolti i detti beni. La legge regionale non stabilisce nuovi criteri di identificazione dei beni culturali ai fini del regime proprio di questi nell'ambito dell'ordinamento statale, bensì prevede che nella disciplina del governo del territorio – e quindi per quanto concerne le peculiarità di questa – si tenga conto non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purché però essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia».

Sulla stessa linea si pone oggi l'art. 67 delle N.T.A. del PTRC, a mente del quale «la Regione riconosce il patrimonio storico e culturale, anche non oggetto di tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137", quale elemento conformante il territorio ed il paesaggio e quale componente identitaria delle comunità che vi insistono, promuovendone la conoscenza, la catalogazione, la salvaguardia e la valorizzazione in tutte le sue forme».



RIFLESSIONI

Ludovico A. Mazzaroli

Intanto, mi compiaccio molto di quello che ci ha detto il prof. Calegari in materia di semplificazione, che mi risulta, almeno per una volta, “effettiva” e mi spiego. Fatalità, pochi giorni or sono, parlavo, nel corso di un convegno a Trieste, del decreto-legge sulla semplificazione, poi convertito nella legge di semplificazione a settembre, che è intervenuto sulla legge n. 241/1990 che a noi interessa molto. Ora, a parte le novità sulla legge n. 241 che possono piacere o meno, quel *tipo di uso* delle fonti normative fa tutto tranne che *semplificare*. Mentre, se come mi pare di capire da quanto ci ha detto il prof. Calegari, la semplificazione è, nel caso qui da lui considerato, come ho già detto “effettiva”, essa diventerà anche efficace.

Mi interessa del pari molto, anche come costituzionalista, quello che ha costituito parte, per me fondamentale, della sua relazione: la distinzione tra i “precetti”, i “vincoli” e gli “indirizzi”, posto che delle “direttive” ci ha già detto che sono un po’ passate in secondo piano rispetto al passato.

Altra porzione di particolare rilievo per chi, come me, si occupa di fonti del diritto, è stata quella in cui l’Autore ha affrontato il tema dei rapporti tra il Piano di cui stiamo parlando con tutti gli altri Piani. Vari sono i “tipi” di rapporto configurabili: ci vedo la “gerarchia”, ma poi anche la “competenza”, sulla quale, visti i titoli dei loro Interventi, è probabile tornerà anche taluno dei Relatori della sessione pomeridiana. E, inoltre, una volta considerati questi rapporti, viene salvaguardata dalla Regione l’autonomia dei Comuni e delle Province nel trattare la materia?

La relazione del prof. Calegari è stata, seppure contenuta nei tempi, del che lo ringrazio molto, densa, completa, esaustiva, ragionata e meditata e ci ha detto tutto quello che dovevamo sapere per poter affrontare il resto della giornata in maniera competente e informata sul PTRC della Regione Veneto.

A questo punto tocca al professor Marino Breganze, che insegna attualmente “*Diritto del paesaggio*” nell’Università di Padova, che è là stato a lungo titolare dell’insegnamento di “*Urbanistica*”, a cui posso volentieri la parola e che non interromperò per ragioni evidenti: i più giovani non interrompono i più ... maturi. Prego, Marino.



LA DISCIPLINA DEL SISTEMA DI CRESCITA SOCIO-CULTURALE: VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NEGLI STRUMENTI URBANISTICI LOCALI

Marino Breganze de Capnist

1. Come noto, il primo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del Veneto, con valenza paesistica, fu adottato nel 1986 ed approvato nel 1992. Una ventina d'anni dopo l'adozione, la Regione iniziò a predisporre una rielaborazione dello stesso, ma l'entrata in vigore del c.d. decreto Rutelli, il d. lgs. n. 63 del 2008, che ha portato all'obbligo della copianificazione tra Stato e Regione, rimise tutto in discussione.

Quindi, dopo che a lungo si era ritenuto che il Veneto sarebbe stata la prima Regione ad approvare un piano paesaggistico adeguato alle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per una serie di ragioni (non disgiunte dal fatto che erano mutati i vertici amministrativi della Regione e del Segretariato Regionale del MIBACT...) il clima di collaborazione tra Stato e Regione non fu più, come all'inizio, nell'immediato, idilliaco ed i lavori rallentarono.

Sicché si giunse all'adozione nel 2009 d'un nuovo PTRC senza valenza paesaggistica: attribuita allo stesso, con una variante, solo nel 2013. E questo nuovo piano, dopo che già da anni erano scadute le misure di salvaguardia conseguenti alla sua adozione, è stato ora approvato, con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 62 del 30 giugno 2020, *"per la sola parte urbanistica di competenza"* e senza più attribuzione della valenza paesaggistica (e ciò con la generica e criptica motivazione: *"per proprie autonome valutazioni"*, come si legge nell'Allegato A alla successiva DGR n. 1176 dell'11 agosto 2020).

Anche se ciò non appare *ictu oculi* conforme a quanto stabilito dalla normativa regionale, per cui il PTRC dev'essere elaborato *"nel rispetto della normativa di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42"* (v., *ex multis*, l'art. 3 della L.R. n. 10 del 2011 e la legge regionale 10 agosto 2006, n. 18, che attribuisce al PTRC la natura di *"piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici"*).

2. Il nuovo piano territoriale regionale di coordinamento, entrato in vigore il 2 agosto 2020, ai sensi dell'articolo 82 delle Norme tecniche dello stesso, *"sostituisce il PTRC 1992"*.

Sicchè, non essendogli stata data valenza paesaggistica, sostituita è la disciplina urbanistica, ma assente diventa quella -correlata al D.Lgs. 42/2004- relativa al paesaggio: anche se l'art. 80, comma terzo, stabilisce che "*resta... ferma la disciplina*" non solo di cui alla parte II, ma anche alla parte III (relativa ai beni paesaggistici) del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Sopravvive, però, qualche lacerto paesistico del PTRC del 1992.

L'art. 80, invero, ricorda come nel nuovo piano vi sia una Tavola destinata alla "*Ricognizione degli Ambiti di tutela del PTRC 1992*" (che dunque sembrano permanere).

Non solo. Pur essendo il Piano solo urbanistico, viene dettata una disciplina per tali ambiti: particolarmente dettagliata proprio per quelli "*di interesse naturalistico-ambientale*", e sono in ogni caso "*fatte salve le previsioni degli strumenti territoriali e urbanistici approvati dopo l'entrata in vigore del PTRC 1992 in adeguamento al medesimo*".

Tutto ciò "*in attesa della disciplina paesaggistica recata dai*" 14 "*Piani Paesaggistici Regionali d'Ambito (PRRA)*", che l'art. 72 prevede siano redatti dalla Giunta regionale, congiuntamente con il MIBACT, "*nel rispetto degli obblighi assunti dal MIBACT e dalla Regione del Veneto per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici ai sensi del d. lgs. 42/2004*" (anche se i termini fissati dal relativo Protocollo d'Intesa del 2009 sono ampiamente scaduti: ormai da più di due lustri).

Ma ecco che, 9 giorni dopo l'entrata in vigore del nuovo PTRC, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1176 dell'11 agosto 2020 è stato approvato lo "*schema di Protocollo d'Intesa*" tra la Regione del Veneto e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, "*per l'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico regionale*": dato che il Consiglio regionale del Veneto, con la deliberazione n. 62 del 30 giugno 2020, "*ha approvato il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) per la sola parte urbanistica di competenza*".

E nel protocollo si precisa che è "*necessario ed urgente pervenire alla redazione **del Piano paesaggistico regionale del Veneto distinto dal PTRC di recente approvato***": da predisporre congiuntamente tra Ministero e Regione, entro il 2023, ed "*esteso a tutto il territorio regionale*".

Dunque, presto (?) vi saranno 2 piani distinti di livello regionale: il PTRC ed il Piano paesaggistico, con tutte le problematiche di possibili non uniformità che si erano fino a poco tempo addietro -così come già fatto con il Piano del 1992- volute evitare lavorando ancora ad un unico Piano territoriale regionale di coordinamento con valenza paesaggistica e, quindi, così adottandolo.

Frattanto, come si legge nel "*Prologo*" alle Norme tecniche del nuovo Piano testè approvato (la cui prosa più idonea collocazione avrebbe trovato nella

Relazione), *“il PTRC affronta e risolve, **per ora solo in parte**, la sfida di offrire un quadro conoscitivo unitario, chiaro e completo, dei vincoli gravanti sul territorio veneto”* (alcuni dei quali, peraltro, *“sono istituiti e disciplinati dalla legislazione statale e necessitano di essere rivisitati e meglio disciplinati”* dal Piano paesaggistico) e, ex art. 67, *“riconosce il patrimonio storico e culturale, **anche non oggetto di tutela ai sensi del...Codice dei beni culturali e del paesaggio**...quale elemento conformante il territorio ed il paesaggio e quale componente identitaria delle comunità che vi insistono, promuovendone la conoscenza, la catalogazione, la salvaguardia e la valorizzazione in tutte le sue forme”*.

3. L'articolo 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio stabilisce che *“il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici”* vincolati ai sensi del Codice stesso.

Ma non mancano altre disposizioni diverse e relative a specifiche realtà: come, ad esempio, quella di cui all'art. 1 della legge 12 dicembre 2016, n. 238, che definisce *“patrimonio culturale”* addirittura *“nazionale”* *“il vino prodotto dalla vite, la vite e i territori viticoli, quali frutto del lavoro, dell'insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni”* (e ciò a prescindere da qualunque riferimento ai vincoli posti dal Codice).

Chiunque può –e, *in primis*, le Regioni devono- provvedere a contribuire alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Quindi, pur in assenza ancora del piano paesaggistico, il PTRC (di cui è previsto un periodico monitoraggio: che, come si legge nel Comunicato n. 1284 del 10 settembre 2020, sarà anche *“satellitare”* grazie all'accordo raggiunto dalla Regione con il Centro di studi spaziali dell'Università di Padova, e che -leggendo per ora nella sfera di cristallo-, riguarderà in futuro anche *“la verifica di coerenza della pianificazione territoriale con le previsioni della pianificazione paesaggistica, una volta definita la stessa d'intesa con il MIBACT”*...!): anche con riferimento, dunque, alla componente del patrimonio culturale data dai beni paesaggistici), nel Preambolo delle sue Norme afferma che intende assicurare *“la tutela”* –impossibile, peraltro, se si tratta dei beni di cui al Codice, in quanto riservata al solo Stato- *“e la valorizzazione del paesaggio in tutte le sue espressioni”*.

Del resto, ai sensi dell'art. 24 della L.R. n. 11 del 2004, il PTRC dev'essere redatto *“in coerenza con il programma regionale di sviluppo”* (il piano del 1992 lo è stato addirittura *“sulla base”* dello stesso): ed il PRS, approvato con la L.R. 9/3/2007, n. 5, ha stabilito che tra gli obiettivi prioritari della programmazione regionale rientrano anche *“la tutela e la valorizzazione dei valori paesaggistici ed ambientali presenti nel territorio regionale, il superamento*

*dell'attuale sistema vincolistico, la promozione di una nuova sensibilità verso le politiche dell'ambiente e del paesaggio che indirizzino la pianificazione verso criteri paesaggistico-ambientali di rispetto delle vocazioni e potenzialità **di tutto il territorio e non esclusivamente delle aree oggetto di vincolo***".

Sicché il nuovo PTRC, pur in assenza di valenza paesaggistica, nella sua *Relazione illustrativa* (267 pagine!), visto il "rischio di una perdita irreversibile per il paesaggio e la biodiversità" (pag. 19) ha precisato che la pianificazione regionale ha "l'onere di elaborare una griglia di raccomandazioni" (pag. 28), fornendo "una rete di criteri e di indirizzi" in base ai quali gli enti locali "possono coerentemente elaborare i propri strumenti di ... pianificazione" (pag.28).

Il nuovo piano intende "costituire uno strumento articolato per direttive" -pag. 65-, che "punta a **raccontare** il Veneto che verrà" (pag. 266). Non tanto prescrizioni, dunque, ma direttive e indirizzi, in quanto "la disciplina urbanistica si è affrancata dall'idea di vincolo e ha spostato l'accento sulla vision." (sic!), "dalla norma cogente all'opportunità e alla potenzialità" (pag. 53).

In quest'ottica, dunque, i beni naturali "vanno riguardati ... come risorse e opportunità ai fini dello sviluppo economico e civile" (pag. 227).

E l'Allegato D al Piano territoriale regionale di coordinamento, il *Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto*, si diffonde ampiamente sullo stesso (in 493 pagine!) e già dà per scontato che "il piano paesaggistico che sarà redatto, congiuntamente con il MIBACT, ai sensi del D.Lgs. 42/2004, svilupperà strategie e obiettivi tenendo conto anche di quanto" in esso "illustrato" (pag. 9).

In attesa dello stesso, le Norme Tecniche del PTRC si preoccupano, intanto, tra l'altro, ma in particolare, della conservazione del paesaggio agrario (art. 11); della salvaguardia delle caratteristiche del paesaggio forestale (art. 12); della preservazione degli ambienti naturali con *habitat* ancora integro (art. 16); dell'individuazione d'una rete ecologica regionale, al fine di tutelare e accrescere la biodiversità (art. 26); del *quasi divieto* ("non è di regola consentita") dell'installazione di impianti di gestione rifiuti o discariche nelle aree sottoposte a vincolo (art. 35); della realizzabilità di strutture per il turismo acqueo con un "corretto inserimento" e senza "pregiudicare la fruibilità del paesaggio" (art. 55); del "favorire la competitività del territorio montano" (art. 59); del riconoscere "il sistema delle città costiere, lacuali, lagunari e marine, come risorsa per la difesa e la gestione degli ambiti storici, paesaggistici e ambientali" (art. 66); della valorizzazione dei parchi e giardini di rilevanza paesaggistica (art. 76).

4. L'art. 24, 1° comma, lettera c), della L.R. n. 11 del 2004, precisa che il

PTRC (che, ovviamente, anche se nel Preambolo della sua delibera di approvazione non viene menzionato, deve o dovrebbe tener conto anche della L.R. n. 17 del 2019, la "*legge per cultura*", dato che essa disciplina gli interventi della Regione Veneto in materia di valorizzazione dei beni culturali), tra l'altro, "*indica i criteri per la conservazione dei beni culturali, architettonici e archeologici, nonché per la tutela delle identità storico-culturali dei luoghi, disciplinando le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio in funzione del livello di integrità e rilevanza dei valori paesaggistici*".

E ciò "*in coerenza con il programma regionale di sviluppo*" (approvato con L.R. n. 3 del 9 marzo 2007) che afferma che "*le politiche regionali sono volte a tutelare e conservare, con lo Stato, i beni culturali, come definiti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*" (pag. 76) e che la Regione, in tema di valorizzazione, deve svolgere un "*ruolo di regia*", mirante a "*valorizzare il bene culturale come fattore di ricchezza, capace cioè di produrre crescita economica diretta*" (pag. 78).

Di qui l'indicazione del Preambolo delle Norme Tecniche per cui "*il PTRC riconosce e valorizza i beni culturali e tradizionali che contrappuntano*" -verbo, per vero, di norma riservato alla musica- "*l'intero territorio regionale*" formando "*una rete culturale*" (pag. VI) e la disposizione dell'art. 67 che ribadisce che "*la Regione riconosce il patrimonio storico e culturale, **anche non oggetto di tutela** ai sensi del Codice, "quale elemento conformante il territorio ed il paesaggio e quale componente identitaria delle comunità che vi insistono, promuovendone la conoscenza, la catalogazione, la salvaguardia e la valorizzazione in tutte le sue forme*".

E la Relazione illustrativa del Piano specifica (pag. 28) che, per far ciò, è elaborata "*una griglia di raccomandazioni politico-programmatiche ed azioni mirate*" e viene fornita "*una rete di criteri e di indirizzi*".

5. Nell'ambito del Titolo X delle Norme Tecniche del Piano, dedicato alla disciplina de "*il paesaggio veneto*" (in cui, evidentemente, va ricompreso anche il paesaggio culturale), il Capo I ha come rubrica "*Crescita sociale e culturale*" e riguarda essenzialmente il "*patrimonio storico e culturale*": che, come sopra si ricordava, è dalla Regione riconosciuto, anche se non oggetto di tutela ai sensi del D. lgs. n. 42/2004, quale elemento conformante il territorio ed il paesaggio e quale componente identitaria delle comunità che vi insistono.

L'art. 67 ne prevede, quindi, la "*valorizzazione in tutte le sue forme*" e, a tal fine, "*promuove iniziative di carattere culturale, anche attraverso specifici progetti strategici, ai sensi dell'articolo 26 della L.R. n. 11/2004*": sia "*puntuali*", concernenti singoli beni da salvaguardare e valorizzare, sia "*linea-*

ri", cioè riguardanti percorsi culturali-testimoniali, sia "areali", riguardanti strutture diffuse che caratterizzano il relativo territorio nel suo complesso. Ma sono previste anche "subaree", provinciali e comunali, "riferite ai beni storico-culturali": che possono essere disciplinate, nel rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica al fine –tra l'altro- di mantenere e valorizzarne l'assetto storico-monumentale (art. 68).

Particolarmente significativo è però quanto stabilito dall'articolo 69 in ordine ai "sistemi culturali territoriali": per cui, come precisa la Relazione illustrativa (a pag. 242), "dovranno essere costituite specifiche politiche basate sulle relazioni virtuose che intercorrono tra la componente culturale e paesaggistica, la fruizione del bene ed i settori ad essa collegati".

Si tratta di alcuni "**luoghi privilegiati**, individuati come sistemi culturali, caratterizzati da identità culturale comune".

E quelli "prioritariamente riconosciuti" (anche se su di essi il PTRC rinvia al successivo art. 71: per cui se ne tratterà nel paragrafo seguente) sono individuati come "**Sistemi di Valore**" nel Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto.

Oltre a questi -"prioritari"- il Piano riconosce però anche una serie di altri sistemi culturali e li elenca, sia pur in una sorta di *pot-pourri* e senza precisare come intenda effettuarne la valorizzazione.

A) "**Percorsi archeologici delle vie Claudia Augusta e Annia e Popilia con le città antiche di Altino e Concordia Sagittaria, Adria e Padova e territori interessati dalla presenza dei segni della centuriazione romana**". Con riferimento agli stessi, "nel rispetto del d. lgs. 42/2004", devono essere dalla Regione promossi processi di valorizzazione delle vestigia dei tracciati delle antiche strade romane, attraverso azioni volte a favorirne la conoscenza e a salvaguardare i principali contesti territoriali interessati.

B) "**Città murate**"

La Regione promuove la costituzione di un sistema culturale diffuso, rappresentato dalla "rete delle città murate medioevali e rinascimentali del Veneto", e incentiva l'elaborazione di strategie finalizzate all'individuazione delle potenzialità della risorsa culturale, al recupero delle strutture edilizie caratterizzanti degradate, alla riqualificazione dei contesti significativi per la percezione dei luoghi, alla promozione delle attività connesse alla valorizzazione e fruizione di beni culturali e allo sviluppo delle discipline attinenti al restauro degli stessi.

C) "**Luoghi identitari della Patria**"

La Regione promuove l'individuazione, il recupero e la valorizzazione dei

"beni storici, architettonici e culturali correlati alla Grande Guerra": anche se è difficile comprendere il perché solo alla stessa si faccia riferimento.

D) ***"Insediamenti rurali, malghe e architetture alpine e dolomitiche"***

Di questi è prevista la valorizzazione, anche se nessun riferimento è fatto alle loro –eventuali- caratteristiche culturali.

E) ***"Paesaggi Agrari Storici e Terrazzati"***

Essi sono riconosciuti dalla Regione al fine della loro conservazione attiva e della salvaguardia e valorizzazione delle loro componenti caratteristiche.

F) ***"Luoghi della fede"***

La Regione promuove non solo la valorizzazione ma anche la tutela (ovviamente se non già vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio) dei santuari, dei sacri monti e dei complessi monastici isolati nonché dei loro percorsi monumentali di accesso e delle vie della fede che li collegano.

G) ***"Luoghi interessati dall'Arte Contemporanea o da strutture museali"***

Anche di questi è prevista la promozione non solo della valorizzazione ma anche della tutela (ma vedi *supra sub F*).

H) ***"Inoltre"***

La Regione riconosce, *"per la non comune valenza testimoniale"*:

1) *"i sistemi lineari ordinatori del territorio"* da valorizzare: via Ostiglia, via Postumia;

2) le vie d'acqua che attraversano o interessano direttamente i centri storici, da valorizzare, ove possibile, come elementi di miglioramento ambientale e percorsi per la lettura del territorio; il sistema dei manufatti idraulici e delle bonifiche.

Interessante, infine, è il disposto dell'articolo 70, in base al quale la Regione tutela e valorizza i luoghi, le case, le strade e gli insediamenti che hanno ispirato la vita e le opere di autori e figure culturali eminenti, anche promuovendo la creazione di ***"Parchi culturali e letterari"*** dedicati e destinati a far conoscere meglio i caratteri dei luoghi in cui sono nate le opere letterarie: e per questi elabora linee guida, piani e programmi.

Si tratta, come si legge nella Relazione Illustrativa del Piano (a pag. 235) di un *"inizio esemplare di un percorso che potrà e dovrà avere ulteriori sviluppi"*.

E va ricordato, al riguardo, che è stata istituita nel 2009, da Paesaggio culturale Italiano Srl, la rete *"I parchi letterari"*, che in Italia conta una ventina di adesioni, e che in Veneto già esiste il *"Parco letterario Francesco Petrarca e dei Colli Euganei"*.

6. Come si ricordava nel paragrafo precedente, l'art. 69, al terzo comma,

stabilisce che " *i sistemi culturali prioritariamente riconosciuti sono individuati come **sistemi di valore** nel Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto*", che costituisce -come affermato dall'art. 71-, " *quadro di riferimento per una pianificazione orientata all'uso consapevole e alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche del territorio regionale*" .

Nel Documento -così precisa il terzo comma dell'art. 71 delle Norme Tecniche-, sono indicati i " *sistemi di valori, rappresentativi del paesaggio e dell'identità regionale che includono **come prima individuazione***" (cui altre, evidentemente, faranno seguito) una serie di beni, in gran parte già vincolati come patrimonio culturale ai sensi del Codice e che, come precisa la Relazione Illustrativa del PTRC (a pagina 235), " *anche se non sempre sottoposti a tutela paesaggistica*" -ma per lo più, per vero, lo sono a quella culturale- " *sono particolarmente rappresentativi del paesaggio e dell'identità regionale*" e " *sono riconoscibili in maniera diffusa su tutto il territorio regionale*".

Si tratta di 7 " *sistemi di valori*".

A) " **I siti patrimonio dell' UNESCO**"

Per i siti veneti " *attualmente*" riconosciuti come Patrimonio mondiale dell'umanità dall'UNESCO (che il Documento ricorda, a pag. 33, poter essere " *culturali, naturali o misti*") e per la Riserva della Biosfera del delta del Po riconosciuta all'interno del programma MAB dell'UNESCO, l'art. 73 prevede che la Regione promuova politiche locali, con finalità di salvaguardia e valorizzazione.

B) " **Le Ville Venete**"

Nel Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto è riportato l'elenco delle ville venete censite (ben 3.828: di cui una parte vincolata come bene culturale, una parte come bene paesaggistico, una parte senza vincoli ex D. Lgs. 42/2004) e -giusta il disposto dell'art. 74- la Regione promuove la valorizzazione del sistema culturale diffuso rappresentato dalla rete delle stesse, considerate " *patrimonio della cultura veneta*".

C) " **Le Ville del Palladio**"

Il Documento -come precisa l'art. 75 delle Norme- individua le ventiquattro Ville del Palladio, tutelate ai sensi del D. Lgs. 42/2004, e delimita i perimetri delle relative aree di salvaguardia e valorizzazione in considerazione della valenza delle medesime Ville, iscritte, tra l'altro, tutte nell'elenco del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Ed a pagina 69 dello stesso Documento viene puntualizzato che la valorizzazione degli insediamenti di villa palladiani è prevista per "consequire due specifici obiettivi: mantenere memoria della originaria ragion d'essere agraria di tali insediamenti e consentire, per quanto possibile, una percezione uni-

taria di un lascito architettonico –quale è quello palladiano- che è una delle espressioni più alte della cultura veneta”. E proprio per conseguire tali obiettivi, il PTRC ha *“individuato ambiti agrari minimi di pertinenza di ciascun insediamento di villa palladiana”*.

D) **“Parchi e giardini di rilevanza paesaggistica”**

Degli stessi (1.319) –*“di interesse storico, culturale, paesaggistico”*- di cui la Regione, ex articolo 76 delle Norme Tecniche, deve promuovere la conservazione e la valorizzazione, il Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto pubblica *“l’elenco”*: che comprende parchi e giardini sia già interessati dalla presenza di vincolo monumentale o paesaggistico che privi di tali tutele ed è, quindi (come si legge a pagina 121) da considerarsi *“esplorativo”* (?).

E) **“Forti e manufatti difensivi”**

La documentazione riporta un *“primo elenco”* (circa 250 siti storici) dell’*“insieme di forti”* (definiti *“testimoni della storia”*), *“ridotti., torri telemetriche, batterie, polveriere”*, di *“valore non soltanto storico-testimoniale, ma anche paesaggistico”*. Ma a questi *“potranno essere aggiunte caserme ed altri manufatti storici militari rilevanti ai fini della comprensione del sistema, così come i bunker della seconda guerra”* (pag. 134).

Di essi la Regione, giusta il disposto dell’art. 77, promuove processi di recupero e valorizzazione, attraverso azioni volte a favorirne la conoscenza e la fruizione ed a salvaguardare i principali contesti territoriali interessati.

F) **“Archeologia industriale”**

Tutto il territorio regionale è disseminato di reperti della prima industrializzazione. Si tratta sia di singoli manufatti (mulini, centrali idroelettriche, idrovore, fornaci, segherie, miniere, filande, ecc.) che di reti (ferrovie, tramvie, acquedotti, ecc.) e complessi (quartieri, villaggi e città operaie), di cui la Regione, ex art. 78, promuove la valorizzazione. Ma quello pubblicato dal Documento costituisce solo una *“prima individuazione”*, essendo l’*“elenco da intendersi aperto ed implementabile”* (pag. 141).

G) **“Architetture del Novecento”**

Nel Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto è riportato un *“primo elenco”* di edifici, manufatti e sistemi di edifici, rappresentativi della produzione architettonica del Novecento, in relazione alla salvaguardia e valorizzazione dei quali l’art. 79 dà direttive ai Comuni.

Ma una completa ricognizione si impone per il *“pericolo di rapida distruzione del patrimonio culturale del secolo scorso, ...come dimostra l’avvenuta demolizione di molti edifici novecenteschi, anche di rilevante interesse, ma sconosciuti o sottovalutati”* (pag. 234).

Invero, *“la bellezza dei luoghi che”* –per vero, solo talora- *“scaturisce dall’intreccio tra progettualità umana e natura è un elemento fondamentale dell’identità veneta:molte”* (ma non certo tutte) *“di queste architetture ben rappresentano il connubio virtuoso tra capacità tecnica e paesaggio e si possono considerare a pieno titolo come tasselli dell’identità storica e culturale del Veneto”* (come si legge nella Relazione Illustrativa del PTRC, a pag. 146)

È interessante, inoltre, notare che, ex art. 82 delle Norme Tecniche, il PTRC deve essere aggiornato con cadenza almeno decennale: ma che non necessitano di procedure di variante gli aggiornamenti riferiti a taluni (perché non tutti?) dei Sistemi di Valore testè visti. Ciò con riferimento: all’individuazione dei siti UNESCO e Riserve della Biosfera; alla precisazione delle aree di salvaguardia e valorizzazione delle Ville del Palladio; alla modifica e integrazione degli elenchi delle Architetture del Novecento. Ed egualmente è a dirsi per l’individuazione dei corridoi ecologici, ai sensi dell’articolo 27, e per le modifiche alle tavole di piano conseguenti al recepimento di specifiche normative o provvedimenti di settore statali o regionali.

7. A) La legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, nel dettare norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio, all’art. 3, 1° comma, stabilisce che *“il governo del territorio si attua attraverso la pianificazione, urbanistica e territoriale, del Comune, della Provincia e della Regione”* e precisa che, *“in particolare, ciascun piano indica il complesso delle direttive per la redazione degli strumenti di livello inferiore e determina le prescrizioni e i vincoli automaticamente prevalenti”*.

L’art. 23, 6° comma, della legge stabilisce, poi, che la Regione approvi il Piano territoriale di coordinamento provinciale solo se verifichi *“la compatibilità del piano con il PTRC”*.

E l’art. 12, 5° e 6° comma, prevede che l’approvazione del PTRC, del PTCP e delle loro varianti comporta *“l’obbligo per i Comuni di adeguarsi”* entro un anno, *“adottando apposite varianti al piano di assetto del territorio (PAT) ed al piano degli interventi (PI)”* che sviluppino le direttive attraverso opportune analisi ed approfondimenti pianificatori e attuino le prescrizioni adattando la individuazione dei vincoli in relazione alla diversa scala di rappresentazione.

Sicchè le Norme Tecniche del PTRC (dopo aver, al punto 7 del Preambolo, precisato che il PTRC è *“un punto di partenza”* e, che *“tutti gli enti territoriali sono chiamati a cooperare nell’azione, con la varietà di strumenti, urbanistici e non, a loro disposizione”*) hanno ribadito che *“il PTRC è strumento sovraordinato a tutti i piani territoriali ed urbanistici”* (art. 4) e che *“le Province, la Città metropolitana di Venezia e i Comuni”*, entro un anno dall’entrata in vigore del PTRC, *“adeguono i propri strumenti territoriali e urbanistici ai contenuti dello stesso, ai sensi dell’articolo 3 e del comma 5 dell’articolo 12 della l.r. 11/2004”*.

L'adeguamento può avvenire *"anche con più varianti parziali, che devono comunque riguardare singole tematiche o ambiti territoriali omogenei"*. Ma l'inutile decorso di 12 mesi senza che si sia provveduto al riguardo comporta *"l'applicazione dei poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 30 della L.R. 11/2004"* (art. 81 delle Norme Tecniche del Piano).

Contraddittorio con quanto sopra appare, quindi, quanto si legge nella Relazione Illustrativa del PTRC, laddove (pag. 65) si afferma che il nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento ***"non intende rappresentare un ulteriore livello di normazione gerarchica e vincolante"*** e, molto poeticamente, che *"le tavole" del PTRC "sono quasi un'allegoria della pianificazione, un documento che rappresenta senza essere cogente, che suggerisce di interpretare le «indicazioni normative»"* (pag. 265).

B) Anche limitandosi –come il tema impone– all'essenziale dei soli adeguamenti connessi con il patrimonio culturale, appare di tutta evidenza la vastità del compito degli enti locali.

1) Invero, nel sistema del territorio rurale la pianificazione locale è orientata, tra l'altro, a promuovere e sostenere gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica del territorio rurale, anche: prevedendo invariants per gli ambiti più significativi; promuovendo pratiche colturali che garantiscano la conservazione o il ripristino dei paesaggi agrari storici; potenziando gli elementi ad alto valore naturalistico esistenti (art. 7).

2) Nel sistema del suolo agroforestale, essendo gli stessi risorse per il paesaggio, i Comuni devono individuare pascoli, prati stabili e praterie storiche, specificando adeguate misure per mantenerne il valore naturalistico (articoli 13 e 14).

3) Per quanto attiene al sistema idrogeologico e del rischio sismico, i Comuni devono: elaborare il *"Piano delle acque"* (PdA) per individuare le criticità idrauliche e, così come gli altri enti locali, promuovere la difesa geologica del territorio; le Province e la Città metropolitana di Venezia devono delimitare le aree nelle quali il fenomeno della subsidenza si manifesta in modo significativo (articoli 21, 23, 24).

4) Quanto alla biodiversità, tutti gli enti locali recepiscono, nei propri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, la Rete ecologica regionale, adeguandosi a quanto in essa previsto, ed individuando e disciplinando il patrimonio geologico meritevole di tutela (grotte ed aree comprendenti i più caratteristici monumenti naturali e sorgenti).

Le Province e la Città metropolitana di Venezia, nei loro strumenti di pianificazione territoriale, definiscono le azioni necessarie per il miglioramento della funzionalità ecologica degli *habitat* e delle specie nei corridoi ecologici: ed i Comuni individuano le misure volte a minimizzare gli effetti causati dai

processi di antropizzazione o trasformazione sugli stessi (articoli 26-27-28).

5) Per l'ambiente, i piani degli enti locali devono accompagnare con forme di mitigazione le previsioni di significative trasformazioni del suolo che prevedono una riduzione delle superfici ad area verde (art. 36).

6) Per ciò che attiene il sistema produttivo, nei "*territori geograficamente strutturati*" le Province individuano gli ambiti collinari, pedemontani e dell'alta pianura da sottoporre a specifici progetti di riqualificazione e riorganizzazione.

Tutti gli enti locali devono poi, nei loro piani, prevedere norme che favoriscano la crescita di attività legate al "*turismo di fruizione del patrimonio culturale, storico, artistico, territoriale e paesaggistico ambientale*" (articoli 45 e 47).

7) Per favorire lo sviluppo economico turistico, gli enti locali, con riferimento al "*turismo delle eccellenze culturali e religiose*", nei loro piani promuovono adeguati interventi di riequilibrio del sistema urbano e territoriale (art. 52).

E, quanto al turismo montano, marino, lagunare e fluviale, devono favorire la tutela dell'ambiente e del paesaggio, far sì che la realizzazione di nuove strutture turistico-ricettive preveda un corretto inserimento e non pregiudichi la fruibilità dello stesso, ed occuparsi financo del "*turismo emergente*", individuando le spiagge, i boschi, i parchi e gli altri ambienti naturali dove può essere esercitata la "*pratica del turismo naturalista*" (e cioè il nudismo!): articoli 53, 55 e 58.

8) Quanto alla montagna, i Comuni devono indicare ambiti territoriali, paesaggi e contesti edilizi meritevoli di salvaguardia, sostegno e valorizzazione e disciplinare lo sviluppo urbano di fondovalle nel rispetto dei caratteri insediativi locali e del valore naturalistico e paesaggistico del territorio (art. 59).

9) In ordine alle città, definite "*motore del futuro*", i Comuni sono chiamati a molte incombenze, tra cui quella –prioritaria– di tutelare e rivitalizzare i centri storici, al fine di evitare processi di abbandono, e quella di tutelare e valorizzare "*l'unicità*" delle città costiere, lacuali, lagunari e marittime, come risorsa per la difesa e la gestione degli ambiti storici, paesaggistici ed ambientali (articoli 63 e 66).

10) Per ciò che attiene alla crescita sociale e culturale, gli strumenti di pianificazione locale disciplinano "*particolari subaree*" provinciali e comunali riferite ai beni storico-culturali ed i Comuni individuano le iniziative idonee a favorire l'inserimento od il consolidamento di funzioni, anche di eccellenza, con riferimento al carattere delle città murate (art. 68).

11) I Comuni in cui ricadono le Ville Venete provvedono alla salvaguardia, valorizzazione e riqualificazione delle ville e dei contesti paesaggistici ad esse afferenti, recependo ed attuando le previsioni e le disposizioni contenute

negli strumenti di pianificazione territoriali sovraordinati (art.74).

12-13-14) Numerose sono le incombenze dei Comuni in cui ricadono le ville del Palladio (art. 75): ma particolarmente significativo è che i Comuni stessi *“possono meglio precisare e delimitare le aree di salvaguardia delle ville, ciò costituendo **aggiornamento** del PTRC ai sensi dell’articolo 82”*.

Ed egualmente è a dirsi per le *Architetture del Novecento*, potendo i Comuni, nei propri strumenti di pianificazione, *“modificare, a seguito di adeguata motivazione, l’elenco”* di edifici, manufatti e sistemi di edifici, riportati nel Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto, e la relativa nomenclatura, *“dando **comunicazione** alla Regione dell’aggiornamento, ai sensi dell’articolo 82”*.

Invero, l’articolo 82, al terzo comma, prevede 5 casi in cui non necessitano di procedura di variante al PTRC taluni aggiornamenti dello stesso: e tra di essi sono ricompresi appunto *“la precisazione delle aree di salvaguardia e valorizzazione delle Ville del Palladio, di cui all’articolo 75”* e *“la modifica e integrazione degli elenchi delle Architetture del Novecento, di cui all’articolo 79”*.

Non sono, invece, nell’articolo 82, menzionati i *“Parchi e giardini di rilevanza paesaggistica”* di cui all’articolo 76. Ma tale disposizione normativa consente egualmente ai Comuni, nei propri strumenti di pianificazione, di delineare le aree dei parchi e dei giardini di cui all’elenco contenuto nel Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto, *“eventualmente aggiornando l’elenco”*.

8. Il compito degli enti locali ed in specie dei Comuni –che già, in questo periodo di crisi, ove ben altre sono le priorità, devono di continuo provvedere a modifiche dei loro strumenti di pianificazione a seguito delle susseguentisi leggi statali e regionali e dell’obbligo di adeguamento al Regolamento edilizio tipo, appare davvero immane.

In 12 mesi essi dovranno provvedere alle necessarie varianti, relative ad una molteplicità di direttive che vanno anche ben al di là di quelle (solo parzialmente sopra indicate) relative al patrimonio culturale: preparandosi psicologicamente frattanto a quant’altro dovranno fare allorquando venisse approvato il previsto piano paesaggistico.

E ciò, per di più, basandosi sulle mappe del Piano, aventi la scala di 1:250.000: il che non facilita certo le effettuande localizzazioni.

Non resta che fare agli enti locali i migliori auguri, con comprensione.



RIFLESSIONI

Ludovico A. Mazzaroli

Un “*grazie*” vivissimo anche al professor Breganze. Relazione molto densa, molto interessante, la sua.

Quattro brevissime sottolineature.

L’idea che il PTRC possa essere un mero “punto di partenza” essendo già di suo così corposo un po’ spaventa ed è da qui - immagino - che vengono gli auguri formulati dal professor Breganze agli enti locali, perché, se quello è il punto di partenza, l’idea di quale possa, o debba, essere, o diventare, il “punto di arrivo” può diventare un problema un po’ per tutti i soggetti, pubblici o privati, a vario titolo coinvolti.

Il fatto di autodefinirsi “*non cogente*”, ma “*gerarchicamente sovraordinato*”, confesso che mi risulta incomprensibile: sono due locuzioni che insieme non possono stare, o, almeno, io non vedo come esse possano convivere.

Ha colpito Marino Breganze la parola “*contrappunto*”, ma essa si attaglia benissimo proprio alla sua relazione, perché egli ci ha parlato di “*aree*”, di “*sub-aree*”, di “*sistemi di valori*” che, a ben vedere, rappresentano tutti “*linee melodiche indipendenti*”, stando quindi benissimo con e, anzi, perfettamente attagliandosi al contrappunto.

Sul nudismo e sull’idea che i Comuni debbano preparare posti dedicati a questa forma di “turismo emergente”: siccome partecipiamo a questo convegno novembrino, per noi i ricordati “dodici mesi” partono da oggi. *Ergo*, posto che i Comuni si occuperanno di ciò come ultimo adempimento, proprio quando non vi sarà altro di più importante e urgente da definire, immagino che le zone per i nudisti saranno pronte a fine novembre (!) dell’anno prossimo: non mi resta che formulare gli auguri più cordiali a tutti coloro che vorranno utilizzarle in quel particolare periodo dell’anno.

Dopo la pausa che ci attende ora, la ripresa dei Lavori con una “*Tavola rotonda*” che avrà come protagonisti l’arch. Salvina Sist, Direttrice della “Direzione Pianificazione Territoriale” della Regione Veneto, il prof. Luigi D’Alpaos, Emerito di “Idraulica” nell’Università di Padova e il nostro “ospite” e organizzatore infaticabile, anche in tempi di “Covid-19”, il Collega avv. Primo Michielan del Foro trevigiano.

TAVOLA ROTONDA

I TEMATISMI DELLE NORME TECNICHE DEL NUOVO PTRC

**Il territorio ha il volto del paesaggio veneto ex art. 45
ss L.R. 11/2004: la valorizzazione nel PTRC 2020 (artt.
71-79)**

Salvina Sist

**Il bene acqua e la difesa idrogeologica: il nuovo piano
comunale delle acque – P.d.A. – a valenza urbanistica
(artt. 16-24)**

Luigi D'Alpaos

**Energia ed ambiente ex D.Lgs. n. 28/2011 s.m.i.:
procedura abilitativa semplificata e gli impianti di
energia rinnovabile di pubblica utilità (artt. 29-32)**

Primo Michielan

IL TERRITORIO HA IL VOLTO DEL PAESAGGIO VENETO EX ART.45 SS L.R. 11/2004: LA VALORIZZAZIONE NEL PTRC 2020 (artt. 71-79)

Salvina Sist - Direttore Direzione Pianificazione Territoriale Regione Veneto.

Buongiorno a tutti.

Ringrazio dell'invito e dell'opportunità che mi viene data oggi dall'Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti, anche perché in realtà questa è la prima chiamiamola "uscita ufficiale" da parte della struttura regionale nella presentazione di questo documento dopo l'approvazione la scorsa estate da parte del Consiglio Regionale; questa è l'occasione che mi permette, avendo anche ascoltato i primi interventi, di chiarire alcune questioni che sono state poste alla platea.

Oggi mi è stato assegnato il tema del Paesaggio nel Veneto, però in qualità di Direttore della Direzione Regionale della Pianificazione Territoriale mi corre l'obbligo di fare una (breve) premessa su cosa è in realtà questo PTRC 2020, perché una semplice lettura della "punta dell'iceberg" che è questo documento - e cioè la lettura dell'apparato normativo e la visione delle quattordici tavole - porta a una conoscenza veramente riduttiva di questo incredibile strumento.

Il PTRC 2020 è detto "il piano dei piani", non tanto perché finalmente la Regione Veneto ha ricevuto dal Consiglio regionale lo strumento di pianificazione generale, ma perché è il piano di coordinamento di tutti i piani di settore, cioè il coordinamento del piano dell'energia anziché di quello del turismo o dei trasporti; è inoltre il piano che si coordina con il DEFR (documento economico di finanza regionale) e con "Veneto 2030", il piano strategico per un Veneto sostenibile ed i diciassette goal che lo definiscono. Quindi è un contenitore molto ampio, ordinato e aggiornato con le strategie del Veneto in tutti i settori. Ordinato in quanto, tra le altre cose, anche ai sensi dell'articolo 6 delle NTA, stiamo attuando un intervento di monitoraggio e stiamo mettendo a regime tutti gli aggiornamenti e gli indicatori del PTRC in quanto coordinamento di tutti i piani di settore; è aggiornato in quanto con l'attivazione del geoportale tutte le direzioni della struttura regionale hanno finalmente un sito dove poter inserire tutti i dati in tempo reale, le variazioni, gli aggiornamenti e quant'altro, e comunque tutti gli elementi costitutivi del nostro territorio; è anche il piano-quadro per la pianificazione provinciale e comunale, il piano che deve rappresentare in realtà l'idea generale dello sviluppo del Veneto d'ora in avanti, il piano delle politiche territoriali di grande

scala cui gli altri enti, in maniera dialettica, dovrebbero confrontarsi e conformarsi per la parte dovuta.

Spero quindi sia evidente come questo strumento (PTRC 2020) non è una semplice elencazione di norme o indirizzi che possono essere interpretati in maniera anche un po' superficiale, ma è invece un complesso, ma coordinato, contenitore di informazioni sostanziate, approfondite e condivise e, nel contempo, un dinamico quadro di strategie, obiettivi e visioni territoriali per il futuro, non più un piano con vincoli e prescrizioni come lo è stato il PTRC del 1992. Non che il PTRC del 1992 fosse un piano di sole regole e prescrizioni, ma certamente l'emergenza allora di tutelare il territorio imposta dalle disposizioni in quel momento storico rendeva più pressante e urgente l'aspetto della salvaguardia rispetto a quello dello sviluppo. Oggi il problema della tutela è comunque presente, è importante, ma deve fare sintesi con le esigenze di una società aperta e moderna, in continua evoluzione, che ha necessità di configurare una propria idea di crescita, seppure nel rispetto del patrimonio storico, culturale, naturalistico e paesaggistico della nostra regione.

È uno strumento in continuo aggiornamento, come in continuo divenire è il nostro territorio dove uno dei punti cardine è il tema dell'uso e del contenimento del consumo di suolo e, conseguentemente, anche il tema della rigenerazione urbana. Questi temi che finalmente e sempre di più, sta anche affrontando lo Stato con diversi progetti di legge e che sono strettamente legati ovviamente al nostro paesaggio veneto.

Infatti il tema del paesaggio nella sua accezione più comune, cioè il territorio il cui valore patrimoniale è giustificato da una forte presenza di elementi di interesse culturale, architettonico, ambientale e naturale, è forse (anzi sicuramente) il perno attorno al quale si basa questo strumento di pianificazione.

Prima di passare ad illustrare, e cercherò di farlo comunque brevemente, i contenuti del PTRC rispetto al tema del paesaggio ritengo opportuno fare una breve ma doverosa digressione sulla questione della valenza paesaggistica, che mi sembra oggi sia di maggiore interesse. Il PTRC adottato in prima battuta nel 2009 conteneva tutti i documenti che ritroviamo in questo PTRC 2020; è solo successivamente, e a seguito dell'intesa sottoscritta, sempre nel 2009, tra Ministero dei beni culturali e Regione Veneto e della definizione del disciplinare tecnico per il Piano paesaggistico e dell'inizio dei lavori del comitato tecnico del paesaggio, che nel 2013 vi è stata l'adozione di una variante al PTRC questa volta però con la dicitura "*con valenza paesaggistica*" (meglio dire "*per la valenza paesaggistica*"). Si voleva infatti con questa nuova adozione concludere il lavoro del Comitato Tecnico del Paesaggio e portare contestualmente al piano chiamiamolo urbanistico o, meglio, pianificatorio della Regione, anche l'aspetto paesaggistico formulato attraverso i quattordici ambiti che sono stati definiti dal MiBACT e dalla Regione.

Ma il lavoro del CTP si è rivelato molto più complesso e complicato del previsto. Complesso perché ad oggi, anno 2020, il CTP (comitato tecnico per il paesaggio) costituito quota parte da componenti del ministero, soprintendenze e Segretariato Regionale e quota parte da Dirigenti della Regione Veneto coadiuvati da consulenti esterni, ha validato e quindi valutato, aggiornato e rivisto circa 1.200 vincoli di cui all'136, che sono vincoli con specifico decreto ministeriale; e ha validato, valutato, aggiornato e rivisto quasi tutte le categorie elencate all'articolo 142 del decreto legislativo n. 42/2004, cioè i beni paesaggistici, per una copertura del territorio di quasi il 50 per cento.

Quindi capite bene che questo lavoro immane, di cui nessuno all'epoca, cioè nel 2009, aveva neanche minimamente contezza e conoscenza, questo immenso patrimonio quindi che è stato rilevato dal CTP, è corretto ed opportuno che ragionevolmente venga gestito sia con le soprintendenze ma anche con gli enti territoriali. Ricordo che ad oggi siamo l'unica Regione ad avere questo carico di vincoli, seconda a noi è solo la Lombardia che ne ha circa ottocento, ma giusto per fare un esempio il Friuli ne ha circa una quarantina, per cui effettivamente siamo un territorio interessato da una molteplicità di vincoli importanti e definiti.

Il lavoro del CTP inoltre si è rivelato complicato in quanto parallelamente a questa attività di validazione di vincoli, che peraltro – passatemi il termine – ha seguito una sorta di pulizia e ordine di tutti gli archivi delle soprintendenze, per cui è stato veramente importante condividere anche questa conoscenza, è stata attivata anche la progettazione e pianificazione di un modello di Piano paesaggistico condiviso con il MiBACT, modello di pianificazione paesaggistica di uno dei quattordici ambiti: nello specifico il quattordicesimo (costiero). Quindi questa pianificazione è stata condotta parallelamente come modello di pianificazione paesaggistica anche per gli altri tredici ambiti, quindi per l'intero territorio veneto.

Però qui si è rivelato il grande dilemma che anche oggi stiamo cercando, come struttura regionale, di risolvere. Cosa vuol dire tutelare e valorizzare il paesaggio? Vuol dire “vestire” tutti i 1.200 vincoli articolo 136 ed ingessare un'importante percentuale del nostro territorio?

Qui non farei oggi ovviamente, e non è il caso di fare, una questione di antitesi tra tutela, che peraltro spetta allo Stato e quindi al Ministero, e valorizzazione che invece spetta agli Enti Regionali secondo il dettato della Costituzione; è necessario porre semplicemente il tema, assai complesso, della necessità di trovare un equilibrio tra i due aspetti e tra questi e la pianificazione territoriale in senso ampio, nella necessità di preservare sicuramente il paesaggio ma che non può significare solo conservazione statica dell'elemento estetico ma anche e soprattutto ricerca del valore identitario che il paesaggio rappresenta per una determinata realtà territoriale, che appartiene in primis

alla comunità veneta e che quindi con questa comunità va discussa e condivisa. Ecco perché il Consiglio Regionale ha consegnato in sede di approvazione di questo strumento alla Giunta Regionale l'ordine del giorno n. 165, e oggi la struttura regionale, in particolare la Direzione che ho l'onore di dirigere, sta avviando una nuova fase di condivisione di intenti con il Ministero e la Segreteria Regionale del MiBACT per la definizione dei contenuti e i tempi di progettazione del Piano paesaggistico del Veneto.

E la Regione si appresta ad affrontare questa nuova straordinaria sfida con i contenuti, le analisi, le conoscenze e la sensibilità conseguente che ritroviamo nel documento per la valorizzazione del paesaggio veneto, documento che cercherò di illustrare brevemente, che è frutto di anni di lavoro, di conoscenze, di analisi e di verifiche e che invito, a chi è interessato ovviamente, a visionare sul sito della Regione, perché è ricco di informazioni, conoscenze dettagliate e approfondimenti che forse non a tutti sono noti.

Il documento per la valorizzazione del Paesaggio veneto è costituito da quattro tomi, quattro capitoli: il primo è quello della valorizzazione del paesaggio nel PTRC, che contiene il quadro concettuale per la pianificazione paesaggistica regionale e descrive il percorso per la pianificazione paesaggistica dove sono individuati tre assi e cioè la tutela dei beni culturali, la cura del paesaggio e l'integrazione del paesaggio nelle politiche di governo del territorio.

Peraltro a questo lavoro di valorizzazione da dieci anni a questa parte è collegato il lavoro che svolge l'Osservatorio Regionale del Paesaggio ad integrazione di tutte le politiche relative a questo ambito. Quindi non solo una mera verifica di uno stato di fatto, ma attraverso questo strumento, questo ambito (appunto l'osservatorio Regionale) ogni anno c'è una verifica, una revisione e un approfondimento delle tematiche.

C'è poi la seconda parte all'interno del quale troviamo i famosi quattordici ambiti che sono stati definiti allora, insieme al MiBACT, anche rispetto a tutta una serie di limiti e caratteristiche territoriali.

La terza parte del documento è una prima ricognizione dei sistemi di valore di quello che per il momento, e data l'importanza e la massa di elementi, si è riusciti a fare. Non è sicuramente esaustivo, ci potrebbero essere anche ulteriori implementazioni, però è un punto di partenza piuttosto importante, poderoso e anche significativo. È comunque importante perché è stata messa in evidenza quella parte di territorio che solo in parte in passato era stata rilevata. Con il Piano paesaggistico evidentemente questi elementi potranno essere approfonditi. È evidente che poi l'apparato normativo di questi elementi rispecchia la ricognizione e quindi un approfondimento è possibile solo attraverso una pianificazione puntuale. In questi termini, quando ho parlato di un Piano paesaggistico, intendevo che è importante la condivisione con il MiBACT ma è altrettanto indispensabile anche un'attenzione

nei confronti degli enti locali e quindi delle caratteristiche di ogni parte del nostro territorio veneto.

Quali sono questi sistemi di valore? Sicuramente i siti Patrimonio UNESCO. Ad oggi noi abbiamo sette siti e, tra le altre cose, la struttura regionale li sta, attraverso una cabina di regia, seguendo nell'evoluzione e nella verifica attraverso un gruppo di lavoro dove sono chiamate tutte le direzioni interessate, quindi non solo quella della cultura ma ovviamente anche noi della direzione pianificazione.

Altro sistema di valore le ville del Palladio, dove peraltro in questo documento (nel PTRC) e in questa specifica parte del documento del paesaggio vengono individuati e definiti gli ambiti di tutela delle ville del Palladio. Peraltro la cabina di pilotaggio del bene UNESCO "Vicenza e le ville del Palladio" chiedeva a gran voce questa definizione in quanto è l'unico modo per salvaguardare anche l'ambito delle ventiquattro ville del Palladio.

Altro sistema di valore "Parchi e giardini di rilevanza paesaggistica", anche questa una ricognizione importantissima, molto poderosa, probabilmente non esaustiva. Naturalmente per ogni sistema di valore abbiamo il riferimento nell'articolo delle norme di attuazione.

Altro sistema di valore "Forti e manufatti difensivi": una ricognizione puntuale di tutti quegli elementi di interesse storico, paesaggistico che noi abbiamo in alcune parti del nostro territorio. Questi elementi si concentrano nel Bellunese, nella parte montana, nell'area del veronese e nell'area della Laguna Veneta.

Altro sistema di valore l'archeologia industriale. In questa parte del documento vengono identificati singoli manufatti ma anche reti e complessi di un certo valore. La maggior parte sono stati individuati e mappati, e li ritroviamo tutti nel documento.

Altro tema è quello dell'architettura del Novecento. Tutto questo è esattamente il documento allegato all'adozione del 2009, quindi non sto parlando di nulla di nuovo rispetto a quanto appunto adottato nel 2009. Anche per le architetture del Novecento ricordo che non è stata una mera ricognizione semplificativa solo univoca da parte della struttura regionale, in quanto c'è stato un importante lavoro di condivisione anche con gli ordini professionali e per alcune parti anche con gli enti locali. Quindi è il frutto di un lavoro che comunque non è stato calato dall'alto, ma opportunamente verificato e in parte condiviso con il territorio e con gli stakeholders anche del territorio.

Ultima e quarta parte di questo documento per la pianificazione, di cui spero riusciate a capire l'importanza e anche la consistenza, è l'Atlante ricognitivo che è costituito da trentanove schede; anche questo documento, facente parte dell'adozione del 2009, consta di trentanove siti che descrivono i carat-

teri naturalistici, ambientali, storico-culturali. Non c'è nessuna attinenza con i limiti territoriali: in questa delimitazione si è entrati più nello specifico nella verifica e individuazione di tutti quegli aspetti peculiari del territorio, quindi i caratteri di paesaggio, le dinamiche di trasformazione, anche con successivi, possibili, obiettivi e indirizzi di qualità paesaggistica. Quindi un lavoro importantissimo, molto puntuale e anche molto approfondito.

Questo in breve sintesi il documento per la valorizzazione del Paesaggio Veneto.

Le norme, come già detto, contengono disposizioni che sono articolate in indirizzi, direttive e prescrizioni; le prescrizioni sono disposizioni immediatamente vincolanti, però vanno anche opportunamente verificate e lette, perché non tutti gli articoli delle norme di attuazione portano degli obblighi di recepimento immediato. Diciamo che in buona sostanza gli articoli sono il 21, il 27, il 32, il 69 (le città murate), il 79 (le architetture nel Novecento) e l'80.

È ben vero che la direzione propone ma, in accordo anche con le altre direzioni interessate, sta predisponendo una serie di atti di indirizzo e linee guida; tra le altre cose stiamo condividendo anche nel tavolo con le Province e la Città metropolitana un percorso di informazione rispetto a questi dati e a questi nuovi elementi del Piano Territoriale Regionale, quindi stiamo predisponendo tutta una serie di indirizzi e linee guida in maniera tale che sia molto più chiaro e molto più semplice alle amministrazioni locali capire effettivamente quali sono gli elementi e gli ambiti all'interno dei quali è indispensabile che ci sia un aggiornamento e un adeguamento da parte degli enti stessi.







IL BENE ACQUA E LA DIFESA IDROGEOLOGICA: IL NUOVO PIANO COMUNALE DELLE ACQUE - P.d.A - A VALENZA URBANISTICA (artt. 16-24)

Luigi D'Alpaos

Il nuovo PTRC individua nei Piani Comunali delle Acque uno strumento qualificante per fronteggiare i problemi della sicurezza idraulica di cui soffre in generale tutto il territorio del Veneto.

L'incidenza concreta di tali Piani rispetto agli obiettivi indicati dal PTRC è inevitabilmente condizionata dalla complessità della situazione idraulica che caratterizza la struttura idrografica e idrologica della Regione. Essa dipende dalla presenza da una parte di alcuni dei maggiori fiumi italiani, dall'altra di una rete minore, in parte naturale in parte artificiale, con elementi multiconnessi fra loro e spesso interferenti con la rete principale. Entrambe le reti, come purtroppo da tempo si è dovuto sperimentare, espongono periodicamente il territorio veneto a eventi alluvionali più o meno gravi, che coinvolgono sia aree urbanizzate sia importanti infrastrutture fra le quali alcune di recente realizzazione, destinate al potenziamento delle vie di comunicazione esistenti.

La soluzione dei problemi della sicurezza idraulica dei fiumi appartenenti alla rete idrografica principale sono correttamente demandati dal PTRC alla Pianificazione sovraordinata predisposta dall'Autorità del Distretto delle Api Orientali. Sulle relative criticità, conviene, tuttavia, sia pure brevemente, soffermarsi, essendo in numerosi casi la loro rimozione una premessa fondamentale per la formulazione delle soluzioni riguardanti la rete idrografica minore.

La gravità della situazione per i territori di pianura, è testimoniata dal confronto fra le portate massime in uscita dai bacini montani nel 1966 stimate in occasione della piena eccezionale dei primi giorni di novembre con le massime capacità di portata convogliabili dagli alvei dei fiumi nel loro corso di pianura (Tab. 1).

Confronto fra la capacità di portata massima dei principali fiumi veneti nei loro alvei di pianura (in rosso) e le portate al colmo registrate in occasione della piena del 4-5 novembre 1966 (in blu)

Tagliamento a Pinzano	5.000 m ³ /s	1.600 m ³ /s
Livenza a Motta	1.500 m ³ /s	1.200 m ³ /s
Piave a Nervesa	4.850 m ³ /s	1.600 m ³ /s
Brenta a Bassano	2700 m ³ /s	1.600 m ³ /s
Bacchiglione a Padova	650 m ³ /s	500 m ³ /s
Adige a Trento	2.300 m ³ /s	

La grande differenza fra queste grandezze evidenzia come in quell'occasione fossero inevitabili i sormonti e le rotture d'argine che si determinarono con estesi allagamenti, danni e numerose vittime. Nessun fiume veneto si trovò in grado di contenere il colmo di quella piena all'uscita in pianura. Fece eccezione l'Adige, per il quale fu decisivo l'intervento della galleria Mori-Torbole che scollmò nel lago di Garda circa 500m³/s, salvando Verona, la Bassa Veronese e più a valle ancora il Polesine.

Nei riguardi dei problemi registrati come conseguenza di una piena straordinaria ma non irripetibile non si può fare a meno di segnalare l'inerzia delle Autorità competenti in questi oltre cinquant'anni trascorsi da quella catastrofe, nonostante la Commissione De Marchi avesse fin da subito evidenziato le cause di quel disastroso fenomeno e suggerito i provvedimenti da adottare e gli interventi da realizzare per mitigarne le gravi conseguenze.

Le responsabilità di quanti hanno avuto e hanno compiti operativi nel campo della difesa del suolo e il remissivo comportamento dell'Autorità di Bacino, prima, e delle Autorità del Distretto Idrografico, poi, non trovano giustificazione se non in una interpretazione minimale da parte delle Istituzioni tecniche del proprio ruolo. Queste ultime non dovrebbero mai rinunciare a richiamare alla necessità delle scelte e dell'azione le Autorità politiche, alle quali spettano ovviamente le decisioni, essendo il campo della sicurezza idraulica di importanza prioritaria per la vita civile.

Con riferimento alle aree soggette alle piene dei fiumi maggiori del Veneto, condivisibile quindi il richiamo nel PTRC alle indicazioni delle Autorità del Distretto Idrografico ma forse sarebbe stato opportuno dare a quei vincoli un significato più stringente, assolutamente condizionante fintanto che non si inizierà seriamente a porre rimedio almeno alle più gravi fra le situazioni evidenziate nel novembre 1966. Da tempo ormai, accanto ai problemi riguardanti i grandi fiumi si registrano in tutto il territorio veneto fenomeni alluvionali di gravità più limitata, ma da affrontare per la loro fastidiosa frequenza, causati dalla rete idraulica minore. Si tratta in questo caso di fenomeni che sono almeno in parte riconducibili al ruolo negativo assunto da una programmazione territoriale che a partire dal secondo dopoguerra si è sviluppata senza riservare la dovuta attenzione alla complessità idraulica del territorio sul quale si intendevano calare scelte non sempre ponderate, più speculative che dettate da effettive necessità.

La realtà idraulica del territorio e la struttura del sistema idrografico minore che lo drena non sono quasi mai state considerate dai programmatori come un fattore condizionante l'espansione urbanistica, quanto piuttosto come un "accidente" facilmente superabile o addirittura da ignorare.

Di questo modo di operare oggi si vedono le conseguenze, anche se è diffusa l'opinione che tutto dipenda dal Destino avverso.

Se fino a qualche anno fa questo destino crudele ci colpiva con “eventi eccezionali” un giorno si e l’altro anche, da qualche tempo a questa parte sembra che si sa risparmiati da una variante: le “bombe d’acqua”. Sempre fuori causa, invece, le conseguenze determinati dalle scelte di una “programmazione allegra” e poco responsabile nell’uso del territorio. Si tende a confondere con una certa faciloneria la gravità dei danni subiti con la gravità dell’evento meteorico che li hanno prodotti. Bisognerebbe invece domandarsi se per caso una diversa occupazione del territorio da parte degli uomini che vi vivono non avrebbe potuto aiutare a contenere se non addirittura a evitare gran parte di questi danni.

Parlando di PTRC, che sullo stato del territorio si prefigge di intervenire stabilendo con la stesura dei Piani comunali delle Acque vincoli e regole stringenti, da rispettare, è opportuno in via preliminare soffermarsi brevemente sulle due cause principali che in questi anni hanno contribuito a portarci nella direzione sbagliata.

- **La prima riguarda le scelte delle aree da occupare** per accogliere gli insediamenti, fossero essi a uso civile o a uso industriale. Spesso su tali scelte, guardando ai problemi della sicurezza idraulica, hanno prevalso, più che criteri di valutazione oggettiva, le spinte dei portatori di interesse che non guardano mai alle conseguenze delle loro iniziative e alle loro ricadute negative sulla collettività. Prevale sempre l’interesse immediato nei ragionamenti di questi gruppi, mentre è normale, e purtroppo consentito dai controllori, spostare a debito futuro i problemi creati dalle iniziative intraprese, al cui rimedio provvederanno eventualmente le Istituzioni. Gli esempi in tal senso si sprecano e ciascuno, guardando al territorio in cui vive, potrebbe redigere senza difficoltà un lungo elenco. Non sfuggono a questo giudizio non positivo anche alcune importanti infrastrutture, necessarie ma progettate e inserite nel territorio senza tenere nel debito conto le sue problematiche idrauliche, che dovrebbero invece essere sempre condizionanti. Prevalgono altri aspetti, paesaggistici, estetici, ecc., dei quali non si disconosce l’importanza, ma che sono secondari rispetto a fenomeni che possono determinare danni e purtroppo anche vittime (un centinaio in occasione della piena del 1966).

- **La seconda causa** sulla quale soffermarsi **riguarda la modificata risposta idrologica e idraulica delle aree destinate all’urbanizzazione**. Si tratta dell’aspetto, più facile da comprendere, che passa comunemente sotto la definizione di “cementificazione del territorio”, sul quale inevitabilmente il più delle volte ci si sofferma per dare una spiegazione dei molteplici episodi di allagamento che si sono registrati in questi anni un po’ dappertutto (Figura 1) e che ancora si verificheranno, se non si realizzeranno i necessari interventi di mitigazione e non si cambierà passo nell’uso del suolo.



Figura 1. Allagamenti del territorio a danno di infrastrutture e di aree urbanizzate e non causati da esondazioni della rete idraulica minore.

Rispetto a un territorio destinato alle attività agricole, senza dubbio le modificazioni determinate dall'urbanizzazione di estese superfici introducono importanti cambiamenti nella risposta idrologica del sistema.

A parità di impulso meteorico, infatti, sono innanzitutto ridotte le quantità di pioggia che si infiltrano nel sottosuolo (percolazione) e che vanno ad alimentare le falde sotterranee (Figura 2). I processi di infiltrazione sono un fattore mitigante, poiché le acque che si infiltrano in profondità sono restituite alla rete idrografica con tempi molto ritardati rispetto alla piena e di fatto sono sottratte al bilancio della piena stessa, attenuandone il colmo. Nello stesso tempo si incrementa la quantità di pioggia destinata a trasformarsi in portata, soprattutto di quella che ha tempi di residenza nel bacino idrografico più brevi (il cosiddetto deflusso superficiale) a scapito della frazione che giunge alla rete con tempi di residenza molto più prolungati (deflusso ipodermico e profondo). Si riducono egualmente i volumi di invaso disponibili sul terreno, come conseguenza della riduzione se non dell'eliminazione degli avvallamenti e in genere delle irregolarità delle quote della superficie del suolo. I due fattori insieme comportano, a parità di altre condizioni, un aggravamento delle portate massime che la rete idraulica è chiamata a trasferire

verso valle. Il più rapido trasferimento dei deflussi alla rete che si determina in un'area urbanizzata comporta un secondo effetto, più difficile da intuire, ma che non può essere ignorato. La criticità degli eventi meteorici che creano insufficienza delle reti di scolo si sposta verso gli eventi meteorici di minore durata, i quali generalmente si caratterizzano per una maggiore intensità della precipitazione rispetto agli eventi di maggiore durata. A parità di altre condizioni, il processo di trasformazione afflussi-deflussi genera inevitabilmente portate al colmo più elevate.

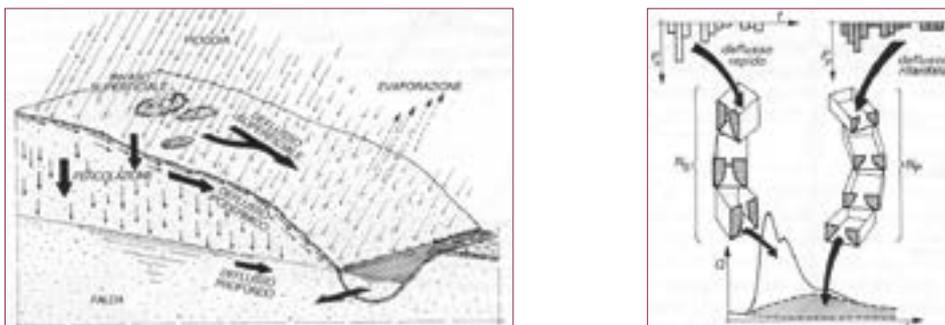


Figura 2. Rappresentazione schematica dei fenomeni di trasformazione degli afflussi meteorici in portata e della risposta di un bacino idrografico come conseguenza dei due fattori dominanti del fenomeno, da una parte gli apporti che giungono alla rete con tempi di residenza più brevi, dall'altra quelli che giungono alla rete idrografica con tempi di residenza più lunghi.

Sono questi gli effetti negativi e le dinamiche idrologiche che si osservano quando, forse in modo improprio, si parla della cosiddetta "cementificazione dei suoli" e dell'incremento dei contributi specifici delle aree interessate che essa comporta.

La gravità dei fenomeni che si innescano è aggravata anche dal fatto che nel momento della stesura dei Piani urbanistici le superfici coinvolte sono state e sono in molti casi individuate con un'ampiezza che supera le reali necessità. Quasi sempre, inoltre, è mancata e manca nella redazione di questi strumenti di pianificazione un'attenta riflessione su di un aspetto non proprio secondario, quale è l'incremento dei deflussi che dovranno essere recapitati alla rete di scolo. In questa politica poco oculata di occupazione del suolo sono coinvolti grandi e piccoli centri, indifferentemente, con uno spreco di superfici che lascia il segno dal punto di vista idraulico(Figura 3).

In senso negativo sul processo di aggravamento delle portate da allontanare agiscono anche altri tipi di trasformazione, come quelle che si osservano in agricoltura quando le tradizionali reti di scolo dei terreni sono sostituite, per comodità e rapidità di coltivazione, dalle moderne tecniche di drenaggio sotterraneo. A queste trasformazioni si presta poca attenzione, ma è dimostrato che l'eliminazione dei cospicui volumi d'invaso resi disponibili dai

sistemi tradizionali di scolo (fino a 150-200 m³/ha) aggrava i colmi di piena dei canali ricettori, pregiudicando il loro funzionamento idraulico e favorendo le esondazioni. Passando da un sistema di drenaggio tradizionale a uno a dreni sotterranei i contributi specifici di un terreno possono incrementarsi fino a quasi a raddoppiare, come è stato dimostrato da esperimenti specifici condotti a tal fine.

In queste situazioni le esondazioni della rete minore sono generalmente di scarsa importanza se interessano solamente aree agricole, ma diventano problematiche per i danni che comportano nei casi in cui, per la promiscuità delle reti di scolo che si è creata con recapiti nei canali di bonifica delle acque raccolte dalle reti del drenaggio urbano, gli allagamenti coinvolgono le aree urbanizzate, siano esse destinate agli usi sia civili o produttivi.

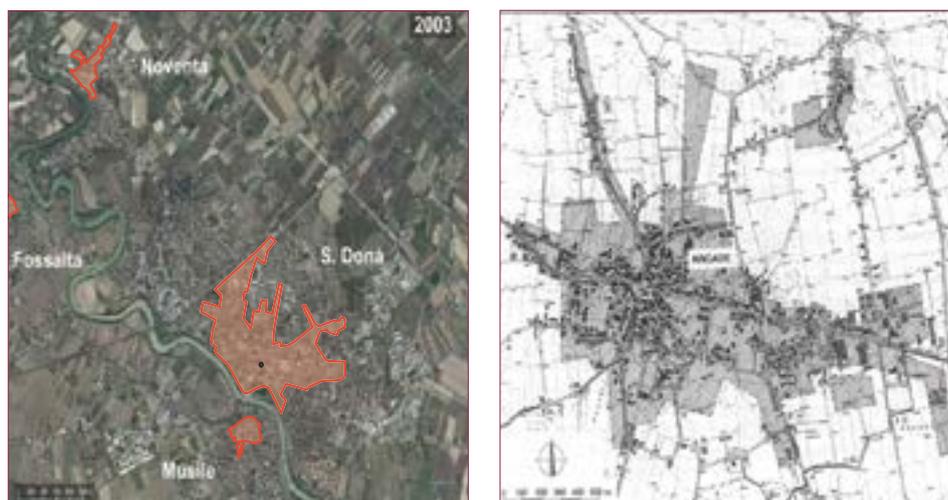


Figura 3. Incremento delle superfici urbanizzate. A sinistra sovrapposte, su di una foto aerea del 2003, retinate in rosso le aree urbane di San Donà, Musile e Noventa di Piave esistenti nel 1953. A destra le aere destinate all'urbanizzazione dal Piano regolatore del Comune di Arcade (Treviso). In entrambi i casi una vera e propria esplosione delle superfici occupate.

Di tutti i fattori citati, tuttavia, non c'è dubbio che quello che maggiormente incide sui danni potenzialmente pendenti sul nostro territorio sia la scelta inappropriata delle aree da destinare all'urbanizzazione. In tal senso la partita è praticamente perduta, guardando alle condizioni che si sono determinate, anche se è più che mai opportuno non continuare a procedere nella stessa direzione.

L'adozione di un nuovo PTRC, che guardi diversamente ai problemi idraulici connessi alla pianificazione territoriale, non è pertanto di scarso rilievo. Tutt'altro, se il Piano diventa effettivamente uno strumento incisivo, che elimina la possibilità di continuare sulla stessa strada, aggravando ulteriormente condizioni che in molti casi sono già critiche, e tenta di porre rimedio ai problemi che in questi lunghi anni si sono determinati.

Partendo da queste considerazioni e guardando al nuovo Piano con riferimento a quanto previsto nel Capo V – Articoli 20 e 21, non si può in generale non condividere i buoni propositi che vi sono espressi.

Sommessamente, tuttavia, e per l'ultima volta, riterrei in via preliminare di evidenziare che, parlando di difesa del suolo, sarebbe meglio non abusare del sostantivo idrogeologia e dell'aggettivo idrogeologico. L'idrogeologia (che è una scienza rivolta allo studio del moto delle acque sotterranee, ad esempio nelle falde) riguarda problemi del tutto diversi da quelli trattati nel PTRC che non riguarda i problemi della difesa idrogeologica, quanto piuttosto alcuni temi della difesa idraulica e geologica, che sono tutt'altra cosa.

Ciò detto, mi pare che affidarsi nel PTRC a un Piano delle Acque redatto a cura dei Comuni da considerare come "strumento fondamentale per individuare le criticità idrauliche a livello locale ed indirizzare lo sviluppo urbanistico in maniera appropriata" sia un obiettivo ambizioso, che in generale è al di sopra delle capacità tecniche e finanziarie della maggior parte dei Comuni. Potrà essere un obiettivo alla portata dei Comuni più importanti e organizzati, ma non di tutti.

La complessità dei problemi da affrontare non sarà facilmente superabile dai piccoli Comuni, tanto più che le interferenze e le interconnessioni della rete idraulica minore e fra la rete minore e la rete principale dei grandi fiumi, per essere correttamente affrontate, potrebbero richiedere in non pochi casi la necessità di superare l'ambito territoriale del singolo Comune. I problemi sul tappeto potrebbero dover essere affrontati a scala sovra comunale ovvero a scala di bacino idrografico, quando addirittura non diventi necessario entrare nel merito delle disposizioni e delle previsioni stabilite dai Piani Stralcio di Assetto Idrogeologico (PAI) dei fiumi principali. Non è da escludere, infatti, che in alcuni casi le pericolosità idrauliche e geologiche indicate nel PAI non siano attuali a scala locale e che le Norme di Attuazioni stabilite dal Piano mal si prestino alle necessità di una corretta Pianificazione territoriale a scala maggiore.

Scorrendo i diversi punti dell'Art. 21, i concetti espressi sono condivisibili, anche se una loro rilettura potrebbe contribuire a eliminare fraintendimenti e alcune piccole contraddizioni.

Così agevolare da una parte il deflusso delle piene e incrementare dall'altra i volumi accumulabili nel terreno in apposite strutture [commi a) e b) - Punto 4 dell'Art. 21] sembrano provvedimenti mal conciliabili fra loro. Tanto più se si considerano i volumi di accumulo necessari per conseguire effetti apprezzabili.

I tombinamenti di fossati e corsi d'acqua dovrebbero essere solo soltanto vietati e non ammettere mai eccezioni come quelle che si aprono con l'inciso "fatti salvi quelli necessari" [punto 4 – Art.21"].

Difficile supporre che con l'estrazione di materiale inerte dagli alvei si possa perseguire il "recupero morfologico di un corso d'acqua" [comma a) del Punto 8 dell'Art.21]. Sono ben altri gli interventi richiesti a tal fine, non ultimo quello di ripristinare nel fiume flussi di portata che non ci sono più a causa di una utilizzazione troppo spinta delle risorse idriche.

Allo stato dei fatti esistente, con riferimento al punto 8 dell'Art.21 sembra difficile, guardando alla "vita del fiume", pensare di realizzare bacini di laminazione da destinare anche a bacini di accumulo delle acque quale riserva idrica.

Quanto alla prevista Valutazione della Compatibilità Idraulica [punto 3 dell'Art. 21] essa richiede implicitamente la capacità di valutare l'idoneità della realizzazione di nuovi insediamenti considerando "gli effetti idraulici che questi (insediamenti) possono creare nei territori posti a valle". Conferma implicita che l'ambito comunale mal si presta alla migliore soluzione della compatibilità stessa, richiedendo in molti casi, come è opportuno, di guardare a un territorio più esteso.

Sempre con riferimento alla Compatibilità Idraulica essa corre inoltre il rischio di subire nel concreto la stessa fine del concetto, giusto, dell'Invarianza idraulica, a suo tempo stabilito. Ci si potrebbe chiedere al riguardo, per valutarne l'efficacia applicativa e crederci, quante sono state le iniziative di nuove urbanizzazioni richieste bocciate per non aver garantito tale invarianza. Forse nessuna.

Non sarebbe confortante se il concetto della Compatibilità Idraulica facesse la stessa fine a causa di un PdA non esente da qualche lacuna conoscitiva e prescrittiva.

Da ultimo, un punto importante sembra essere stato trascurato dall'Articolo 21 sulla sicurezza idraulica. È quello relativo alla possibilità, oggi non esclusa, di realizzare volumi interrati o seminterrati da destinare alla formazione di garages, taverne e altri servizi dell'edificato. Non avrebbe fatto male leggere nel nuovo PTRC che tali soluzioni sono proibite in tutte le aree soggette al pericolo di allagamento.

L'esperienza ha dimostrato che tali volumi si trasformano a volte in trappole mortali. Così è capitato ad Alessandria, dove nel quartiere Orti della città le acque esondate nel novembre del 1994 dal Tanaro fecero 14 vittime fra le persone scese nei garage per salvare la loro automobile. Non diversamente è accaduto a Vicenza in occasione della piena del Bacchiglione dell'ottobre-novembre 2010, quando ci fu una vittima causata nello stesso modo.

Un comma che garantisca contro questi esiti nefasti meriterebbe pertanto di essere inserito, proibendo che si insista in soluzioni che sono state a suo tempo solo una "furbata" per sfuggire alle prescrizioni dei piani regolatori sui volumi edificabili, computati fuori terra ignorando quello che stava sotto.







ENERGIA E AMBIENTE EX D.LGS. N. 28/2011 s.m.i. : PROCEDURA ABILITATIVA SEMPLIFICATA E GLI IMPIANTI DI ENERGIA RINNOVABILE DI PUBBLICA UTILITÀ (artt. 29-32)

Primo Michielan

1. Il titolo IV del PTRC *“parla”* del grande tema dell’energia ed ambiente, tra cui gli impianti da fonti energetiche rinnovabili (in acronimo “FER”), dedicandone una sola norma al loro sviluppo e cioè l’art.31 (interposto tra le altre due norme precettive artt. 30-32 impianti termoelettrici), secondo cui la *“Regione promuove lo sviluppo delle fonti da FER nonché delle opere connesse... che, ai sensi dell’art.12 del D.Lgs. n.387/2003, sono definiti di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza”* (primo comma).

A sua volta, il 1 comma dell’art.12 D.Lgs. n.387 cit., stabilisce che le opere, autorizzate per la realizzazione di questi impianti da FER e quelle connesse alla costruzione ed esercizio degli stessi, siano dichiarate di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità, dando così attuazione agli indirizzi di politica energetica comunitaria degli anni 2000 per la massima diffusione di detti impianti, *“onde lottare attivamente contro il cambiamento climatico”* (come da Protocollo di Kyoto del 2002).

I principali obiettivi comunitari, infatti, giuridicamente vincolanti per i Paesi membri, erano e restano quelli sintetizzati con *“Pacchetto clima ed energia 2006”* nelle percentuali di quota del 20-20-20 e cioè di aumentare l’efficienza energetica del 20 %; di diminuire il consumo di energia da combustibili fossili del 20 % e di promuovere il ricorso a fonti energetiche alternative di almeno il 20 %, del consumo energetico complessivo UE, entro il 2020 (cfr. gli atti legislativi UE che costituiscono il c.d. *“Pacchetto Clima ed Energia”*, giugno 2009; Commissione Europea COM (2006) 105 dell’8.3.2005 e Co.(2011) 112, dell’8 marzo 2011).

Per inciso, a questo proposito, si osserva che, ancor oggi, queste percentuali ed il termine del 2020 non sono stati raggiunti né rispettati, se è vero, com’è vero, che la Corte di Giustizia Europea- Grande Camera, in data 10 novembre 2020, ha condannato l’Italia per aver superati *“in maniera sistematica e continuativa”* i valori limiti sulla *“qualità dell’aria”* (anche per gli agglomerati di VE-TV, PD, VI e VR) ed a conformarsi *“senza indugio”* alle diverse direttive UE per la protezione della salute umana e dell’ambiente.

La Regione Veneto in un solo comma (di quattro righe) del citato art.31 del PTRC 2020, sintetizza lo sviluppo delle Fonti FER per rinvio dinamico

l'amplissimo, dettagliato e precettivo complesso normativo, sia comunitario come statale, tuttora vigente dal 2003, che apriva sull'importante scenario europeo mondiale della salvaguardia del clima, del risparmio dell'energia e dell'aumento di quella alternativa sostenibile.

Invero, la Regione era di ritorno nel 2018 da un'importante esperienza di conflitto di attribuzione costituzionale che, proprio in materia di alcune tipologie di impianti FER (a biogas o biomasse), aveva previsto un'azione regionale semplificata nel campo dei regimi abilitativi per FER con la L.R n.30/2016 c.d. di "*stabilità regionale 2017*" (art.111), introducendo:

- da un lato, limiti generali di distanza minima dalle residenze civili dagli impianti FER (in precedenza le distanze erano regolate da deliberazioni di G.R. nn.856 /2012-5/2013-38/2013 e 42/2013, ora richiamate a far parte integrante del "Piano Energetico Regionale" (PERFER) del 2017;
- dall'altro, divieti di localizzazioni delle medesime opere energetiche su aree dichiarate "*sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali*", qualora risultassero difformi o non conformi dal piano energetico regionale (PERFER del 2017) e dai piani energetici comunali, ove presenti.

Possono essere autorizzati quei manufatti ed installazioni FER che interferiscono e siano conformi con la rete ecologica, individuata dai piani sovraordinati, anche con l'esecuzione di interventi di mitigazione (l'art. 27 N.T. sui corridoi ecologici e sul divieto di intervento è precettivo).

È stata la Corte Costituzionale che, con sentenza n. 69 del 3.4.2018, riprendendo un suo consolidato indirizzo del 2012 (riaffermato anche di recente con sentenze n.99/2020 e n.106/2020), aveva a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle rilevate "*eccezioni*", generalizzate ed indiscriminate, per "*aree non idonee*" sull'intero territorio regionale Veneto, in quanto erano violative del principio generale di sviluppo della produzione di energia da FER.

Era ed è autorizzazione unica semplificata, prevista dal citato art.12, comma 3-4, del D. Lgs. n.387 del 2003, come attuato dall'art.14.5 delle "*Linee Guida statali*", del D.M. del 2010, che prevede, all'interno del procedimento unico, la celebrazione di una conferenza di servizio per una concreta e specifica valutazione tecnica di "*contemperamento*" degli interessi pubblici coinvolti con l'interesse del privato operatore economico a realizzare gli impianti a fonti rinnovabili.

Questi per principio comunitario debbono essere massimamente diffusi.

Il meccanismo procedimentale autorizzatorio semplificato di *favor* per le fonti rinnovabili, afferma la Corte Cost. cit., consente l'emersione degli interessi coinvolti in detta conferenza di servizio e, quindi, il superamento delle limitazioni generali di tipo programmatico per impianti energetici e quello delle distanze, riservate alla competenza statale.

Quindi, ben possono essere avviate e concluse favorevolmente, entro il termine perentorio di 90 giorni (ex artt.12, comma 3, D. Lgs. n.387/03 ed art.2 L. n. 241/90, senza la sospensione per integrazione documentale; da C.d.S., Sez. V, 9.9.2013, n.4473) quelle domande di impianti FER, che, pur non conformi ai vincoli di pianificazione urbanistica ed energetica regionale (PERFER), avrebbero dovuto essere rigettate *de plano*.

Sarà con la specifica valutazione tecnica, svolta in conferenza di servizio nel procedimento di autorizzazione unica regionale, che, in concreto, saranno superabili i vincoli astratti e generici, e quindi programmatici, di divieto di localizzazione su *"aree non idonee"*.

Ad esito positivo prevarrà l'interesse pubblico in concreto valutato, per quella specifica tipologia d'impianto in *"area non idonea"*, in forza del principio della massima diffusione delle fonti rinnovabili.

Da siffatta pronuncia d'illegittimità costituzionale n. 69/2018 derivava infatti che in materia di localizzazione di impianti energetici FER, la capacità pianificatoria della Regione e, con essa, dei Comuni delegati, restasse ancora più ridotta.

Non possono essere introdotte distanze diverse da quelle statali né tantomeno prescrivere limiti generali di localizzazione da parte delle Regioni.

La giustificazione costituzionale della riduzione della potestà pianificatoria regionale sta nel rinvio ai principi della *"uniformità normativa"* sul territorio statale del bene ambiente (sentenze Corte Cost. nn.286 ed 86 del 2019) ed alle regole statali di *"semplificazione del procedimento amministrativo"*, sintetizzate con l'autorizzazione regionale unica, come prevista dall'art.12, co. 4 del D.Lgs n.387 del 2003.

Questa norma primaria è stata *"completata"*, secondo costante giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo la sentenza Corte Cost., 5 giugno 2020 n.106 sui limiti regionali in materia di impianti da FER c/ Regione Basilicata), con le successive *"Linee Guida statali"*, del D.M. del 2010, assunte così al rango di *"completamento di fonte primaria"* (cfr. Corte Cost. n. 69 del 2018 contro Regione Veneto).

Lo spazio di *"dettaglio"* riconosciuto alle Regioni è stato riempito con le previsioni statali, sia di procedura, come merito, per ciascuna tipologia d'impianto FER, dal D.M. del 2010.

Da qui lo scarno e *"freddo"* rinvio dell'art.31 PTRC 2020 alle regole statali di sviluppo prioritario delle fonti rinnovabili ex art.12 del D.Lgs. 387/2003, anche per l'individuazione delle *"aree non idonee"*, in funzione della semplificazione data dal procedimento per il rilascio all'autorizzazione unica.

Ma, così operando, la Regione Veneto, anche se non ha corso il pericolo di debordare dai limiti granitici restrittivi in ordine allo spazio di sua competenza

concorrente, sembrerebbe che in materia avesse rinunciato ad esercitare un potere di natura conformativa e vincolistica del territorio, appiattendosi sul ruolo di coadiuvare l'imprenditore alla massima diffusione degli impianti FER.

Grande è in questi anni l'aspettativa di parte della dottrina (in dottrina G. Manfredi, 2015 in www.giust.amm.it) e dei Veneti di riconsiderare le priorità fissate dal legislatore europeo e statale, cristallizzate nel D.M. 2010.

Il "*contenimento del consumo del suolo*", che è bene di fondamentale importanza, di cui fa parte la tutela del suolo agricolo, va inserito nelle tutele ambientali e paesaggistiche del D.M. 2010.

E, quindi, non può se non era per la precettività dell'art. 111 L.R. 30/2016 sulla stabilità, che costituire parametro comparativo con il principio della massima diffusione delle opere, allorché si valuti l'opera.

A questo aggiornamento delle tutele ha provveduto la Consulta con sentenza n. 69/2018, ritenendo costituzionale l'introduzione delle tutele del contenimento del "*consumo del suolo*" nell'esaminare l'art. 111 L. 30/2016.

Dunque, detti impianti non saranno automaticamente ammissibili nel territorio, anche se astrattamente e tutti dichiarati di p.u..

2. Per rispondere al quesito, occorre premettere quali siano questi impianti di riferimento non fossili.

In questa categoria rientrano numerosissimi ed importanti impianti di produzione energia: da quelli solare-fotovoltaici, anche installati al suolo in aree industriali, commerciali o degradate da attività antropiche, agli impianti termici, eolici, geotermici, ovvero alimentati da biomasse (pirogassificatori), da biogas (provenienti da allevamenti zootecnici o da discarica o da processi di depurazione) e per la produzione di biometano, da impianti idroelettrici, alimentati da fonti del moto ondoso o maremotrice ed altri, sempre di produzione energia elettrica, cogenerata con la termica.

Così circoscritto l'oggetto della norma, questi impianti, pur richiesti e costruendi da privati, dotati di titolo di disponibilità dell'area d'interesse (cfr. art.4 bis e art.12 D.Lgs 387 cit), vengono dotati di dichiarazione di p.u., allorché e solo dopo che abbiano conseguito l'autorizzazione unica regionale, frutto di una previa ed articolata valutazione tecnica sotto molteplici aspetti delle tre matrici ambientali da tutelare per la vita dell'uomo ed il bene della collettività: acqua, aria e suolo.

Sarà il concreto giudizio valutativo tecnico di compatibilità del progettato impianto, da assumersi in apposita Conferenza di Servizi, in forma simultanea a modalità sincrona, a qualificare come compatibilità o meno dell'impianto produttivo a FER.

È il bilanciamento dei contrapposti interessi pubblici di tutela ambientale e paesaggistica comparati con quelli del massimo sviluppo degli impianti FER di origine europeistica, che porterà a ritenere l'area di localizzazione, *"astrattamente non idonea"*, compatibile o meno con il progetto approvato (art. 12, comma 3 D.Lgs. n. 387/03).

La dichiarazione di p.u., quindi, è un effetto dell'acquisizione dell'autorizzazione unica, successivo ad essa e non antecedente all'approvazione delle opere in parola, (C.D.S., Sez.V, n.4191 /2018; idem, Sez.V, 4780/2012).

Solo a seguito di conclusione del procedimento tipico di autorizzazione unica, prevista dall'art.12, comma 3, D.Lgs 387/03, gli impianti FER che fossero in astratto incompatibili con la zona ma non in concreto per il motivato giudizio tecnico, assunto nell'apposita Conferenza di Servizio, saranno dotati di dichiarazione di p.u. in quanto per la loro realizzazione appare necessaria e giustificata, con giudizio tecnico-comparativo in concreto svolto, la variante urbanistica o la deroga edilizia per pubblico generale interesse alla disciplina urbanistica vigente.

E questo vale anche *de plano* per gli impianti FER, da realizzarsi nel Veneto ex art.31, comma 1 NT del PTRC 2020, con la particolarità che la Regione Veneto, avendo aggiunto con l'art. 111 della L.R. 30/2016 anche tra le tutele da comparare, *"il contenimento del consumo del suolo"*, non potrà ridursi nella conferenza di servizio alle limitazioni di localizzazione del PERFER 2017, che ha recepito quelle individuate dallo Stato.

Ma dovrà estendere la comparazione anche alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie derogabili contrarie all'impianto produttivo, introdotte dalle LL.RR. 11/04, 14/17, 14/2019.

Quindi non è sostenibile che qualsiasi impianto alimentato da FER sia di per sé di p.u. ma soltanto quello che sia stato autorizzato, con il procedimento istruttorio statale semplificato dell'individuazione delle *"aree non idonee"*, in apposita conferenza di servizio, dando luogo all'autorizzazione unica regionale.

È l'esito positivo della conferenza di servizio sincrona con giudizio c.d. di *"resilienza"* cioè del parametro o grado dell'impatto esplicito dal progetto da FER sul territorio vincolato circostante, che determinerà l'esito positivo della domanda in *"area non idonea"*, definita dal PERFER (capitolo 3) come quell'area all'interno della quale vi sia un'elevata probabilità che in sede istruttoria l'esito di valutazione sia negativo.

3. In ordine alla presunta automaticità d'insediamento degli impianti FER in tutta la zona classificata agricola, in applicazione del principio della massima diffusione per essere dichiarati impianti di pubblica utilità ope legis, occorre prender le mosse dall'art.12, comma 7, del D. Lgs. n.387 cit. che così recita:

“gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all’art. 2, co.1, lett. b) e c) possono essere ubicati in zone agricole previste dai vigenti piani urbanistici (primo periodo).

Nell’ubicazione si dovrà tener conto delle disposizioni in materia di sostegno del settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della diversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale”.

Segue il D.M. del 2010, paragrafo 17 di specificazione delle *“aree e siti non idonei”*.

Anche la Regione Veneto nel suo Piano Energetico del 2017, al capitolo 3.1.2 elenca i siti e le aree *“non idonei”*, sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali, senza, però, discostarsi dalle indicazioni statali precedenti del D.M. 2010 in ragione della loro particolare sensibilità e/o vulnerabilità alle trasformazioni territoriali e paesaggistiche.

Invero, la Consulta con la sentenza n. 69/2018 aveva ribadito il divieto alle Regioni di introdurre distanze legali dagli impianti FER diversi dallo Stato per appartenere la competenza a questo ovvero limiti inderogabili generalizzati sul territorio regionale in area agricola con divieto di localizzazione. (cfr., *de plurimis*, sentenza da n.308/2011 alla recente n.106/2020; C.d.S, Sez.IV, 22 marzo 2017, n.1298).

Ma sarà proprio con l’indirizzo preso dalla Corte Costituzionale per il Veneto con la sentenza n.69/2018 che viene inaugurato un nuovo orientamento secondo il principio generale europeo: *“di interpretare e realizzare le tutele dell’agricoltura e dell’ambiente quale metodo di tutela del territorio attraverso l’uso razionale della risorsa agricola”* (art.191 TFUE).

Infatti, non solo è stato ritenuto costituzionale:

a) quel comma 7 dell’art.111 L.R. 30/2016 che consente d’installare ed esercitare *“in zona agricola”* impianti FER a biogas ed a gas di scarica e dei processi di depurazione, di potenza uguale o superiore a 999 KW, ***“esclusivamente in zona agricola, qualora richiesti dall’imprenditore a titolo principale”***;

b) ma anche il parametro della tutela sul *“contenimento del suolo”* con la sua parte agraria, (oltre che quella sugli *“elementi costituenti la rete ecologica”*) nel comparare le tutele pubblicistiche con quelle del privato richiedente l’insediamento.

A piè pari è sopravvissuto all’esame della Corte Cost. tra le altre esigenze pubbliche (già contemplate dallo Stato nell’art.12 del D.Lgs. 283 /03), il nuovo limite dato dalla tutela del *“contenimento del consumo del suolo”* (art.111, co.1, L.R.30/2016), assunto nel Veneto come principio generale a

tutela del suolo, inteso come bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni (art. 1, co. 2, L.R. Veneto n.14/2017), in cui rientra a pieno titolo la preservazione delle aree agricole e forestali e delle loro produzioni, per *“promuovere e favorire l'utilizzo di pratiche agricole sostenibili recuperando e valorizzando il terreno agricolo, anche in ambito urbano e periurbano”* (art. 3,co. 2, lett c) L.R. 14/2017).

Pare così che la giurisprudenza costituzionale abbia iniziato a ripensare al principio europeo di massima diffusione della fonti di energia rinnovabile, lasciando alle Regioni e loro *“Linee Guida regionali”* di stabilire le eccezioni alla generale utilizzabilità dei terreni agricoli per l'inserimento degli impianti FER in materia di governo del territorio ed agricoltura.

Di questa iniziale revisione di orientamento costituzionale e, quindi, di **promozione della tutela del territorio agricolo**, in particolare a favore dell'imprenditore agricolo a titolo principale per l'insediamento di alcune tipologie di impianti FER, si trova **recepimento concreto nelle stesse norme del PTRC**.

Non è tanto l'art.31 NT del PTRC in commento, rubricato come *“sviluppo delle fonti rinnovabili”*, che rinviando all'art. 12 della L.387 del 2003 non ha fatto altro che **scoprire il principio europeo della massima diffusione degli impianti Fer in zona agricola**; quanto piuttosto viene in rilievo l'intero sistema di tutela del territorio rurale Veneto, regolato dal capo I, del titolo II, N.T. del PTRC.

Così, il comma 2 dell'art.7 NT del PTRC prevede che *“nel sistema del territorio rurale la pianificazione territoriale ed urbanistica è orientata al contenimento del consumo e persegue le seguenti finalità: a)- ridurre il consumo del suolo non ancora urbanizzato... per usi infrastrutturali...; e)- promuovere pratiche colturali che garantiscano la conservazione dei paesaggi rurali...e la continuità ecosistemica... sono tutelate e favorite le pratiche agricole tradizionali, le produzioni di qualità, le produzioni biologiche e le specifiche territorialità...”*.

A sua volta il comma 3 sempre dell'art.7 cit., dispone che i Comuni, nell'individuare le aree del sistema rurale, perseguano le finalità di *“ d)...limitare la trasformazione delle aree agricole con buone caratteristiche agronomiche e investite a colture tipiche e di pregio in zone con destinazione diversa dall'agricola...; prevedere interventi di compensazione generando una superficie con valore agricolo o agroambientale equivalente..”*.

Tanto basta per sostenere che così è iniziato nel Veneto, attraverso la promozione della tutela delle aree agricole e quindi in genere della preservazione del contenimento del consumo del suolo, contenuta nel PTRC, **la riconsiderazione delle priorità d'insediamento in materia di produzione di**

energia da fonti rinnovabili, già intrapresa con la sentenza citata dalla Corte Cost. n.69/2018 e già auspicata da quella parte della dottrina più sensibile alla tutela dell'agricoltura e, in generale del territorio (S. Villamena, in Riv. Giur. edilizia, fasc. 4, 2015; G. Manfredi, 2015, in www.giustamm.it; A Greco, Riv. diritto ambiente, n.372015).

Di questa scelta operata dalla Regione Veneto nel PTRC e cioè di **contemperare il contenimento del consumo del suolo** e quindi dell'area agricola dovranno tenerne conto anche i Comuni, non appena il PERFER sarà confermato al regime delle tutele, includendovi la tutela del territorio agricolo, previsto dal PTRC.

4. L'art.31 NT del PTRC rinvia anche ad altre tipologie d'impianti FER, di limitata capacità di generazione elettrica (potenza nominale non superiore a 200 kw), contemplati dall'art.12 del D.Lgs. n.387/03 e dall'art.6 del D.Lgs. n.28/2011 sulla promozione dell'energia FER.

Per la loro progettazione, realizzazione e gestione viene contemplata una procedura abilitativa semplificata (PAS) che prevede, oltre alla domanda del privato ed altra documentazione, la sola *“dichiarazione del progettista, accompagnata da relazione”* che *“attesti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati nonché il rispetto delle norme”*.

Si forma il silenzio assenso, se entro i perentori termini di trenta giorni dalla comunicazione, il Comune non ordina di non effettuare i lavori per mancanza di una o più condizioni di legge statale.

In questo quadro a procedimento semplificato, fin dal 2011, s'è posto il tema sull'automaticità della deroga urbanistica di questi modesti impianti da realizzare in area agricola, essendo dichiarati di p.u. .

Sul punto la giurisprudenza amministrativa s'è consolidata, nel senso che questa PAS è circoscritta ai soli impianti conformi alla pianificazione urbanistica (C.d.S, Sez.IV, 19 luglio 2017, n.3565), senza che sussista la stessa facoltà di ubicare su area agricola quegli impianti produttivi FER che risultino in deroga od incompatibili con la zona di tipo agricolo, perché vengono valutati in concreto e dichiarati di p.u. nell'ambito del procedimento dell'autorizzazione unica regionale, in variante, ex art.12, co. 7, del D.Lgs. n. 287 cit. ed art.5 del D.Lgs n.28/2011 (C.d.S, Sez.II 22 marzo 2017, n.1298).

Anche nel Veneto, per la realizzazione di questi impianti, occorre siffatto requisito di compatibilità urbanistica che siano rispettati i requisiti soggettivi (imprenditore agricolo a titolo principale) ed oggettivi (approvazione dell'opera con piano aziendale), come previsti dall'art.44 e ss. della legge regionale n.11/04 (cfr. TAR Veneto, Sez.II, n.1133/2018, Pres. Pasi, est.Mielli; ord. C.d.S, Sez.IV n.3897/2017).

Senza dimenticare la Corte Costituzionale che con la più volte citata sentenza n.69/2018 ha ritenuto costituzionalmente corretto che, in attesa dell'entrata in vigore delle *"linee guida regionali"* - PERFER, *"esclusivamente gli imprenditori agricoli a titolo principale"* potessero essere autorizzati *"in zona agricola"* a realizzare e gestire gli impianti da biogas e da biomasse con potenza di 999 KW (co.7, art.111 L.R n.30/2016).

La motivazione è data dal richiamo al favor per le fonti rinnovabili e dalla finalizzazione della produzione di energia all'attività agricola, implicita nella qualità del richiedente.

Donde si ha la conferma dell'inizio di una nuova svolta giurisprudenziale a tutela delle aree agricole, secondo cui non è consentita con la PAS, presentata in Comune, l'ubicazione di impianti FER in deroga ai requisiti urbanistici ed edilizi prescritti per le strutture agricolo-produttive in zona agricola, di cui all'art.44 L.R. 11/04, a differenza del regime derogatorio d'autorizzazione unica in variante, con dichiarazione di p.u., concentrata in capo alla Regione Veneto.

Di conseguenza neppure il **silenzio-assenso**, come istituto generale previsto dall'art.20 L. n.241/90, potrà maturare per inutile decorrenza dei termini perentori di trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione unilaterale di compatibilità del progetto depositato, se non sussista la conformità urbanistica dell'impianto alle formalità e condizioni prefigurate dallo strumento urbanistico vigente o adottato per nuovi impianti strumentali all'attività agricola in area rurale e, quindi, per far maturare i meccanismi incentivanti la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, il cui aumento di quota costituisce obiettivo fondamentale degli Stati membri dell'Europa in materia di lotta al cambiamento climatico.

5. In questo quadro normativo puntuale ma complesso in materia d'energia, in cui s'intersecano norme comunitarie, nazionali e regionali, non uniformi e dalla diversa natura d'inderogabilità, emerge un principio fondamentale d'ispirazione dell'azione amministrativa e cioè quello della celerità del procedimento amministrativo di autorizzazione regionale unica, da concludersi entro termine perentorio non dilazionabile.

Altresì rileva la semplificazione normativa per essere valutati i contrapposti interessi pubblici e privati in apposita conferenza di servizio, anche nel caso di domanda in contrasto con le limitazioni programmatiche del P.E.R.F.E.R. Veneto del 2017 (ex art. 14.5 D.M. 2010).

Questo è il metodo più efficace per raggiungere la quota minima del 17% di incremento della produzione di energia da F.E.R. e di quella del 20% di risparmio energetico, cui è vincolato lo Stato Italiano in Europa al 2020 e, così,

favorire la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili e *“lottare attivamente contro il cambiamento climatico”*.

È stata la Corte Costituzionale che ha definito il punto di equilibrio tra potestà legislativa concorrente dello Stato e quella delle Regioni in questa materia di *“produzione, trasporto e distribuzione di energia”*, mettendo in luce che le Regioni, anche se non possono debordare dalla propria competenza concorrente per imporre limiti generali di localizzazioni o distanze minime, riservati allo Stato, per il criterio dell'identità di disciplina da attuarsi sull'intero territorio nazionale; tuttavia possono essere acconsentite limitazioni al *favor* per le fonti energetiche rinnovabili in coerenza con specifiche esigenze territoriali di contenimento di consumo del suolo.

Cosicché ben possono essere riservate le aree agricole anche *“solo”* agli imprenditori agricoli professionali per la costruzione od ampliamento degli impianti in questione (ex art. 111 co. 7, L.R. 30/2017, tuttora vigente).

Al contempo, la Consulta ha evidenziato che il procedimento semplificato amministrativo rende possibile l'emersione degli interessi pubblici e privati in concreto coinvolti: gli uni da tutelare ed i secondi energetici da sviluppare, in ragione dei principi fondamentali di trasparenza ed imparzialità di cui all'art. 1 L. 241/90, in concreto esercitati.

È attraverso questo sistema procedimentale che alla Regione Veneto compete attuare una sua azione strategica, trasparente, efficace ed effettiva, in particolare estesa anche a tutela del contenimento e/o riduzione progressiva del consumo del suolo, non urbanizzato e, quindi, a garantire la sostenibilità dello sviluppo economico del settore rurale, favorendovi l'installazione di impianti energetici.

Per i Comuni, saranno da approvarsi le *“Linee Guida”*, in corso di approntamento, per lo svolgimento omogeneo nella Regione della procedura abilitativa PAS ex art. 6 D.Lgs. n. 18/2011.

I Comuni si adegueranno, se non già adeguatisi nei loro strumenti territoriali, per quegli impianti FER di loro competenza (impianti fotovoltaici o di modesta potenza energetica o termica).

Così, con questa azione si dà attuazione allo *“spiraglio”* di autonomia regionale, riconosciuto dalla sentenza della Corte Cost. n. 69/2018 e recepito dal PTRC, nella parte di tutela di contenimento del consumo del suolo e, quindi, dell'area rurale, senza dover subire ulteriori condanne dalla Corte di Giustizia Europea, come da recentissima sentenza del novembre 2020.



II SESSIONE - RELAZIONI

Introduzione alla seconda sessione

Maddalena Filippi

Le città motore del futuro nel PTRC: la rete regionale di città e le azioni comunali di riordino insediativo ex L.R. 14/2019 (artt. 62-66)

Giuseppe Capocchin

L'ultrattività del PTRC 1992 ed il labirinto delle varianti finali di adeguamento dei Comuni (artt. 80, 81)

Alberto Borella

INTRODUZIONE ALLA SECONDA SESSIONE

Maddalena Filippi

Ringrazio, anche a nome del Tribunale amministrativo per il Veneto, l'Avvocato Michielan, l'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti e il Presidente Bigolaro. E' senza dubbio un vero successo essere riusciti – nonostante il difficile contesto in cui ci troviamo – a non interrompere una tradizione consolidata e a mantenere un appuntamento molto atteso come il convegno di fine novembre a Castelfranco. E che si tratti di appuntamento davvero atteso è dimostrato dagli oltre cinquecento partecipanti che da questa mattina stanno seguendo i lavori. Li saluto tutti, seppure *da remoto*.

Un grazie particolare va al Presidente onorario dell'Associazione, Avvocato Ivone Cacciavillani, anche per il commosso ricordo del Prof. Leopoldo Mazzaroli, cui questo convegno annuale è dedicato. Un ricordo che ha incrociato quello di tutti noi. E che, a tutti noi, ha consentito di percepire l'autentica passione per il diritto urbanistico che insieme hanno condiviso.

L'ultimo grazie è per la scelta di un tema - di grande interesse e di assoluta attualità, ma certamente complesso - come quello delle norme tecniche del nuovo Piano territoriale regionale di coordinamento. Le ricche relazioni di questa mattina e gli argomenti della prima tavola rotonda rendono evidente l'importanza della scelta anche per il rilievo e la diversità dei profili che coinvolge.

Un primo dato suggerito dalla relazione illustrativa al PTRC - così come dall'intervento svolto questa mattina dall'Arch. Salvina Sist, Direttore della Direzione Pianificazione Territoriale della Regione del Veneto – è quello dell'intensità del lavoro di studio, di ricognizione, di catalogazione, di verifica, di confronto, di coordinamento che ha preceduto l'adozione di questo Piano. Un impegno indubbiamente *poderoso*, come bene lo ha definito l'Avvocato Bigolaro.

Un secondo dato, di merito, concerne l'impostazione contenutistica del nuovo PTRC: la scelta del pianificatore regionale – ha rilevato l'Arch. Sist - di seguire l'evoluzione che ha segnato il passaggio dall'*urbanistica al governo del territorio* evidenzia la sostanziale diversità di impostazione rispetto al piano del 1992. Evoluzione che lo stesso titolo scelto per questo convegno ha inteso sottolineare inserendo la tematica del Piano territoriale regionale nell'ambito della materia *governo del territorio*.

In effetti la relazione illustrativa del PTRC del 2020 richiama espressamente il ruolo che – dice la dottrina - la Costituzione da vent'anni assegna alla Regione, sempre meno ente di gestione che svolge funzioni amministrative e sempre più ente di governo, con funzioni di organizzazione, di indirizzo,

di programmazione, di coordinamento, di verifica. Un ruolo che deve farsi carico generale della pari dignità istituzionale dei diversi livelli di governo, pur nella diversità delle rispettive competenze.

Con riguardo alla pianificazione urbanistica è da rilevare che il principio del “pluralismo istituzionale paritario” insito nella riforma del *Titolo V* della Costituzione ha indotto a discostarsi dall’impostazione gerarchico-piramidale dei vari livelli di governo territoriale e a muovere verso un sistema di pianificazione *flessibile e interattiva*, tale - questo è l’assunto che viene esposto - da consentire ai piani comunali e provinciali di partecipare effettivamente alle scelte concernenti l’assetto del territorio e la definizione degli obiettivi generali.

Se ne rintraccia un riferimento nel Capo secondo dello Statuto di questa Regione - modificato nel 2012 e dedicato al *Sistema Veneto* - riguardo ai rapporti tra Regione e autonomie locali: rapporti codificati alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza enunciati dall’articolo 118 della Costituzione, come modificato dalla riforma del 2001.

Il nuovo PTRC – si legge nella relazione - si pone come quadro di riferimento generale che *“non intende rappresentare un ulteriore livello di normazione gerarchica e vincolante”*, ma *“vuole essere uno strumento articolato per direttive, su cui impostare in modo coordinato la pianificazione territoriale dei prossimi anni, in raccordo con la pluralità delle azioni locali”*.

Anzi, a seguire le dichiarate intenzioni della Regione, proprio questo è uno dei profili che più differenzia il PTRC del 1992 - strumento di prescrizioni e vincoli - da quello del 2020 che, come ha sottolineato questa mattina l’Arch. Sist, definisce invece strategie, obiettivi, indirizzi e azioni.

Si legge ancora nella relazione che, in sede di redazione del nuovo Piano, è stato rispettato il metodo - voluto dal legislatore regionale - del confronto e della concertazione con gli enti pubblici territoriali e con gli altri soggetti preposti alla cura degli interessi pubblici, con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, con i gestori dei servizi pubblici e di uso pubblico, soggetti tutti invitati a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche.

Lo scenario descritto è dunque quello di un processo aperto per consentire, nel rispetto della disciplina regionale, la collaborazione attiva dei diversi soggetti coinvolti.

Il PTRC – si sottolinea inoltre nella relazione illustrativa - non è da intendere *“come un atto unico e definitivo, ma come uno strumento-processo continuamente integrabile, aperto alle richieste ed alle esigenze della società*

civile, in grado di prevedere ipotesi alternative e di sviluppare le componenti operative gestionali del processo di pianificazione”.

Del resto, molti osservano che di un tale spostamento di baricentro – dall’*urbanistica* al *governo del territorio* – e dei suoi riflessi a proposito degli strumenti di pianificazione ha preso atto da tempo la giurisprudenza costituzionale: la quale in più pronunce si è riferita alla trasformazione dei piani da strumenti rigidi a strumenti disaggregati, da strumenti a contenuto fortemente precettivo a piani leggeri, rilevando il tendenziale superamento della tradizionale impostazione gerarchica a favore di un assetto più flessibile.

A sua volta, è un dato che la giurisprudenza amministrativa in tema di piani territoriali di coordinamento, regionali o provinciali, si è da tempo concentrata sul problema della impugnabilità delle relative norme. Per orientamento costante, è stata esclusa l’ammissibilità dei ricorsi proposti contro le *direttive* (perché prive di rilevanza esterna in attesa del recepimento da parte dell’ente cui sono rivolte), ma si è affermata l’impugnabilità delle previsioni – contenute soprattutto nei Piani territoriali a valenza paesistica – con immediata efficacia precettiva verso soggetti privati o anche pubblici.

Solo recentemente – con due sentenze dell’ottobre scorso, entrambe della II Sezione – il Consiglio di Stato ha affrontato direttamente il tema del rapporto tra i diversi livelli di pianificazione territoriale alla luce dell’assetto costituzionale introdotto con la riforma del *Titolo V*.

Con una prima decisione (II, 20 ottobre 2020, n. 6330) si è escluso che la relazione tra i diversi livelli sia governata dal principio della gerarchia, il principio regolatore essendo piuttosto quello della competenza, portato del principio di sussidiarietà verticale dell’art. 118 della Costituzione.

Ma, con chiarezza ancora maggiore, negli stessi giorni (II, 15 ottobre 2020, n. 6263), è stato deciso che il sistema della pianificazione territoriale urbanistica successivo alla riforma costituzionale del 2001, come delineato dalle leggi regionali di “seconda generazione”, modifica in modo rilevante l’assetto definito dalla legge urbanistica del 1942.

Il nuovo sistema – afferma quella sentenza - risponde ad un’impostazione meno “gerarchica” e più armonica, che vede nella leale collaborazione, oltre che nella sussidiarietà, i principi ispiratori delle scelte. Sistema che trova conferma nella flessibilità che contraddistingue i rapporti tra piani di scala diversa e nella previsione di una serie di strumenti di sintesi procedurale tra i vari livelli di pianificazione (come la conferenza dei servizi), per la risoluzione dei problemi di coordinamento.

È proprio alla leale collaborazione – così si legge nella relazione illustrativa – che il nuovo PTRC si riferisce nell’individuare la via per affrontare la mol-

tepicità e soprattutto la complessità degli interessi che coinvolgono i diversi livelli territoriali di governo. Nel *Prologo* – con cui si apre la parte del Piano contenente le Norme Tecniche - si legge infatti che il PTRC aspira a diventare un *“punto d’arrivo e sintesi di un processo di concertazione e partecipazione quanto mai aperto e dialettico”*; e in questo senso intende *“creare una rete – un’alleanza strategica all’insegna della condivisione e della corresponsabilità – tra tutti gli enti territoriali”*.

Tant’è che le disposizioni *prescrittive* – espressamente qualificate come tali – non superano la decina e riguardano aspetti di natura per lo più tecnico-ambientale (come la *sicurezza idraulica*, la *sicurezza geologica*, i *corridoi ecologici*, la *localizzazione degli impianti fotovoltaici al suolo*).

Ma, accanto al profilo della leale cooperazione, il nuovo PTRC dichiara di proporsi di affrontare la complessità degli interessi anche nella direzione verticale, definendo principi e indirizzi generali: il PTRC del 2020 - si legge ancora nel Prologo – è sì *“un piano di idee e scelte, piuttosto che di regole; un piano di strategie e progetti, piuttosto che di prescrizioni”*, ma è anche un piano che, *“forte della sua capacità di sintesi”*, è in grado di farsi *“orientamento della pianificazione provinciale e di quella comunale”*.

Se è consentita una considerazione di estrema sintesi, si potrebbe dire – a seguire tali indicazioni - che in questo *doppio binario* può forse cogliersi uno degli aspetti che più segnano la diversa impostazione del nuovo piano rispetto a quello del 1992.

Diamo allora avvio ai lavori del pomeriggio con due relazioni. La prima - affidata all’Arch. Giuseppe Cappochin, Presidente del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori e Paesaggisti – ha per tema le città, *motore del futuro* e tratterà in particolare della rete regionale di città e delle azioni comunali di riordino insediativo secondo quanto previsto dalla legge regionale n. 14 del 2019 (tema oggetto degli articoli 62 – 66 delle norme tecniche).

La seconda relazione – che sarà svolta dall’Avv. Alberto Borella - riguarda invece il tema dell’ultrattività del Piano del 1992 e affronterà la delicata questione delle varianti finali di adeguamento dei comuni (tema oggetto degli articoli 80 e 81 delle norme tecniche).

Seguirà poi, nella seconda parte del pomeriggio, una tavola rotonda – moderata dal Prof. Bruno Barel - che consentirà di approfondire altri *tematismi* delle norme tecniche, oltre a quelli già trattati questa mattina.





LE CITTÀ MOTORE DEL FUTURO NEL PTRC: LA RETE REGIONALE DI CITTÀ E LE AZIONI COMUNALI DI RIORDINO INSEDIATIVO EX L.R. 14/2019 (ARTT. 62-66)

Giuseppe Capocchin

Buongiorno a tutti,

ringrazio l'Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti per l'invito a partecipare al Convegno.

Il tema affidatomi: *"Le città motore del futuro nel PTRC: la rete regionale di città e le azioni comunali di riordino insediativo"* è un tema particolarmente caro agli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori italiani in quanto è stato il tema centrale dell'ultimo nostro Congresso Nazionale *"Abitare il Paese – Città e territori per il futuro prossimo"* e di tutte le azioni successive.

Va dato atto al PTRC di aver posto tra i propri temi centrali la *"risorsa città quale motore del futuro"*.

Non era scontato, visto che, ad esempio, il suddetto tema non è minimamente affrontato nel primo PTRC del 1992 un piano che, come ricordava questa mattina il Prof. Calegari, era più incentrato su prescrizioni e vincoli, e neppure è affrontato dall'art. 24 della L.R. 11/2004 – Contenuti del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento.

Negli otto obiettivi riportati al primo comma dell'art. 24 non c'è infatti alcun riferimento alla città e tantomeno alla *"città motore del futuro"* di cui al titolo IX delle Norme Tecniche del PTRC

Riassumo brevemente, prima di sviluppare alcuni approfondimenti, una sintesi dell'articolato e della Relazione illustrativa sullo specifico punto in discussione.

Il capitolo 14 della Relazione del PTRC *"Città motore del futuro"* evidenzia che una delle sfide della pianificazione urbanistica si realizza, ogni giorno, nel raggiungere l'armonia del vivere uomo-ambiente ed è per questo che sono indispensabili previsioni lungimiranti tese a compiere scelte pianificatorie puntuali ed equilibrate non legate alla logica imperante del consumo di suolo.

Il Veneto è descritto, tradizionalmente, come una regione policentrica, ad urbanizzazione diffusa. Manca una grande città metropolitana che caratterizza altre regioni quali, ad esempio: Piemonte, Lombardia, Liguria, Lazio, Campania.

L'art. 62 delle Norme Tecniche del PTRC – rete di città - individua l'organizzazione del sistema insediativo veneto come una rete di città costituita:

- a. dalla piattaforma metropolitana dell'ambito centrale (Vicenza, Padova, Venezia, Treviso);
- b. dall'ambito occidentale di rango metropolitano (Verona, Garda);
- c. dall'ambito pedemontano;
- d. dall'ambito esteso tra Adige e Po;
- e. dall'ambito delle città alpine;
- f. dall'ambito delle città costiere.

Ai fini di razionalizzare lo sviluppo insediativo del Veneto in un'ottica di competizione internazionale, di sostenibilità e di incremento della qualità della vita, il PTRC:

- a. incentiva l'uso consapevole del territorio;
- b. promuove le strategie di rafforzamento della rete di città;
- c. favorisce la crescita e il rafforzamento delle relazioni tra le città capoluogo e le medie città venete;
- d. favorisce le strategie di sviluppo urbano che minimizzano il consumo di suolo;
- e. favorisce una copianificazione unitaria per meglio declinare le peculiarità e potenzialità intrinseche dei territori.

Nelle "aree ad alta densità insediativa" (tav. 08), ricadenti nella piattaforma metropolitana dell'ambito centrale, nell'ambito occidentale di rango metropolitano e nell'ambito pedemontano, il PTRC stabilisce che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica:

- a. perseguono la densificazione edificatoria;
- b. individuano le misure per favorire il recupero, la riqualificazione e riconversione di aree e/o insediamenti degradati e/o inutilizzati, anche attrverso l'utilizzo dei crediti edilizi;
- c. contemplano l'utilizzo di nuove risorse territoriali esclusivamente quando non esiste alternativa alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente.

In merito alle azioni sulla città, l'art. 63 del PTRC prevede che i Comuni pre-

dispongano piani, programmi, azioni, volti a:

- a. riorganizzare complessivamente l'accessibilità alla città, diversificando i modi di trasporto, privilegiando le reti di trasporto pubblico;
- b. tutelare e rivitalizzare i centri storici per evitare processi di abbandono;
- c. promuovere la riorganizzazione delle centralità, elevando la dotazione degli standard di servizi esistenti e introducendone di nuovi, riqualificare le aree di degrado economico e sociale e i siti urbani abbandonati, dotando le periferie di spazi pubblici;
- d. riqualificare i quartieri periferici;
- e. attivare politiche relative alla residenza, per contenere il disagio abitativo;
- f. valorizzare il verde urbano;
- g. incentivare i servizi di prossimità.

L'art. 64 - *Riordino del sistema insediativo e criteri di progettazione* - promuove l'attuazione delle direttive e delle indicazioni della comunità europea secondo le indicazioni relative a:

- a. adattamento e mitigazione;
- b. governance del territorio;
- c. pianificazione urbanistica;
- d. sperimentazione e sistema di monitoraggio avanzato;
- e. educazione ai cambiamenti climatici in rapporto alle città e al territorio.

Sulla scorta dei suddetti obiettivi gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica devono provvedere al riordino degli insediamenti esistenti secondo criteri che riguardano:

- a. le aree produttive, nell'ottica di ridurre il numero;
- b. le aree commerciali, al fine della riorganizzazione complessiva delle sedi varie e degli spazi privati;
- c. le aree residenziali con obiettivi di qualità paesaggistica e con la definizione di alti livelli prestazionali.

Gli obiettivi che ho sintetizzato, ritengo siano tutti sostanzialmente condivisibili e appropriati; non sembrano però andare oltre a dichiarazioni di intenti piuttosto ovvie e scontate, tra l'altro non adeguatamente tradotte a livello normativo, senza indicare strategie concrete per l'attuazione dei suddetti

obiettivi. Le opzioni relative ai “nuovi traguardi per una crescita di qualità” si ispirano, come riportato a pag. 13 della Relazione Illustrativa del PTRC, allo “schema di sviluppo dello spazio europeo” approvato a Potsdam nel maggio del 1999, e cioè al triplice obiettivo: società, economia, ambiente, declinato in tre finalità politiche:

- la coesione economica e sociale;
- la salvaguardia delle risorse naturali e del patrimonio culturale;
- una competitività più equilibrata dello spazio europeo.

Da allora sono trascorsi più di 20 anni, come molti, troppi, ne sono trascorsi dall’avvio della Variante al PTRC con la pubblicazione del “Documento Programmatico Preliminare” avvenuta nel lontano 2004.

Nel frattempo è cambiato il mondo: stiamo vivendo trasformazioni epocali a livello internazionale, con un cambio di passo che sta investendo le abitudini e gli stili di vita.

Da molto tempo ai Convegni sulle città parliamo di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo di suolo, di economia circolare, di città policentrica, di inclusione sociale.

Sono slogan che ripetiamo, tutti d’accordo, in merito ai quali però, salvo rare eccezioni, non vengono avviate azioni strutturali concrete.

Anche nel nuovo PTRC si parla, tra l’altro, di contenimento del consumo di suolo; a pag. 210 della Relazione si indicano le azioni per attuarlo; se ne parla al futuro: *“la Giunta Regionale, sentita la competente Commissione Consiliare, stabilirà la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale”*; ma la Commissione Consiliare si è già espressa in data 23.03.2018 e la Giunta Regionale ha già deliberato in data 15.05.2018.

Nella stessa pagina della Relazione viene evidenziata l’istituzione di un fondo regionale per la rigenerazione urbana e demolizione delle opere incongrue.

In effetti, l’art. 10 della L.R. 14/2017 ha previsto l’istituzione di un fondo regionale per le suddette finalità; un fondo che esiste già da tre anni, peccato che sia stato, fino ad oggi, finanziato con 200.000 euro all’anno.

Rigenerare costa di più rispetto a costruire su aree di espansione. L’operatore economico, potendo scegliere, continuerà ad investire in aree di espansione, fintantoché non verrà attuata una politica di riequilibrio dei costi e una politica fiscale che favorisca la rigenerazione accompagnata da una politica di incentivi seri, come quelli, ad esempio, della Regione Emilia-Romagna che, con la Legge urbanistica n° 24/2017, ha previsto un primo stanziamento di 37 milioni di euro entro il 2020 a fronte di un impegno complessivo di 100

milioni, a fondo perduto, per favorire gli interventi di rigenerazione.

In ogni caso è certamente importante l'intervenuta approvazione del PTRC, con la quale si chiude finalmente un iter sofferto, durato troppi anni.

Ma ancora più importante sarà avviare, subito, un cambio di paradigma per ricostruire su nuove basi, con le persone al centro del progetto e con una visione proiettata al 2050 la relazione tra economia e società.

È indispensabile, ritengo, un salto culturale, in primis da parte della politica; capire che nel mondo stanno avvenendo trasformazioni epocali, che siamo di fronte ad un modello nuovo di città, che non è questione solo di norme e di standard quantitativi.

I giovani, solo per fare un esempio, sono più interessati a pagare per usare, piuttosto che per comprare casa, auto.

La dinamica demografica, caratterizzata da perdita di popolazione, invecchiamento, bassi tassi di natalità, riduzione della composizione media delle famiglie determina, oltre a ridotte capacità di mantenimento e di innovazione del patrimonio costruito, diverse relazioni tra dimensioni dell'alloggio e dimensione della famiglia.

In sostanza, uno scenario demografico in calo determina un nuovo rapporto con lo spazio costruito.

La pandemia di Covid-19 (naturalmente il PTRC, vista la tempistica, non poteva prevederlo) ha fatto emergere, oltre alle drammatiche conseguenze sanitarie, una serie di domande sul come si vivrà dopo, quale convivenza sarà possibile, quale sarà il futuro delle città e quello dell'abitare.

Il virus, oltre ad avere costretto ad una lunga clausura, ha imposto tra noi una distanza, un vuoto (che diventa un muro) di almeno un metro, che impone nuovi comportamenti su: lavoro, shopping, tempo libero, spazi comuni e servizi pubblici.

Passate le prime settimane di "reclusione" e sgomento, è da subito divenuta chiara la necessità di ripensare a nuove forme di convivenza e a strutture adeguate per viverle: la città che conosciamo è stata messa in discussione ma, nello stesso tempo, con la vivacità e la capacità di resilienza e di rigenerazione che della città sono il fondamento, ha messo in atto nuovi protocolli di comportamento sociale, ha cercato misure e ipotesi diverse e sperimentali. E nel pensare al futuro della città, le filosofie di riferimento sono resilienza, qualità della vita, sostenibilità, ambiente, uguaglianza, smart working, tutte tematiche che dovrebbero essere concretamente centrali nel progetto di un nuovo, a mio giudizio, urgente PTRC

Un PTRC che prefiguri strategie per città a misura d'uomo, coerente con i 17 goals dell'agenda urbana dell'ONU (non basta citarli in relazione), del

patto di Amsterdam, della dichiarazione di Davos sulla Baukultur, strategie che trovano oggi la loro sintesi nel “New European Bauhaus” e cioè il nuovo impegno europeo per la rivoluzione verde dell’economia europea, un passo che segue il Green Deal 2050, verso una cultura green europea.

Un PTRC che magari promuova, solo a titolo di esempio, la città dei 15 minuti a misura d’uomo e rispettosa dell’ambiente, lanciata dalla Sindaca di Parigi, affinché ogni cittadino possa raggiungere in un quarto d’ora a piedi o in bicicletta, i servizi necessari per mangiare, divertirsi e lavorare. Una proposta per quartieri residenziali integrati con servizi, verde, uffici e fabbriche.

Nel secolo scorso, per evitare la prossimità tra le fabbriche (grandi, rumorose, inquinanti) e le residenze, si separavano i quartieri dove si lavorava da quelli dove si viveva e quindi, poi, anche dalle zone dei grandi centri commerciali.

È nata da qui la città dei flussi, degli spostamenti continui, i centri che di giorno si riempiono e di notte si svuotano: da qui derivano molti dei problemi urbani.

Per avere quartieri residenziali integrati con servizi, verde, uffici e fabbriche, è necessaria, oggi più che mai, una rivoluzione urbanistica, e cioè un grande ripensamento circa la localizzazione di alcune funzioni pubbliche e collettive che, tradizionalmente, non hanno mai varcato i confini della città centrale e che potrebbero e dovrebbero favorire il policentrismo delle città.

Il tutto con un mix di funzioni che permetterebbero di aumentare la qualità della vita, di alleggerire la congestione e quindi l’inquinamento, nonché di ridurre fenomeni di pendolarismo.

Lo scorso mese di ottobre la Presidentessa della Commissione Europea Ursula Von der Leyen, ha annunciato il New European Bauhaus, il piano per lo sviluppo sostenibile dell’Unione Europea, ovvero il nuovo progetto ambientale economico e culturale, parte integrante del Next Generation U.E.; il bilancio a lungo termine dell’Unione, unito all’iniziativa Next Generation U.E., costituirà, con un impegno di 1.800 miliardi di euro, il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato dalla U.E. per agevolare la ripresa e per far fronte agli effetti della pandemia a livello comunitario.

Il progetto ha l’ambizioso obiettivo di rendere l’Europa il primo continente a impatto climatico zero nel 2050. Questo richiederà ben più che una semplice riduzione delle emissioni. Serve un modello economico che restituisca al pianeta ciò che gli viene sottratto, basato su un’economia circolare alimentata da energie rinnovabili.

La qualità più importante del New Bauhaus è il legame che vuole instaurare tra il mondo della scienza e della tecnologia e quello della cultura e dell’arte, troppo spesso fino ad oggi considerate marginali nel progetto città.

La strategia dell’Unione ha l’obiettivo primario di ridurre le emissioni e la po-

vertà energetica, portando vantaggi economici, ambientali e sociali, ma allo stesso tempo vuole anche creare una nuova estetica del Green Deal in grado di combinare la buona architettura e il design di qualità con la sostenibilità.

Nelle parole della Presidente della Commissione Europea, il Bauhaus non rappresenta solo un progetto ambientale o economico. Deve essere un nuovo progetto culturale per l'Europa, un movimento basato sulla sostenibilità, l'inclusività e l'estetica che aiuti ad avvicinare i cittadini al green deal in materia innovativa e antropocentrica, rendendolo più attraente.

Cosa prevede, quindi, il New Bauhaus?

Deve dimostrare che ciò che è necessario può essere anche bello, che lo stile e la sostenibilità vanno di pari passo.

Dobbiamo quindi abbandonare strade a noi familiari e cambiare la nostra prospettiva.

Il nuovo Bauhaus, ha sottolineato Ursula Von Der Leyen, creerà le condizioni necessarie per farlo.

I prossimi due anni vedranno nascere i cinque progetti iniziali del Bauhaus in diversi Paesi della nostra Unione.

Tutti saranno improntati alla sostenibilità, ciascuno con sfumatura diversa.

I loro temi spazieranno dai materiali da costruzione naturali all'efficienza energetica, dalla demografia alla mobilità orientata al futuro, all'innovazione digitale efficiente, ma il tutto sempre in combinazione con la cultura e l'arte.

Questi laboratori creativi e sperimentali, autentici punti di attracco per le industrie europee, costituiranno il punto di partenza di una rete europea e mondiale che punterà a massimizzare l'impatto economico, ecologico e sociale.

L'auspicio è che il nuovo Bauhaus lanci un movimento creativo e interdisciplinare che sviluppi norme estetiche e funzionali, in sintonia con le tecnologie di punta, l'ambiente e il clima.

L'obiettivo è stimolare il dibattito su nuovi metodi di costruzione e nuovi moduli di progettazione. In sostanza dipende da noi fornire una risposta che sappia rendere più bello e umano il nostro XXI secolo.

L'auspicio è che questi obiettivi comunitari, concreti ed innovativi, supportati, come abbiamo visto, dal più ingente impegno di spesa mai finanziato dall'Unione Europea, veda il governo della nostra Regione, attore protagonista del progetto comunitario, coinvolgendo l'intera filiera del governo del territorio.

È una occasione unica, irripetibile, un treno che passa solo una volta e dal quale non possiamo permetterci di rimanere a terra.



L'ULTRATTIVITÀ DEL PTRC 1992 ED IL LABIRINTO DELLE VARIANTI FINALI DI ADEGUAMENTO DEI COMUNI (artt. 80, 81)

Alberto Borella

1. Ho già avuto modo di anticipare, nel corso della riunione preparatoria del convegno, il mio rispettoso dissenso rispetto al titolo della relazione assegnatami.

Il **PTRC 1992** deve considerarsi a mio avviso morto e sepolto, come si evince dall'art. **82**, comma 1, delle norme tecniche del nuovo PTRC, che così recita:

*“Il presente piano **sostituisce** il PTRC 1992 ed entra in vigore decorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione nel BUR”.*

Vero è che l'art. 80, comma 1, delle norme tecniche del PTRC, precisa, testualmente, che *“La tavola “ricognizione degli ambiti di tutela del PTRC 1992” contiene l'analisi dello stato di attuazione delle aree di cui alle tavole 5 e 9 del Piano territoriale regionale di coordinamento approvato con provvedimento del Consiglio regionale n. 382 del 28 maggio 1992....Per tali ambiti, in attesa della disciplina paesaggistica recata dai piani paesaggistici regionali d'ambito (PPRA) di cui all'art. 72, si applicano le seguenti disposizioni....”.*

In sostanza non si può parlare di “ultrattività” del PTRC 1992, ma semplicemente del recepimento delle tavole 5 e 9 del “vecchio” PTRC, nella tavola contenente la ricognizione degli ambiti tutelati.

Come tutti sanno, il “nuovo” PTRC 2020 è privo di valenza **paesaggistica**, ma ha esclusiva valenza **urbanistica**.

Va ribadito che il PTRC 1992, essendo precedente rispetto al codice dei beni culturali n. 42/2004, non possedeva la valenza paesaggistica prevista dal codice del 2004, essendo stato redatto in base **all'art. 1, comma 1 bis della “legge Galasso” n. 431/1985**, che attribuiva esclusivamente alle Regioni la competenza in tema di piani paesaggistici.

La conseguenza che deriva dalla mancanza di un piano paesaggistico redatto congiuntamente da Regione e Ministero in base all'articolo **135** del codice dei beni culturali è che l'autorizzazione paesaggistica potrà essere rilasciata dai Comuni soltanto previo parere obbligatorio e vincolante della Soprintendenza, in base all'art. **146** comma 5 del predetto codice.

Se invece si fosse in presenza di un piano avente anche valenza paesaggistica, elaborato di concerto con il Ministero, il parere della Soprintendenza

rimarrebbe si obbligatorio, ma **non vincolante**.

La scelta, certamente di natura politica, compiuta dal Consiglio regionale, comporta dunque la permanenza in capo alla Soprintendenza del potere di veto assoluto in tema di autorizzazioni paesaggistiche: ben sappiamo noi avvocati che la giurisprudenza amministrativa ritiene insindacabili le motivazioni che sono frutto della discrezionalità tecnica, a meno che la motivazione sia soltanto apparente e non contenga *“una sufficiente esternazione delle peculiari ragioni per le quali si ritiene che un’opera non sia idonea a inserirsi nell’ambiente attraverso l’esame delle sue caratteristiche concrete e l’analitica individuazione degli elementi di contrasto con il vincolo da tutelare”*. Così **TAR Veneto, sez. II, 15 gennaio 2020 n. 42**, estensore Nasini.

Se la motivazione del parere contrario presenta i requisiti indicati nella sentenza citata, il *diktat* della Soprintendenza non potrà essere messo in discussione dal Giudice Amministrativo.

Confesso che mi sfuggono le ragioni che hanno indotto il Consiglio regionale a far “saltare il tavolo”, per così dire, della pur faticosa trattativa con il Ministero per la redazione congiunta del Piano paesaggistico, con il risultato di mantenere di fatto la sudditanza dei Comuni nei confronti della Soprintendenza.

In parole povere: che fretta c’era per varare un PTRC “monco”?

È sorprendente che l’11 agosto 2020, a poco più di un mese dell’approvazione del PTRC, la Giunta regionale abbia approvato con delibera n. 1176 il “protocollo d’intesa” con il Ministero per proseguire nella “trattativa” per la redazione del piano paesaggistico.

È il caso di ricordare che la **Corte Costituzionale**, con sentenza n. **66 del 30 marzo 2018**, ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 45 ter della l.r. 11/2004 (introdotto dall’art. 63, comma 7, l.r. n. 30/2016) che prevede che *“nelle more dell’approvazione del piano paesaggistico di cui al comma 1 [la Giunta regionale] procede alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui, rispettivamente, agli articoli 136 e 142, comma 1, del codice”*, giacché *“deve ritenersi che anche la ricognizione dei beni da sottoporre a vincoli paesaggistici debba essere realizzata congiuntamente con lo Stato ne discende che anche l’attività ricognitiva deve essere frutto di un percorso condiviso in ogni suo passaggio e in ogni sua fase, da Stato e Regioni”*.

Va poi aggiunto che la recentissima sentenza della **Corte Costituzionale** n. **240 del 17 novembre 2020** ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dal Governo contro la Regione Lazio relativamente all’approvazione del Piano territoriale paesistico regionale per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

La decisione del Consiglio regionale di procedere unilateralmente all'approvazione di un PTRC "monco", perché privo di valenza paesaggistica, appare dunque di assai dubbia legittimità.

Al di là della questione di legittimità costituzionale dell'approvazione di un piano territoriale "monco" della parte paesaggistica (in questa occasione il Governo non ha sollevato il conflitto di attribuzione) v'è da chiedersi se il Consiglio regionale si sia reso conto della gravità delle conseguenze derivanti dalla mancanza di un piano paesaggistico redatto congiuntamente da Regione e Ministero in base all'art. 135 del codice dei beni culturali: e cioè, come già rilevato, che l'autorizzazione paesaggistica potrà essere rilasciata dai Comuni soltanto previo parere **obbligatorio e vincolante** della Soprintendenza, in base all'art. 146, comma 5 del predetto codice.

2. L'articolo 24 della Legge Regionale 11/2004, che riguarda il contenuto del PTRC, non contiene alcun riferimento alla valenza paesaggistica prevista dal codice dei beni culturali del 22 gennaio 2004 n. 42, precedente di soli tre mesi rispetto alla Legge Regionale.

Per colmare la grave lacuna il legislatore regionale è intervenuto (dopo 7 anni!) con la legge **n. 10 del 2011** introducendo nella l.r. urbanistica n. 11/2004 il titolo V bis – paesaggio – ed in particolare gli articoli 45 bis e 45 ter.

L'art. **45 bis** contiene l'espresso riferimento agli artt. 135 e 143 del codice dei beni culturali, riconoscendo dunque la necessità della "copianificazione" paesaggistica, mentre l'art. **45 ter**, nel testo introdotto nel 2011, così recita al comma 1:

*"La Regione approva il piano paesaggistico, ovvero un piano urbanistico – territoriale con **specifico considerazione dei valori paesaggistici**, secondo le modalità ed i contenuti di cui agli articoli 135 e 143 del codice. Il piano paesaggistico è adottato ed approvato con le procedure di cui all'art. articolo 25 e **può essere formato anche per singoli ambiti territoriali considerati prioritari per la pianificazione paesaggistica.**"*

(Altre modifiche all'art. **45 ter** sono state introdotte dalle Leggi Regionali n. 30 del 2016 e 14 del 2017)

Ritengo che la previsione, introdotta nel 2011 con l'art. 45 ter (che prevede, in alternativa ad un unico piano paesaggistico, la redazione di più "pianetti" per singoli ambiti territoriali), si ponga in contrasto con l'art. 135 del codice dei beni culturali che impone che **"tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito....mediante piani paesaggistici"**, laddove il plurale si giustifica con riferimento alle Regioni, al plurale, contenuto nel comma 1 comma dell'art. 135).

Il terzo comma dell'art. 135 prevede che *"in riferimento a **ciascun ambito** i*

piani predispongono specifiche normative d'uso".

In base all'art. 135, dunque, il piano paesaggistico non può che essere **unico**, ben potendo ovviamente contenere "specifiche normative d'uso" per ciascun ambito, ma non contempla certamente singoli "pianetti".

L'art. 72 delle norme tecniche del PTRC così invece recita:

*"Il territorio regionale è articolato in **14 ambiti** di paesaggio [primo comma] prevedendo al secondo comma, la "redazione di piani paesaggistici regionali d'ambito (P.P.R.A.) ai sensi e per gli effetti dell'art. 45 ter... congiuntamente con il Mibact".*

L'art. 80 delle norme transitorie e finali fa riferimento alla "disciplina paesaggistica recata dai piani **paesaggistici regionali d'ambito** (P.P.R.A.) di cui all'art. 72."

È noto a tutti che il Ministero ha sollevato perplessità (per non dire contrarietà) sull'ipotesi del frazionamento del Piano Paesaggistico in 14 P.P.R.A..

Va detto che contemporaneamente all'approvazione del PTRC il Consiglio Regionale ha approvato un ordine del giorno presentato dal Consigliere Calzavara che impegna la Giunta Regionale "a proseguire nel lavoro di pianificazione paesaggistica congiunta con il Mibact... ed a "proseguire e concludere, pertanto, congiuntamente con il Mibact, il lavoro di relazione (forse si intendeva "redazione") dei piani paesaggistici regionali d'ambito, come previsto dalla legislazione regionale e statale vigente."

Senonché l'11 agosto 2020 la Giunta Regionale con la già ricordata deliberazione n. 1176 ha approvato uno schema di protocollo d'intesa tra la Regione ed il Ministero (all. A) che prevede, all'art. 2, la "predisposizione del **piano paesaggistico esteso a tutto il territorio regionale**": mentre il comma 4 recita che "il piano paesaggistico predisporrà, ai sensi dell'art. 135, comma 3, del Decreto legislativo 42/2004, per ciascuno degli ambiti individuati, specifiche normative d'uso".

Se ho ben interpretato il contenuto di questo protocollo, la Giunta Regionale ha compiuto un'apprezzabile **retromarcia** rispetto alla previsione degli artt. 72 e 80 delle norme tecniche, rinunciando all'idea di redigere 14 "pianetti" paesaggistici, come del resto proposto dalla Soprintendente di Venezia nella riunione di comitato tecnico Regione-Mibact del 30 gennaio 2020.

Forse che la Giunta regionale si è resa conto dell'illegittimità dei "pianetti"?

Se così fosse, *il revirement sarebbe apprezzabile.*

Si torna dunque alla domanda iniziale: per quali motivi la Regione ha voluto varare un piano monco, piuttosto che proseguire la pur faticosa "trattativa" con il Ministero?

Quanti anni dovranno trascorrere per l'approvazione di un piano avente anche valenza paesaggistica?

Il "protocollo" di cui s'è appena detto (ignoro se sia già stato sottoscritto dalle due parti) prevede la redazione del piano paesaggistico a'sensi dell'art. 135 del codice dei beni culturali, che verrebbe ad affiancarsi al PTRC appena approvato.

Avremmo così due piani "monchi"!

È ben vero che l'art. 135 del codice prevede la possibilità di un piano esclusivamente paesaggistico, in alternativa ai *"piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici"*, ma la redazione di un autonomo piano paesaggistico potrebbe venire a trovarsi in contrasto con talune previsioni del piano urbanistico.

Per evitare il rischio di trovarsi di fronte a 2 piani "monchi", non coordinati, suggerirei di integrare il PTRC con la parte paesaggistica, con le eventuali modifiche alla parte urbanistica che si rendessero necessarie alla luce delle previsioni (che non potranno che essere condivise) della parte paesaggistica: con il risultato di avere **un unico PTRC avente anche valenza paesaggistica**.

3. L'art. 81 delle norme tecniche prevede che **"entro 12 mesi dall'entrata in vigore del presente piano le Province, la Città Metropolitana ed i Comuni adeguano i propri strumenti territoriali ed urbanistici ai contenuti dello stesso, a'sensi dell'articolo 3 e del comma 5 dell'art. 12 della legge regionale 11/2004:** che prevede, all'art. 12, comma 5 che **l'approvazione del Piano territoriale regionale di coordinamento, del Piano territoriale di coordinamento provinciale e delle loro varianti comporta l'obbligo per i comuni di adeguarsi adottando apposite varianti al PAT e al P.I."**.

Precisa poi il comma 2 dell'art. 81 delle norme tecniche del PTRC che **"il decorso del termine di cui al comma 1 comporta l'applicazione dei poteri sostitutivi a'sensi dell'art. 30 della l.r. 11/2004"**.

Si ricorda, al riguardo, che il comma 6 dell'art. 30 della legge regionale urbanistica attribuisce alla **Provincia il potere sostitutivo**, che si esercita attraverso la convocazione del Consiglio comunale con assegnazione di un termine, decorso infruttuosamente il quale nomina un commissario ad acta.

Credo che l'individuazione delle previsioni del PTRC che comportano l'adeguamento dei piani territoriali sottordinati al Piano territoriale provinciale (Piano provinciale, PATI, PAT e P.I.) sia un'impresa piuttosto ardua, anche perché il PTRC, in base all'art. 24 della legge regionale 11/2004, non sembra contenere, a differenza del piano provinciale, prescrizioni e vincoli.

Più che di labirinto, parlerei di **cascate**, se non del Niagara, quanto meno delle Marmore.

E ciò perché è ipotizzabile un adeguamento a **cascata**: dal Piano provinciale, al PATI, al PAT ed al P.I.!

Ci troveremo dunque di fronte a quell'eccesso di pianificazione urbanistica deplorato da Paolo Stella Richter, maestro di tutti noi in questa materia.

Credo che sia indispensabile, al riguardo, utilizzare l'art. **11 ter** della legge urbanistica regionale, introdotto dalla legge regionale **30/2016**, recante **"misure per il coordinamento degli strumenti di pianificazione incidenti sul Governo del territorio"**.

La norma prevede infatti che la Giunta regionale possa convocare una **conferenza di servizi istruttoria tra gli enti interessati per verificare se sussistano disposizioni della pianificazione incoerenti o contrastanti tra loro**.

Il secondo comma prevede opportunamente che la variazione degli strumenti di pianificazione comunale e provinciale possa essere attuata mediante un **accordo di programma** ai sensi dell'art. **32** della legge regionale **29 novembre 2001 n. 35** (da non confondere con l'accordo di programma di cui all'art. 7 della medesima l.r. 11/2004, che ha tutt'altro oggetto, essendo preordinato alla *"definizione e la realizzazione di programmi d'intervento o di opere pubbliche o di interesse pubblico, che richiedono l'azione integrata e coordinata di comuni, Province, Regione, amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici o privati...a' sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*: accordo che può anche comportare, come previsto dal secondo comma, varianti urbanistiche.

L'art. 32 l.r. 35/2001 (espressamente richiamato dal comma 2 dell'art. **11 ter** introdotto nella l.r. 11/2004 *"per il coordinamento degli strumenti di pianificazione incidenti sul Governo del territorio"*) contiene il riferimento alla l.r. 23/1999 (sui PIRUEA, abrogata dall'art. 49 della medesima l.r. 11/2004), senonché l'art. 11 ter della legge regionale all'urbanistica si limita a prevedere che *"la variazione degli strumenti di pianificazione comunale e provinciale, conseguente all'accordo di programma, è determinata sulla base della risultanze della conferenza di servizi e dei pareri espressi in quella sede dai soggetti interessati nel rispetto delle gerarchie dei piani e delle competenze dei soggetti in rapporto al livello di pianificazione"*.

Né l'art. 11 ter l.r. 11/2004 (né l'art. 32 l.r. 35/2001) prevedono peraltro forme di pubblicità relativamente alle varianti allo strumento urbanistico oggetto dell'accordo di programma: a differenza di quanto prevede l'art. 6 l.r. 11/2004 per gli accordi tra soggetti pubblici e privati, che, al comma 3,

precisa che *l'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime **forme di pubblicità e partecipazione***".

Orbene, pare a me che nell'auspicabile ipotesi che la Regione voglia avvalersi dell'art. 11 ter per provvedere alle varianti di adeguamento degli strumenti urbanistici "a cascata", sia necessario rispettare le regole sulla pubblicità e partecipazione previste dal citato art. 6 l.r. 11/2004 e dagli artt. 14 e segg. della medesima legge regionale relativamente ai vari piani urbanistici: e ciò per evitare (o, per meglio dire, ridurre) il rischio di impugnazioni da parte dei proprietari di immobili la cui destinazione venga modificata.

Auspicherei, per concludere, un intervento chiarificatore della Giunta regionale che aiuti i Comuni ad individuare quali possano essere le previsioni del P.I. che richiedano la necessità di un adeguamento, in vista della convocazione delle conferenze di servizi previste dall'art. 11 ter.

Buon lavoro ai Comuni ed alla Direzione Urbanistica Regionale.

Post Scriptum

All'inizio della relazione orale ho espresso il mio più vivo apprezzamento per le precedenti relazioni (dei proff. Calegari e Breganze) e soprattutto per quella dell'arch. Sist, direttrice della direzione pianificazione territoriale della Regione, che ha illustrato l'enorme lavoro compiuto dagli uffici nel corso degli anni per la redazione del PTRC e mi ha aiutato a comprendere il contenuto dello stesso meglio di quanto sia ricavabile dalla mera lettura delle norme tecniche.

Rimane il mio dissenso sulla scelta politica finale compiuta dal Consiglio regionale, relativa all'approvazione di un piano "monco", che mi è scappato di definire "scellerata" per le ragioni che ritengo di essere riuscito ad indicare.

TAVOLA ROTONDA

ULTERIORI TEMATISMI DELLE NORME TECNICHE DEL NUOVO PTRC

Introduzione

Bruno Barel

**La disciplina del sistema produttivo e commerciale:
limiti da pianificazione territoriale a confronto con
liberalizzazione attività economiche ex D.L. 201/2011
(artt. 45-50)**

Francesco Volpe

Riflessioni

Bruno Barel

**La rete per la mobilità delle persone e merci: il sistema
complessivo e le aree strategiche d'interesse pubblico
(artt. 38-44)**

Piero Pedrocco

Riflessioni

Bruno Barel

**La disciplina di riqualificazione del territorio rurale
veneto e le priorità dei finanziamenti Unione Europea
(artt. 7- 14)**

Paolo Piva

Riflessioni

Bruno Barel

**La rete ecologica regionale: il difficile equilibrio
tra ampliamento delle tutele ambientali e crescita
insediativa (artt. 26-28)**

Giovanni Campeol

Riflessioni

Bruno Barel

INTRODUZIONE

Bruno Barel

Questa seconda Tavola rotonda del convegno prosegue l'analisi tematica dei principali contenuti del PTRC. La prima Tavola rotonda è stata dedicata al paesaggio, all'assetto idraulico del territorio, all'energia; ora l'analisi prosegue spostando l'attenzione sull'impatto territoriale delle attività economiche, intese nel senso più ampio di attività sia industriali e artigianali, sia della grande distribuzione commerciale, sia delle infrastrutture per la mobilità delle persone e dei beni. Accanto a questi aspetti, però, il programma si cura di riservare non minore attenzione alla condizione del territorio "aperto", non urbanizzato, e alla sua valorizzazione tanto sotto il profilo dell'uso agricolo e dell'impiego accorto delle risorse finanziarie disponibili a tal fine, tanto sotto il distinto profilo della migliore tutela dell'ecosistema, che potremmo anche descrivere come tutela del mondo animale e vegetale in relazione alla antropizzazione dei suoli.

Mi sembra di poter cogliere, al fondo e nell'insieme di tutti questi temi, alcuni elementi comuni meritevoli di essere sottolineati.

Il primo di essi è il carattere naturalmente interdisciplinare. In questa sede più che mai si coglie l'esigenza che la "lettura" giuridica di un documento di pianificazione territoriale sia condotta sulla base di una conoscenza maggiore del "sottostante", rappresentato sia dall'analisi della situazione reale del territorio che dagli obiettivi politici e dagli strumenti scientifici disponibili per governare il processo di cambiamento. Il giurista è generalmente imbarazzato davanti a disposizioni non direttamente precettive ma programmatiche, tende spesso a leggerle utilizzando le abituali categorie giuridiche e le metodologie esegetiche elaborate per le norme precettive; per converso lo stesso legislatore, chiamato a raccogliere in un documento ad hoc delle "norme tecniche di attuazione", appare talora disorientato a stabilire che cosa esattamente debba intendersi con questa espressione, tanto da oscillare tra proposizioni descrittive, enunciazioni di obiettivi politico-amministrativi, esortazioni e buoni propositi. Per di più, primo destinatario di queste disposizioni programmatiche, più ancora dei pianificatori locali, sembra in fine essere la Regione stessa, che in effetti dispone delle più rilevanti competenze, e risorse, per concretizzare molti degli obiettivi annunciati. Proprio per dare allora un senso più compiuto, ed incisivo, e forse anche una maggior utilità,

ai contenuti di un documento di pianificazione di livello territoriale ampio e sovraordinato, è particolarmente utile cercare di capire la “sostanza” dei temi e dei problemi, direi quasi al di là delle specifiche parole usate per indicarli. In questo senso, dunque, l’intreccio delle competenze scientifiche e delle prospettive, ma anche delle tecniche di analisi e dei linguaggi, è particolarmente prezioso.

Un secondo aspetto comune, che è poi anche una chiave di lettura, è la dimensione sovranazionale che informa i temi allo studio. Ciò vale naturalmente per i loro contenuti, ma vale anche per la loro definizione e regolazione giuridica. Sia i valori in gioco, sia gli orientamenti politico-amministrativi, sia molti degli strumenti di regolazione e molte delle risorse finanziarie disponibili dipendono infatti da valutazioni e scelte che si sono già concretizzate in accordi internazionali e in piani d’azione e fonti normative dell’Unione europea, a costituire un bagaglio culturale e un quadro di riferimento imprescindibile sia per la Regione che per le autonomie locali, e perciò anche per i giuristi.

Un terzo aspetto che mi sembra essere comune è quello della inadeguatezza che permea disposizioni “datate”, che non hanno potuto per ragioni di tempo metabolizzare e decantare adeguatamente tutto quanto è accaduto, e sta per accadere, dopo la genesi originaria di questo PRTC: che è certamente prezioso nella sua dimensione culturale e scientifica, come fonte di conoscenza del territorio regionale, ma che fa fatica a leggere il futuro, “il nuovo che avanza”, già ben tratteggiato da quel visionario che è l’arch. Pino Cappochin nel suo intervento della mattinata.

Questo PRTC è come un inventario di un asse ereditario prezioso, un’analisi di quanto la storia ci ha consegnato e ci affida, uno strumento utile per comprendere il senso profondo della ricchezza di famiglia che ci troviamo a custodire per le prossime generazioni; un atlante, con cartelli segnaletici che si indicano delle direzioni di marcia, insomma un programma politico-amministrativo di larga massima, non supportato però da un piano finanziario neppure di larga massima, che rinvia ad altri strumenti le scelte importanti.

Ma è ora di lasciare la parola al prof. avv. Francesco Volpe, professore ordinario di Diritto amministrativo nell’Università di Padova, che tratterà il tema nodale e complesso, al centro del dibattito sullo sviluppo sostenibile e il risparmio di suolo, relativo al buon governo dell’insediamento territoriale delle attività economiche.





LA DISCIPLINA DEL SISTEMA PRODUTTIVO E COMMERCIALE: LIMITI DA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE A CONFRONTO CON LIBERALIZZAZIONE ATTIVITÀ ECONOMICHE EXD.L. 201/2011 (artt. 45-50)

Francesco Volpe

Il secondo piano territoriale di coordinamento è il primo ad essere stato approvato dopo l'entrata in vigore della legge regionale dopo la riforma della legge urbanistica veneta del 2004.

Dette riforme avevano innovato sul contenuto che il piano territoriale avrebbe dovuto assumere non solo sotto il profilo della conformazione del territorio direttamente legata all'urbanistica, ma anche con riferimento al sistema produttivo e commerciale.

In effetti, con riferimento soprattutto al primo aspetto, il vecchio PTRC conteneva relativamente poche disposizioni.

Benché, in particolare, al sistema produttivo fosse dedicato già allora un intero titolo delle Norme Tecniche, a vedere più in dettaglio il loro contenuto esse si limitavano ad imporre ai Comuni, all'atto di prevedere nuovi insediamenti produttivi, preliminari valutazioni sull'impatto delle zone in una dimensione intercomunale.

Se mai erano più puntuali i riferimenti alle c.d. attività terziarie, ponendo ad esempio alcune prescrizioni per l'insediamento dei nuovi centri commerciali, e al turismo, attraverso una classificazione dei Comuni a vocazione turistica in quattro categorie, da cui discendevano specifici obblighi di adeguamento, in sede di stesura degli strumenti urbanistici locali.

Ma il vecchio PTRC risaliva al 1991 e ancora non esisteva l'art. 24 della legge n. 11/2004, il quale stabilisce che lo strumento di regolamentazione regionale dell'assetto del territorio debba essere coerente con il programma regionale di sviluppo previsto dalla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35.

Sebbene neppure quest'ultimo programma possa essere definito un piano direttamente economico, quale forse si potrebbe assumere ai sensi dell'art. 41 cost. e che, negli anni '50, alcune forze politiche cercarono di approvare su base nazionale, non vi è nessun dubbio, tuttavia, che esso abbia, almeno indirettamente, tale finalità.

Lo dimostra l'art. 9 della legge n. 35 che, definendone i contenuti, si richia-

ma alle linee fondamentali per lo sviluppo della società, agli obiettivi sociali, economici e dello sviluppo locale di lungo periodo; alle strategie programmatiche e alle metodologie operative per il conseguimento degli obiettivi di medio e breve periodo, assicurando il coinvolgimento degli altri soggetti pubblici e dei privati della società e dell'economia.

L'attuale Piano di sviluppo regionale, tuttavia, non è dato da un atto amministrativo, ma è esso stesso una legge regionale, essendo stato approvato alla l.r.v. n. 5/2007. Benché datato, esso indicava alcuni contenuti e indirizzi che oggi troviamo trascritti nel nuovo piano territoriale. Così, ad esempio, il Programma di Sviluppo Regionale, circa il sistema industriale, osservava che il c.d. modello veneto si sarebbe dimostrato incapace di divenire "sistema", dal momento che i suoi tratti caratterizzanti evidenzerebbero pesanti elementi di dispersione, frammentarietà, disorganizzazione, alla luce del quale si dovrebbe parlare, se mai, di un non-modello; di un fenomeno pressoché impossibile da riprodurre.

Conseguentemente, il programma affidava ai successivi gradi di programmazione (tra cui deve intendersi anche il PTRC) lo sviluppo di azioni di sistema, volte a difendere l'imprenditoria locale dalle aggressioni della globalizzazione e dei competitori orientali e dei Paesi dell'Est, nelle seguenti direzioni, tra le altre: promozione e sostegno dei distretti produttivi; innovazione tecnologica, ricerca e sviluppo; incentivazione delle eccellenze strategiche sul territorio.

Si tratta, come è evidente di indicazioni a cui fanno riferimento gli artt. da 45 in poi delle Norme Tecniche oggi in esame.

Merita, però, di comprendere se un tale tipo di programmazione economica sia possibile e se la Regione, in particolar modo, possa erigersi a ente regolatore dell'economia.

Il termine di riferimento è proprio il d.l. n. 201/2011, richiamato nel titolo della mia relazione, il quale affonda la sua ispirazione direttamente nei grandi principi del diritto europeo: il principio della libera concorrenza e quello di libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.

Ogni programmazione economica, infatti, reca in sé impliciti divieti, verso tutto quello che con la medesima programmazione non è coerente.

Ecco, perciò, che l'art. 31 del d.l. n. 201/2011 afferma la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali, mentre, il successivo art. 34 stabilisce, a proposito dell'attività economiche in generale, l'abrogazione dei divieti di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e delle abilitazioni a esercitarla solo all'interno di una determinata area.

A risolvere questa antinomia tra i due scopi, quello della programmazione economica, da un lato, e quello della libertà delle attività economiche, dall'altro, il PTRC acquisisce, almeno nelle intenzioni, un valore intermedio.

Esso nasce pur sempre nella famiglia dei piani urbanistici e tale rimane la sua principale funzione. Tuttavia, attraverso la regolamentazione del territorio, si accede ad una regolamentazione indiretta dell'economia, in conformità ad un allargamento degli scopi dei piani urbanistici che sempre più inglobano funzioni e finalità tra di loro anche molto eterogenee.

In tal modo, il PTRC sembra essere diventato il piano generale della programmazione regionale, perché il territorio è strumentale ad ogni attività economica e regolando il primo si finisce per regolare la seconda.

Se mi è consentito di esprimere un'opinione personale, per quel che vale, l'utilizzo del ptrc alla stregua di un instrumentum regni mi lascia piuttosto dubbioso, perché sono abituato a ragionare per sistemi fissi e statici: se deve essere programmazione territoriale non può essere programmazione dell'economia, perché diversamente si traviserebbe la funzione dell'atto. Ma, in disparte le raccomandazioni contenute nel d.l. n. 201/2011, le mie convinzioni sono quasi più di opportunità che di stretto diritto. Come ho più volte avuto occasione di dire, infatti, l'art. 41 della Costituzione, nelle sue antitetiche affermazioni a tutela, per un verso della libertà dell'iniziativa economica privata, per altro verso della programmazione subordinata alle finalità sociali, non è norma di compromesso (come un tempo di usava dire) tra le sei componenti dell'assemblea costituente, ma è norma ambigua e come tale va oggettivamente trattata.

Essa può consentire di sostenere sia una cosa sia il suo esatto contrario, alla bisogna.

Date queste premesse, si tratta in ogni caso di verificare come il sistema economico produttivo esca regolato dal nuovo PTRC.

Il Titolo sesto, allo stesso dedicato, si compone di due capi.

Prendendo in esame il primo dei due capi, che concerne il sistema produttivo in senso stretto, ci rendiamo conto che l'art. 4 ha finalità essenzialmente definitorie.

Esso suddivide il territorio regionale in due grandi tipologie di aree che vanno a definire il più grande insieme dei sistemi produttivi di livello regionale. La prima è definita "Territori piattaforme e aree produttive", la seconda, invece, è denominata "Territori strutturalmente conformati". Queste stesse tipologie sono a loro volta suddivise in vari ulteriori sottotipi che non mette qui in conto esaminare, perché basta rinviare al testo della disciplina tecnica.

Vale, invece, considerare che non è chiara quale sia l'essenza delle due grandi tipologie, dal momento che entrambe si riferiscono a aree eterogenee.

Se i territori strumentali sembrano riferirsi a quelle aree con particolari strutture di rete, essi comprendono, tuttavia, anche aree produttive localizzate e denominate che forse avrebbero potuto comparire accanto ad altre voci dei c.d. Territori piattaforma.

In ogni caso si tratta di una pianificazione ampia.

Se lasciamo le astratte norme tecniche per trasferirci ad esaminare la puntuale cartografia, ci renderemo conto che non molta parte del territorio Veneto sfugge a questa categorizzazione regionale. Ne esce indenne parte del vicentino e parte del territorio montano; per il resto, più o meno ogni parte del territorio è assoggettata all'una o all'altra categoria.

Particolarmente diffusi, in modo particolare, sono i territori urbani complessi, gli ambiti di pianificazione coordinata e gli ambiti agroalimentari che, per rientrano in una terza macrocategoria, quella delle eccellenze produttive, a cui è dedicato un articolo a sé: l'art. 46.

Di fronte a tale complessa attività definitoria, vi è a questo da chiedersi quale ne siano le conseguenze.

Anche senza voler richiamare il proverbiale rasoio di Occam, in diritto una categoria è assunta allo scopo di farne derivare precisi effetti giuridici.

E tuttavia piuttosto sorprendente che, almeno allo stato, le norme tecniche non descrivano quali siano le conseguenze giuridiche di questa categorizzazione.

Vi è da chiedersi quale ne sia l'utilità, salvo che non si intenda precisarla con futuri ed eventuali interventi normativi o amministrativi che si richiamino a queste categorie, ma, che, in questo momento, non sono ancora noti.

La stessa nozione generalissima di sistema produttivo d'interesse generale è priva di effettualità, dal momento che gli obblighi di adeguamento che discendono dal PTRC e che sono esposti nella loro massima parte, nell'art. 47, si riferiscono a tutte le aree produttive e non solo a quelle di livello regionale, stabilendo il principale scopo che è quello di contrastare il fenomeno della dispersione insediativa e di contenere il consumo di suolo, favorendo processi di aggregazione e concentrazione territoriale e funzionale.

Chi, pertanto, come me si dichiara dubbioso sull'opportunità di introdurre una programmazione economica travestita da programmazione territoriale, ha dunque motivo, in un certo senso, di rallegrarsene perché gran parte della disciplina contenuta nel capo dedicato alle attività produttive sembra avere un carattere più ricognitivo più che normativo. Essa descrive stati fatti, più che esprimere una programmazione del futuro.

Questo non vuol dire che manchi una indicazione di criteri o di indirizzi,

benché così non testualmente identificati, ma si limita solo ad alcune fenomenologie di sistemi produttivi, i quali vengono così ad assumere rilevanza autonoma.

Così, per i territori geograficamente strutturati, cioè aree nominalmente individuate, in cui lo sviluppo delle attività produttive si è adattato alle caratteristiche morfologiche e geografiche del territorio, l'art. 45 prevede alcuni doveri di adeguamento per le Province, che sono tenute a disciplinare la dotazione di servizi e di reti tecnologiche, a individuare gli ambiti collinari, pedemontani e dell'Alta pianura da sottoporre a specifici progetti di riqualificazione e riorganizzazione, a promuovere il riordino degli insediamenti esistenti e la riconversione di eventuali elementi detrattori e specifici progetti di restauro ambientale.

Per gli ambiti di programmazione coordinata, che, come ho detto, coprono una non piccola parte del territorio regionale, vengono stabilite prescrizioni più di carattere procedimentale che di contenuto.

Hanno un'identità normativa, poi, altre due categorie.

Una è quella delle aree produttive multiuso complesse con tipologia prevalentemente commerciale di cui mi occuperò, quando esaminerò il secondo capo del Titolo, relativo, appunto, al commercio.

L'altra categoria è delle aree interessate da uno sviluppo turistico-ricettivo, con riguardo alle quali l'art. 47 oltre a prevedere obblighi di copianificazione tra i comuni stabilisce che si dovrà privilegiare "l'accorpamento e l'ampliamento delle strutture ricettive esistenti, in vista di una riqualificazione qualitativa delle strutture e del raggiungimento di un livello ottimale nell'economicità della gestione".

È questa una piena norma di diritto pubblico dell'economia, perché è diretta ad incidere sul numero e sulla conformazione degli imprenditori del settore.

È anche una norma che può creare non pochi problemi, non solo con riferimento ai principi generali di libertà della concorrenza, di stabilimento e di circolazione dei servizi, ma anche perché essa si riferisce a beni soggetti ad una disciplina trasversale e anch'essa potenzialmente antitetica.

È evidente, infatti, che questi obiettivi di accorpamento e di ampliamento delle strutture ricettive esistenti principalmente riguarderanno le strutture ricettive di massa, che, poi, nel nostro territorio sono i campeggi – o le strutture similari - stabiliti nelle località balneari.

Gli imprenditori che operano nel settore, tuttavia, agiscono spesso sulla base di un titolo concessorio sulle spiagge, per il rilascio del quale il codice della navigazione e la disciplina europea impongono, in linea di massima e salve le contestate proroghe introdotte da disciplina speciale, lo svolgimento di una

gara, ad opera dei Comuni nella loro qualità di enti gestori, per conto dello Stato, del bene demaniale.

Mi chiedo, dunque, in che modo di riuscirà a concentrare uno scopo di accorpamento e di ampliamento con il principio dell'evidenza pubblica, destinata alla più vasta platea degli operatori.

L'inserimento, nei futuri bandi, di clausole dirette a limitare l'accesso alla gara di offerenti particolarmente qualificati, del resto, non può essere oggetto di disciplina da parte del PTRC e, soprattutto, vi è da interrogarsi sulla legittimità di iniziative di siffatto genere.

Volendo, tuttavia, concludere l'approfondimento delle norme tecniche sui sistemi produttivi, non resta che ribadire la vacuità delle categorie così introdotte, per riconoscere che, a prescindere dalle stesse, i contenuti precettivi del PTRC si riferiscono a tutti gli insediamenti produttivi.

Essi sono dichiarati per i Comuni ancora una volta, dall'art. 47, il quale ribadisce i criteri del riuso, della riqualificazione, del preliminare sfruttamento delle zone di piano non ancora utilizzate.

Maggiormente precettivo, invece, è il capo dedicato al commercio, che, tuttavia, nasce monco e non avrebbe potuto essere diversamente.

Qui, infatti, la disciplina del territorio vale sempre meno come strumento indiretto di programmazione economica, proprio perché il territorio non è più un fattore indispensabile per la produzione, stante la sempre più massiccia e capillare influenza sui mercati degli operatori commerciali in rete con consegna a domicilio.

Principale focus delle norme tecniche sono le grandi strutture di vendita ed è significativo, a loro riguardo, un'importante variazione di tendenza.

L'art. 42 del vecchio ptrc favoriva il decentramento delle attività commerciali e ammetteva le strutture della grande distribuzione, con l'unica condizione che sussistessero idonee infrastrutture di accesso e adeguati parcheggi.

Da allora è cambiato molto; forse è cambiato tutto. La guerra commerciale tra i grandi operatori del settore che avrebbe dovuto, nelle intenzioni, portare alla sopravvivenza di pochi gruppi sta incamminandosi verso l'epilogo e si sta cominciando ad avvertire che, quando sarà finita, essa lascerà sul campo qualche ingombrante cadavere edilizio. Non è irragionevole ipotizzare che molti dei grandi mall che nel frattempo sono stati costruiti saranno destinati alla chiusura e, infine, all'abbandono, inertizzando spazi destinati a diventare aree di degrado.

È dunque solo urbanistico il motivo per cui l'art. 48 impone ai Comuni e alle Province, nell'ambito delle rispettive competenze, di incentivare il contenimento del suolo, favorendo interventi di consolidamento dei poli com-

merciali esistenti, di recupero e riqualificazione di aree e strutture dismesse e degradate e incentivando prioritariamente l'utilizzo dei crediti edilizi, qualora previsti?

Non ne sono convinto.

La stessa disposizione aggiunge, infatti, che le discipline urbanistiche degli enti locali dovranno "prefigurare uno scenario evolutivo della rete distributiva commerciale che favorisca la razionalizzazione di quella esistente, anche riequilibrandone il rapporto superficie commerciale/abitante, e garantisca l'efficienza dei flussi di traffico indotti dall'insediamento delle strutture" e "assicurare una maggiore sostenibilità economica, sociale, territoriale e ambientale degli insediamenti nel territorio".

Vi è, poi, anche l'art. 47 (ma qui siamo di nuovo nel capo I, relativo al sistema produttivo, secondo il quale, Comuni e Province debbono adoperarsi per "l'accorpamento e l'ampliamento delle strutture ricettive esistenti, in vista di una riqualificazione qualitativa delle strutture e del raggiungimento di un livello ottimale nell'economicità della gestione".

Tutti questi elementi sembrano far propendere che si sia in presenza, più che di una disciplina urbanistica, di una forma di regolamentazione indiretta dei mercati, il cui contenuto sembra favorire i player attualmente esistenti e limitare l'ingresso ai nuovi operatori.

Le ragioni urbanistiche volte a evitare il consumo del suolo sono molto consistenti e ben si comprende che le relative preoccupazioni possano giustificare queste chiusure.

Tuttavia, vi è da chiedersi se questa sorta di chiusura sia davvero compatibile con la disciplina statale del 2011. Mi chiedo anche se un "chiuso a tutti" sia la giusta risposta alla misura precedente, che apriva a tutti.

La cosa va poi collocata in una sorta di ecosistema più ampio, perché è ovvio che le grandi strutture tolgono linfa vitale agli esercizi di vicinato (e non solo) dei centri storici.

Sul punto, l'art. 49 segue la linea dettata dalla più recente legislazione regionale, volta a rivitalizzare il commercio nei centri urbani e nei centri storici.

Ma, a mio giudizio, è sufficiente constatare che le modalità con cui ciò dovrebbe essere attuato consisterebbero nel "promuovere il potenziamento delle reti per il trasporto pubblico e per la mobilità ecosostenibile e la previsione di idonei sistemi di viabilità, accesso e sosta da realizzarsi con criteri di efficienza ed eco-compatibili" e che di parcheggi le Norme Tecniche parlino solo agli artt. 38 e 68, ove li si ammette, ma solo in quanto "scambiatori" ed "estranei ai centri storici" per comprendere come la rivitalizzazione commerciale degli stessi centri risponda più a un libro delle buone intenzioni che a una realtà ricercata e praticata.



RIFLESSIONI

Bruno Barel

Il lucido e realistico intervento del prof. Francesco Volpe meriterebbe molte sottolineature. Mi limito ad osservare, quanto alla localizzazione di strutture per la grande distribuzione commerciale, che la materia è già ampiamente regolata dalla legge di riforma n. 15 del 2012, cosicché entro la griglia così stabilita e consolidata già da otto anni poco spazio restava per il PTRC. D'altra parte, l'eCommerce sta rapidamente riscrivendo le "regole d'ingaggio", spostando le criticità sulle piccole attività commerciali urbane e anche sui grandi insediamenti extraurbani, insidiati dalle medie strutture di prossimità.

Quanto poi al tessuto produttivo industriale e artigianale, che permea in modo diffuso quasi tutto il territorio regionale non coperto da montagne o laghi, la questione che si pone oggi non è più quella delle direzioni di espansione bensì all'opposto quella di governare processi di concentrazione e ristrutturazione, e di riqualificazione delle aree dismesse, auspicabilmente anche con demolizioni senza ricostruzioni. In questa direzione, la legislazione regionale ha già introdotto strumenti innovativi da sperimentare nella pianificazione locale, come i crediti edilizi da rinaturalizzazione o di incentivo alla riqualificazione. Ma direi che non siano da sopravvalutare, verso questi obiettivi, gli strumenti di pianificazione tradizionali, trattandosi di processi economici strettamente legati sia ai processi in corso di cambiamento del tessuto economico, soprattutto manifatturiero, accelerato dalle nuove tecnologie e dall'informatica e dalla logistica e dall' eCommerce, sia alla disponibilità di adeguate e mirate risorse finanziarie.

Ma è tempo di lasciare la parola al prof. ing. Piero Pedrocco, docente di Tecnica e Pianificazione Urbanistica nell'Università di Udine, perché ci parli di un secondo tema, strettamente legato al precedente, sulle reti di mobilità di persone e merci, direi l'apparato arterioso e venoso del sistema economico. Un tema che ha visto molti cambiamenti, dopo la prima elaborazione del PTRC, dal Passante di Mestre alla Pedemontana veneta, dall'ammodernamento della viabilità dolomitica all'allargamento dell'autostrada Venezia-Trieste, dall'ampliamento dell'aeroporto di Tessera alle prime tratte di "metropolitana" centroveneta. E all'orizzonte vicino – sei anni – c'è il nuovo tunnel ferroviario del Veneto, idoneo al transito di treni lunghi fino a 750 metri.



LA RETE PER LA MOBILITÀ DELLE PERSONE E MERCI: IL SISTEMA COMPLESSIVO E LE AREE STRATEGICHE D'INTERESSE PUBBLICO (artt. 38-44)

Piero Pedrocco

1. Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) della Regione del Veneto è stato approvato con deliberazione di Consiglio Regionale n. 62 del 30 giugno 2020 (BUR n. 107 del 17 luglio 2020). Le presenti note giungono pertanto postume, almeno in parte, rispetto ad un iter formativo che ha pure visto lo scrivente coinvolto nella stesura di osservazioni allo strumento per conto del Centro regionale di studi urbanistici del Veneto di cui fa parte. Non mi esimerò per questo dal formulare, con proposito costruttivo per il presente e, soprattutto, per il futuro, alcune critiche al Piano, ed in particolare alla parte di normativa sulla mobilità cui si riferisce specificamente questo scritto.

Al titolo V, articolo 38, delle Norme tecniche del PTRC, il comma 1 fa espreso riferimento alla Tavola 04, Mobilità, che “rappresenta il sistema complessivo della mobilità del Veneto e fornisce lo scenario territoriale per le politiche insediative di sviluppo regionale”.

L'idea che il sistema complessivo dei trasporti, e secondariamente della mobilità dai quali non può essere disgiunta nemmeno come effetti strutturali e fondari, come vedremo più avanti, sia alla base dello scenario degli insediamenti, condizionandoli, e ovviamente, viceversa, essendone condizionato, appare uno dei pilastri fondamentali di ogni atto di pianificazione del territorio. La solita antinomia, se sia nato prima l'uovo o la gallina, trova in questo campo precisa corrispondenza sulla nascita dell'insediamento o del percorso. In ambo i casi non c'è apparentemente risposta su chi sia nato per primo. Ma ciò è sbagliato, essendoci una risposta univoca, semplicissima e paradossale: è nato prima l'*Archaeopteryx Lithographica*. Ovvero un dinosauro con penne, piume e denti nel “becco”, che deponeva uova. Una forma transitoria tra i dinosauri piumati non-aviari e i moderni uccelli, sostanzialmente un “mostro”, un classico “anello di congiunzione” nell'evoluzionismo darwiniano. Nel secondo caso abbiamo invece lo “scambista”¹. Anche qui una deviazione dalla norma. Uno speculatore *ante litteram*, un “furbo”, o “intelligente” individuo neanderthalliano o sapiens, capace di tradurre in qualche embrionale profitto la possibilità offerta da un guado, un vallo, una foce

1 Non nell'accezione di “chi pratica lo scambio tra coppie” o di “ferroviere o tranviere addetto alla manovra degli scambi”, ma di “soggetto economico che svolge un'attività di mercato scambiando beni”.

fluviale, di scambiare oggetti a proprio vantaggio con altri individui, a loro volta attratti da vantaggio reciproco e dalla località nella quale praticamente si ha l'incontro di domanda e offerta. In sostanza un altro "mostro", per la sua stessa specie! Che di quello spazio e di quei percorsi faceva comunque uso preminente rispetto ad altri, rendendoli appunto "luogo", in quanto punto di scambio privilegiato e riconosciuto per l'arrivo dei perigliosi e faticosi "percorsi"; la volgare *strata*, come sovrapposizione tecnica degli strati che la compongono nel formare le *viae* e gli *itinera*, verrà assai dopo, ma da ciò, di fatto, deriva, con successivi passaggi, il concetto sociale di *civitas* e materiale di urbe. Quello stesso concetto di *civitas* che condivide la radice con civiltà. Non ci soffermeremo oltre, ma potremmo ricordare come siano sorte nel punto del guado città come Roma (Ponte Sublicio, Isola Tiberina), Firenze (nel guado che congiungeva, e col *castrum* separava, gli Etruschi a nord dell'Arno da quelli a sud dello stesso fiume), Londra, o Venezia e Genova, con il loro ruolo di mediazione tra terra ed acqua.

Nello stesso comma 1, si trova però anche la citazione del Piano Regionale dei Trasporti (PRT), come elemento definitorio della "programmazione di settore".

Seppure il nuovo PTR della Regione del Veneto presenti una certa intelligenza programmatoria, aderendo a quella logica del "piano programma" che incorpora le trasformazioni in itinere di progetti che la società spontaneamente produce, e che comunque non sarebbero alienabili, secondo una logica di liberalismo accorto che orienta la spesa verso i progetti più significativi,² non possiamo dimenticare che viene definito come "Piano". E qui la distinzione logica tra Piano e Programma dovrebbe essere evidente, essa ha mille definizioni canoniche ma in sostanza, per quanto ci riguarda: il primo ha in sé una inevitabile valenza strategica³, e non parlando di galline ovviamente spaziale, che richiede scelte politiche tra differenti scenari ritenuti opportuni, che vengono disegnati assumendo, diremmo oggi, cogenza fondiaria, mentre il secondo pertiene alle tattiche per raggiungere diversi livelli di conformazione di queste strategie nel tempo e secondo le risorse disponibili. Dunque, se il primo riguarda il "cosa", il secondo riguarda il "come" raggiungere quel "cosa".

2 Questa logica, seppure oggi sia vigente lo Urban and Regional Planning Act del 2015, è propria anche al modello urbanistico anglosassone che seguì la Town and Compulsory Purchase Act del 2004, con sostanziale eliminazione del Local Plan e dello Structure Plan che lo doveva sorreggere e con il passaggio a semplici Key Diagrams di indirizzo e atti progettuali che in un Framework alimentano il Piano, trasformato nella traduzione degli intenti strategici esposti dal Key Diagram (Diagramma Chiave), attraverso i progetti che dallo stesso sono indirizzati, con scarsi vincoli procedurali, procedimentali e normativi, ma con una certa visione strutturale d'insieme.

3 Derivata dal gergo militare greco antico, la strategia oggi può essere intesa come un piano d'azione (non in sé e per sé l'azione o le azioni) di lungo termine, usato per impostare e coordinare tattiche e operazioni tese al raggiungimento di uno scopo predeterminato. Da tempo in urbanistica viene associata a ventagli di ipotesi o scenari delineabili a seguito della situazione territoriale e socio-economica analizzata, tra i quali operare scelte per raggiungere obiettivi strutturali e assetti urbanistici, economici, sociali, fisici e geografici futuri.

Orbene, va subito detto che le strategie del Piano dei trasporti, seppure tatticamente ben concepito dal punto di vista programmatico, non aderiscono ad un modello di insediamento regionale facilmente identificabile come scenario strategico, ponendosi più come un pragmatico momento di scelta tra opzioni per lo più già in essere. Manca in sostanza una speculazione prefigurativa generale del futuro urbanistico, economico, sociale, fisico e geografico, che dovrebbe indicare il modello distributivo e deambulatorio di una Regione in quanto espressione di una civiltà e di un sentire culturale comune. E ciò anche secondo diverse opzioni e visioni tra cui scegliere, per quella relazione forte che sempre è esistita, dall'antichità più remota ai giorni nostri, tra il luogo ed il percorso. Questo il PTR un po' lo perde, meno forse il PTRC, grazie ai rapporti che potremmo scorgere anche tra la Tavola 04 e la tavola Tavola 08, "Città motore del futuro", anche se nemmeno questo strumento appare deciso sul tema di quale scenario affrontare per affermare la stessa persistenza della regione economica e sociale che lo ha prodotto. Lo iato dalla Serenissima e dal Regno d'Italia, a oggi, è evidentissimo, e la regione va smarrendosi in una perdita di qualità e insediamenti generalizzata, che la periferizza⁴.

Il comma 2, dello stesso articolo 38 delle Norme tecniche del PTRC, parla apertamente di "razionalizzazione dei sistemi insediativi e delle reti di collegamento viario di supporto", forse non tanto al fine di promuovere, quanto "al fine di migliorare la circolazione delle persone e delle merci..." La "razionalizzazione" è un termine che è stato molto usato nell'economia di impresa per significare una riduzione degli organici improduttivi. Si noti però che, "anche mediante la riqualificazione delle infrastrutture esistenti", è una dizione che presuppone comunque la parallela necessità di crearne di nuove⁵. Essa potrebbe in ogni caso definire una fattispecie che poco ha a che vedere con la promozione. In sostanza, potrebbe alternativamente essere intesa in due differenti modi, sia come riduzione o cancellazione delle eccedenze e dei cosiddetti "rami secchi" scarsamente produttivi per il sistema dei trasporti e le ditte che vi afferiscono, ma non per il sistema nel complesso⁶, sia come una revisione programmatica del sistema dei trasporti in prospettiva di un migliore assetto generale del territorio. E noi, questa razionalizzazione, nella seconda accezione vorremmo intenderla: se non fosse che l'elenco di cui al comma 3 dello stesso articolo, fa trapelare più un modello basato sulle tatti-

4 Per esempio, rispetto ad aree economiche più forti, seppure provenienti da condizioni strutturali originanti meno decise ma evidentemente più resistenti rispetto ai modelli degli ultimi secoli, come la Lombardia o la Baviera, che oggi già non sono per dimensioni e struttura paragonabili al Veneto.

5 Cioè "anche": a significare che, in aggiunta a qualcosa che già funziona potrebbe essere realizzato pure qualcosa di nuovo.

6 Come nel caso tipico della dismissione di molte ferrovie minori che non reggano l'apporto di legge del 35% di copertura dei costi dai biglietti, la cui cancellazione lascia comunque un vuoto di prospettive sociali ed economiche aumentando la mobilità individuale.

che, di volta in volta affinate per migliorare il trasporto, che non sulla relazione tra lo stesso trasporto e la qualità perseguibile di una società più strutturata architettonicamente, socialmente e culturalmente. Il *focus* dell'elenco è infatti la "maggiore efficienza complessiva del sistema di mobilità...", e non del sistema nel suo complesso.

2. Il comma 3., punto a), dell'art. 38 delle Norme tecniche del PTRC, sull'interscambio ferro-gomma, non presenta soluzioni stridenti o anacronistiche. Con la sua "integrazione dei servizi su gomma e attraverso la concentrazione dei punti di sosta delle autocorse, anche in prossimità delle stazioni o fermate ferroviarie, realizzando adeguati spazi attrezzati od opportune piattaforme logistiche comprensoriali" esso appare più che condivisibile. Queste soluzioni sono attraenti. Ma su questo la Regione dovrebbe comunque vigilare, evitando di cadere nella trappola di una pianificazione ammiccante ma, come si è detto, strategicamente debole, che non leghi queste piattaforme logistiche al modello di società voluta ancor più che attesa. E ciò in un momento di crisi ciclica di lungo periodo, ben oltre i 50 anni dall'ultimo conflitto mondiale e dall'ultimo *boom* economico. In sostanza, ci vorrebbe più coraggio e previsione in un frangente in cui bisognerebbe cercare di progettare scenari di futuro plausibile, dai più ardimentosi ai più prudenti, per poi orientarsi tra essi, anziché ricercare improbabili stabilizzazioni dello *status quo ante*, seppure attraverso modalità attualmente alla moda.

Potrebbe, per esempio, essere interessante cercare modelli dei trasporti fondati sulle nuove tecniche del Transit oriented development (T.O.D), che non entrerebbero affatto in contrasto con le tattiche delineate dal PTRC. Basati naturalmente sulla riduzione dello *sprawl* e dello *sprinkling* ("dispersione" insediativa anche con particelle sparse) e anche dello *spread* (con accezione di "diffusione" organizzata degli insediamenti)⁷. Ciò, in prospettiva futura, anche in collegamento ai portati della stessa Legge regionale veneta 14/2019, detta Veneto 2050, recante Politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", sarebbe più efficace che cercare di stabilizzare un sistema insediativo e dei trasporti debole e chiamato a confrontarsi da un lato con le sfide globali dell'industria che delocalizza e cambia e dall'altro con la mancanza di centri di riferimento paragonabili a quelli di altre regioni. Ecco che il modello policentrico veneto, magari addensandosi attorno a scelte insediative di tipo metropolitano ancora incerte ma possibili, anche grazie a scelte strutturali dei

7 Diffusione di moda trent'anni or sono se non più, e che nel Veneto, addirittura più che in altre parti del mondo, è malamente naufragata nelle dispersione caotiche o *spread* urbano e *sprinkling* extraurbano, tipico di certe aree dell'Europa meridionale, come il Veneto appunto, del periodo post boom economico e della stagflazione e deflazione avvenute dalla seconda metà degli anni '70 in poi. Una "diffusione" che il punto 3. d) maldestramente evoca, come ancora fosse un bene inalienabile caratteristico della regione.

trasporti e della mobilità prevista in essi, potrebbe trovare nuovo e duraturo vigore economico e sociale. Ma per fare questo certamente non bastano né funambolici, quanto forse già superati, “sistemi a levitazione magnetica passiva”, né “controstrade” con probabili effetti tunnel e spreco di suolo, “da ricondurre agli svincoli regolamentati”, e neppure, seppur utili, sistemi di parcheggio veicolare integrati con il trasporto collettivo di persone o trasporto pubblico locale⁸. Per fare questo il piano dovrebbe gerarchizzare le priorità secondo livelli di trasporto (Internazionale, Nazionale, Regionale, Locale e di Quartiere), cui corrispondono, logicamente, altrettanti mezzi di trasporto collettivo, i quali vanno dall’aereo al riscìo (o alla gondola vista la regione)⁹.

Bisognerebbe in sostanza riorganizzare la logica secondo la quale sono paritetamente esposte nel comma 3 soluzioni spesso pregevoli ma di differente valore gerarchico ed utilità, al fine di un ridisegno complessivo del sistema degli insediamenti oltre che dei trasporti. E proprio attraverso i trasporti, come si è detto, si possono e si debbono ridisegnare gli insediamenti. Anche gerarchicamente. Ma il comma 3 non presenta gerarchie nelle scelte. Vi sono mescolate istanze di vari livelli, che dovrebbero, viceversa, essere tra loro inanellate secondo una logica di coazione reciproca, tra parti di sistema non allo stesso livello ma che, proprio grazie ad una loro coerente organizzazione gerarchica, trovino delle forti sinergie strutturali e di sistema nell’immediato e nel tempo. Qui, invece, con reti e strutture principali, comunque ben tracciate nella Tavola 04, l’articolo 38, che dovrebbe riferire di tutto il sistema dei trasporti appare molto limitato. Ai punti a) e b) del comma 3 esso tratta dell’interscambio ferro gomma e dei mezzi pubblici, scadendo nel punto b) al livello della trattazione dei combustibili, al punto c) tratta dei parcheggi scambiatori, mentre al d) torna a trattare della modalità ferroviaria come “strumento di decongestione dei traffici”, per passare nei punti e) ed f) ad occuparsi di semplici “svincoli”, “controstrade” e “impianti attrezzati” nelle “aree di sosta autostradale”, e così via, con i punti seguenti g), h), i) e j) che segnalano aspetti tutto sommato marginali rispetto ad un impianto generale del sistema dei trasporti e della mobilità nei trasporti. La Tavola 04 al contrario avrebbe il merito di ben segnalare gli assi internazionali e nazionali plurimodali portanti per la regione, tenendo vive al livello regionale le ipotesi dell’SFMR e a livello metropolitano le ipotesi di sublagunari fino eventual-

8 Molte Amministrazioni locali si vantano per l’introduzione di autobus elettrici che in realtà riducono pure lo spazio per trasportare passeggeri a bordo, senza minimamente innovare o adeguare alle mutate esigenze dell’utenza le reti della mobilità, e quindi scansando il vero problema della valorizzazione e del ridisegno urbano attraverso il sistema dei trasporti e la mobilità urbana. Spesso miglioramenti tecnologici alla moda sono visti come espedienti elettorali per un facile consenso anziché come mezzi di promozione futura della città. Ciò si potrebbe tradurre ancora una volta nella triste razionalizzazione che produce maggior trasporto privato ed individuale senza apportare duratura innovazione al sistema.

9 P. PEDROCCO (1995), “Piani urbani del traffico, mobilità e legislazione”, in *La mobilità e lo scambio intermodale nel territorio veneziano*, Atti del Convegno organizzato dal Centro Provinciale di Studi Urbanistici di Venezia, Ordine e Collegio degli Ingegneri della provincia di Venezia, Arsenale S.p.A., Venezia.

mente a Chioggia e Cavallino (Jesolo), evidentemente realizzabili con potenziamenti degli attuali sistemi tranviari e della linea nautica detta metro-mare, che lo scrivente caldamente supportò per la Provincia di Venezia fin dal 2005 come componente del Comitato Scientifico che si doveva esprimere sul Documento preliminare al PTCP stesso, e che ben potrebbe inanellare una domanda turistica e pendolare costiera, decongestionando gli assi terrestri, lasciando ovviamente al livello prevalentemente locale la gestione di autobus e vaporette ed eventuali trasporti al livello di quartiere.

3. Ci si perdoni l'enfasi utilizzata finora nel segnalare la scarsa capacità di inanellare secondo logica gerarchica chiara e strategica i sistemi della mobilità e dei trasporti.

La struttura degli articoli successivi del Titolo V, Mobilità, del Piano territoriale di Coordinamento, di cui stiamo trattando, sembrano andare in questa stessa direzione, così come, per quanto detto, l'impianto programmatico generale del Piano dei Trasporti, promosso dalla Regione Veneto. Basti pensare come l'articolo 39, sugli impianti di risalita, preceda sia l'articolo 40 su Aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade e alle stazioni della Rete ferroviaria regionale. Ma ancor più come questi siano messi in capo alle connessioni della logistica, di cui all'articolo 43 e a porti e aeroporti, di cui agli articoli 41 e 42, che dovrebbero invece precedere il tutto. Sinceramente la logica espressiva del "Diagramma chiave" cui ci si dovrebbe planologicamente attenere, rappresentato dalla più volte citata Tavola 04, non sembra essere questa, e nemmeno quella della Tavola 08 e di altre Tavole del Piano. Esse sono più chiare e strategicamente meno incerte del dettato normativo.

Non dilungandoci ulteriormente ed entrando nei dettati degli articoli successivi, potremmo brevemente argomentare quanto segue.

L'articolo 39, Impianti di risalita e aree sciabili, presenta probabilmente, anche per la posizione in cui viene collocato, un risibile refuso al comma 1, poiché è strano che si consideri "lo sviluppo degli impianti di risalita e delle aree sciabili, quali componenti del sistema della mobilità regionale,..." e non "anche quali componenti del sistema della mobilità regionale,...", visto che per loro prioritaria funzione sono destinate al turismo e al diporto più che alla mobilità in senso più generale, non essendo certo elementi fondamentali per il trasporto pubblico, anche se di qualche favorevole distribuzione di fondi simili a quelli destinati al trasporto pubblico locale avrebbero imminente necessità.

L'articolo 40, incentrato su Aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade e alle stazioni della Rete ferroviaria regionale, appare di un'importanza strategica forse maggiore anche allo scrivente, il quale si professa sciatore quasi dalla nascita, e presenta dettati molto interessanti, che forse si sarebbero potuti e dovuti anteporre a quanto fin qui trattato.

Al comma 1 si trattano le "aree strategiche di rilevante interesse pubblico ai fini della mobilità regionale". Fa piacere rilevare che esse possano essere aree individuate a prescindere dalla ubicazione "in uno o più comuni", segnalando così la necessità di una loro coerente pianificazione locale intercomunale. E fa piacere che tra esse siano annoverate le aree d'intorno ai caselli autostradali e le stazioni della rete ferroviaria. Forse si sarebbero dovute però citare anche le stazioni passeggeri di porti ed aeroporti e alla fine segnalare anche le aree d'intorno alle stazioni delle autocorriere ed ai grandi nodi di interscambio delle reti del trasporto pubblico locale, non sempre corrispondenti ad una stazione ferroviaria o ad altre strutture di grandi nodi nazionali o internazionali. Il principio espresso si lega comunque positivamente anche alla legge 14/2017, recante Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", collegando le aree di cui al comma 1 alle pratiche di Rigenerazione urbana sostenibile. Opportuno sarebbe naturalmente che anche molte "aree di atterraggio" dei "crediti edilizi", indipendentemente dalla loro origine, ricadessero in questa fattispecie per volere dei Comuni. E del resto anche il comma 3, esprimendosi sulla riorganizzazione e riqualificazione del sistema infrastrutturale ed insediativo parla apertamente di "riordino degli eventuali insediamenti e delle attività esistenti" qualora lo sviluppo urbanistico interessasse in particolare, secondo il punto a), aree superiori a 5 ha produttive, commerciali, logistiche, e turistico-ricettive o, secondo il punto b), aree diverse dalle precedenti e ricadenti al di fuori degli "ambiti di urbanizzazione consolidata", fatto che apre nuove possibilità di ri-conformazione e ridisegno architettonico di molti margini urbani.

Lascia invece perplessi il punto 4 dello stesso articolo 40, laddove indica in 18 mesi il termine secondo il quale la Giunta regionale dovrà, sentita Commissione competente e Comuni, definire tali aree e, sostiene che "decorso tale termine non si applicano le disposizioni di cui al comma 3." Ci si chiede: "Se decorre il termine non si riordina più niente?... Ma riordinare la forma urbana non è certo un regalo che si fa ai Comuni,... semmai un obbligo per una qualsiasi società!"

L'articolo 41 sulla Portualità veneziana ha il merito di mantenere aperta al comma 4, l'ipotesi di un porto *offshore*, anche se sull'argomento appare timido e tralascia qualsiasi riferimento al Modulo sperimentale elettromeccanico, ormai non più tanto sperimentale e alle profondità delle bocche di porto in relazione alle nuove dimensioni e modalità del trasporto di container con navi "post panamax". Del resto né le stesse bocche di porto, né lo scalo di Chioggia, trovano spazio nel medesimo articolo, che avrebbe potuto includerli almeno alla fine del comma 3.

In particolare il progetto strategico di cui ai commi 2 e 3 meritava qualche approfondimento, anche perché di probabile indirizzo per il Piano regolatore

portuale. Se il comma 2 lo enuncia, non può bastare il comma 3 che recita: "Il progetto strategico è finalizzato a definire l'asset portuale di Marghera e le specializzazioni del terminal di Venezia Marittima." Il Porto è la struttura dei trasporti più grande della regione Veneto e la sua progettazione in concorso con lo Stato dovrebbe essere atto di continua condivisione tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, la Regione e la Città metropolitana. L'assetto urbanistico delle aree contermini alle aree portuali assume perciò rilievo strategico che andrebbe affrontato fin dalla definizione di indirizzi regionali per i rapporti voluti con le autorità dello Stato e demaniali. Servirebbero inoltre maggiori ipotesi di integrazione con il sistema regionale degli interporti, sia dal punto di vista ferroviario e stradale che idroviario, e, in relazione al terminal crociere, va studiato meglio il rapporto di mobilità tra questo e gli aeroporti regionali. Non basta forse per questo quanto espresso all'articolo 43, che comunque lascia opportunamente aperte tutte le prospettive di integrazione tra le parti.

Nell'articolo 42 andrebbero divisi i sistemi e le cittadelle aeroportuali che sono accomunati nella prima frase. Risulta infatti difficile far corrispondere una cittadella aeroportuale con il sistema aeroportuale Venezia-Treviso, visto che gli aeroporti sono due e che, proprio dal punto di vista della mobilità, sarebbe interessante sviluppare il tema di come semmai collegarli e con quali modi e mezzi di trasporto, favorendo appunto l'interconnessione tra le cittadelle aeroportuali stesse e tra queste ed il sistema insediativo regionale.

Al comma due dello stesso articolo dispiace infine segnalare un refuso sul mancato congiuntivo. "I Comuni, d'intesa con la Regione, possono introdurre forme di valorizzazione delle aree sottoposte a vincolo per la presenza di aeroporti, da attuarsi attraverso misure di perequazione e compensazione che interessano aree contigue". Orbene, se "interessano aree contigue" significa che allo stato attuale, all'atto di approvazione e resa in efficacia della norma, ciò debba essere considerato, e non all'atto di eventuale modifica di dette "aree sottoposte a vincolo", modifica che potrebbe avvenire anche ad opera di enti terzi, o, in altro caso, ad un semplice atto di modifica della pista aeroportuale, che potrebbe essere allungata o allargata. La locuzione al presente congiuntivo: "che interessino aree contigue", riguarderebbe oltre alle aree attuali, anche quelle eventuali, dipendenti sia da nuovi vincoli che da modifica delle stesse infrastrutture aeroportuali. In tal senso il congiuntivo non può essere inteso come una sfumatura di modo, ma come un modo verbale diverso. A meno che non si volessero realmente escludere dal disposto le aree interessate da vincoli per eventuale modifica delle infrastrutture attuali, fatto che lascerebbe non poco perplessi sugli intenti dell'estensore della norma.

Opportunamente l'articolo 43 sulle Connessioni della logistica, fa riferimento alla Tavola 04, qui più volte citata, anche se meriterebbe qualche amplia-

mento verso le modalità ferroviaria ed idroviaria che dal dettato non viene tuttavia escluso.

L'articolo 44, sulla Mobilità lenta, merita qualche specificazione da parte nostra. In esso infatti non si parla di mobilità pedonale, che, con tutto il rispetto per la mobilità ciclabile, è forse la più importante. Infatti, proprio dalla mobilità pedonale, e secondariamente pedo-ciclabile, dovrebbe partire la riqualificazione di molte aree urbane centrali o a vocazione centrale.

Infine, la speranza è che il comma 4 di detto articolo 44, quando parla di "recupero di linee ferroviarie storiche dismesse", non si riferisca al loro banale riutilizzo per la mobilità lenta, ma si riferisca ad un recupero di modalità ferroviaria abbinato alla mobilità lenta, essendo la definitiva dismissione di linee ferroviarie da trasformare in parchi lineari pedonali o ciclabili (come a Parigi-Bercy o a New York-Manhattan) un'ultima *ratio*, dopo aver tentato in ogni modo di restituire all'utenza il vecchio percorso ferroviario, soprattutto laddove non esistano veloci linee sotterranee sostitutive del servizio dismesso.

4. In chiusura, varrà richiamare la citata logica del Transit oriented development¹⁰, un esempio sicuramente alla moda su come al sottoscritto piacerebbe fosse impostato sia un Piano di trasporti che le sue relazioni col Piano di coordinamento regionale, dal quale di fatto dovrebbe dipendere.

10 L'architetto Peter Calthorpe introdusse in America il concetto di Transit Oriented Development nel 1993, intendendo con esso uno "sviluppo urbano orientato al trasporto pubblico". La teoria si basava su uno studio svolto su alcune città americane con lo scopo di rifunzionalizzare e riprogettare le aree urbane seguendo un modello specifico in grado di valorizzare le aree prossime alle stazioni ferroviarie. E questo perché, soprattutto nei grandi agglomerati urbani policentrici, esse erano e sono considerate nodali, non solo per i grandi spostamenti della popolazione pendolare, ma anche ad un livello di mobilità regionale ed interurbana. In queste aree appare logico poter innestare nuove attività urbane ad elevato mix-funzionale, attribuendo una nuova centralità all'area della stazione. Questa logica viene qui ripresa immaginando di poterla utilizzare anche per un ridisegno della forma urbana nei suoi margini e nel suo insieme, cercando per essa delle ricomposizioni qualitative con minor consumo di suolo e minori sfrangiamenti e dispersioni in suburbi incoerenti rispetto alla città originaria, soprattutto europea.

CALTHORPE P. (1993), *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, Princeton Architectural Press, Princeton. Huang H. (1996), "The Land-use Impacts of Urban Rail Transit Systems", *Journal of Planning Literature*, Vol. 11, n. 1, pp. 17-30. NEWMANN P.W.G., KENWORTHY J.R. (1999), *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*, Island Press, Washington D.C.. ARRINGTON G.B., PARKER T. (2001), *Factors for Success in California's Transit-Oriented Development*, California Department of Transportation, Statewide Transit-Oriented Development Study, Sacramento.

Il T.O.D.¹¹, partendo dalla struttura portante del sistema dei trasporti, che è anche quella più difficile da modificare e che inanella sulle “reti di supporto”, sintetizzate da aste e nodi (strade, ferrovie, canali e direttrici aeree e navali), i poli di interscambio merci e passeggeri dominanti quali, stazioni portuali, aeroportuali ferroviarie, idrovie delle autocorriere, dalle quali traggono origine le reti di servizio degli autobus, dei tram, delle metropolitane e dei treni regionali e a lunga percorrenza, nonché i vettori aerei e navali, declina sia al livello di area vasta interurbana che di area urbana policentrica densa, il modello del trasporto pubblico locale, urbano e di quartiere, innestando nei nodi di contatto e interscambio tra questo e il sistema, internazionale, nazionale e regionale, le centralità urbane in essere o in divenire.

La logica del T.O.D. porta quindi a localizzare in senso gerarchico le funzioni urbane anche rispetto alla gerarchia dei trasporti. Ciò è possibile sia rispetto al vincolo delle preesistenze (storiche e culturali soprattutto, con le città esistenti sempre al primo posto nella considerazione del risultato morfologico e architettonico desiderato) che rispetto all’innovazione e alla forma complessiva delle città future, comprensive delle nuove aree di sviluppo. Questo sarebbe un passaggio importante per capire quale insediamento dovrebbe offrire il Piano territoriale di coordinamento al Veneto del futuro. E ciò dovrebbe avvenire il più presto possibile, dal momento che è impensabile avere tra trent’anni un altro Piano decennale che prenda spunto da un Piano che non consentiva di modificare o avallare scenari di indirizzo strutturati in modi riconoscibili e chiari.

Proprio sugli scenari sarebbe opportuno che lavorasse un piano strategico, ancor più che di coordinamento, poiché dal dettato complessivo delle norme regionali la ricerca di una condizione strategica, di fatto difficile per un piano di coordinamento, appare evidente. La fuga del PTRC nel tema della Mobilità, anziché nel più vasto e logico tema dei Trasporti, che comporterebbe

11 «Il Transit Oriented Development esprime un approccio di pianificazione urbana territoriale che vuole sviluppare un nuovo tessuto insediativo, con delle caratteristiche precise, in un’area urbana con un raggio di percorrenza pedonale di circa dieci minuti (che corrisponde circa a 500 – 750 metri) attorno alle stazioni ferroviarie. Tale progettazione può avvenire all’interno di un tessuto urbano consolidato (in corrispondenza di aree da riqualificare o di spazi interclusi nel sistema insediativo esistente) oppure in corrispondenza di aree di nuova espansione della città. In ogni caso, l’obiettivo del modello TOD è quello di integrare il tessuto insediato esistente (o proporre un metodo per la progettazione ex-novo di ambiti urbani) con un tessuto insediativo nuovo, caratterizzato principalmente da tre fattori: - densità abitativa medio-alta, che possa garantire un elevato bacino di utilizzatori (sia residenti che lavoratori) dell’infrastruttura collettiva, da raggiungere possibilmente a piedi, in ogni momento della giornata; - diversità di usi del suolo e diversità di funzioni, ossia un mix funzionale che possa garantire a coloro che si servono dell’infrastruttura ferroviaria di poter usufruire di più tipologie di servizio annesse alla residenza e/o al luogo di lavoro; - design dell’ambiente urbano, il cui obiettivo primario è quello di favorire l’accessibilità pedonale e ciclabile ai nuovi spazi progettati.» DROSGHIG K. (2020), Tesi di laurea su “La rigenerazione urbana dell’asse urbano ferroviario di Udine, dalla ex SAFAU al vecchio scalo come motore della renovatio urbis”, Laurea Magistrale in Architettura, Relatori Fabbro S. , Pedrocchio P., Correlatore Papparotto A., Università degli studi di Udine, p 22. STARICCO L., VITALE BROVARONE E. (2019), “Promuovere il Transit Oriented Development in Italia: il ruolo della pianificazione a livello metropolitano”, in Planum, Urbanpromo, 2019 <<http://www.planum.net>>.

scelte strutturali forse più impegnative, non sembra essere riuscita. Il rimando poi a un Piano dei trasporti costruito come piano programma lascia un po', come si è detto, a desiderare, proprio perché i Piani Programma hanno senso se supportati da una visione strategica retrostante.

Ebbene, la mobilità, per quanto si è detto, appare più strutturante del previsto, perché attraverso la sua definizione i valori fondiari delle aree contermini e prossime alle aree di atterraggio di alcune strutture e nodi fondamentali delle reti portano a modificare le rendite di posizione delle suddette aree. Non dobbiamo dimenticare che nell'Ottocento dove arrivava la linea del *tramway* arrivava la città e la speculazione, con tutti i suoi apporti sia in positivo che in negativo. Da questo inghippo con il dettato normativo che abbiamo appena analizzato, non si scappa, nonostante la grafica delle tavole del PTRC sia volutamente e correttamente espressa in forma di diagramma. La norma e le scelte conseguenti alla mobilità divengono elemento inesorabile di rendita di attesa per i piani regolatori. E vista l'ampiezza delle aree di cui all'articolo 40, comma 1, sulle aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade e alle stazioni della Rete ferroviaria regionale, ciò può ragionevolmente attendersi fin dalla stesura del Piano di assetto del territorio (PAT), senza la necessità di particolare specificazione da parte del Piano degli interventi (PI), chiamato a questo punto a dirimere le questioni di valore fondiario innestate sullo *jus aedificandi* per le singole situazioni proprietarie soltanto in termini di localizzazione perequativa che accontenti un po' tutti gli attori, sulla base di un plusvalore già annunciato dal PTRC.

5. Ultimo cenno merita a questo punto rivolgerlo alla forma della città. Non è compito di un Piano di coordinamento regionale entrare nel merito del progetto dei quartieri, ma l'idea di un abitato policentrico, anche e soprattutto in ambito metropolitano-urbano, opportunamente innervato da sistemi di T.O.D. e volto a ridurre l'effetto periferia per accentuare l'effetto di quartieri auto-centrati e quasi autosufficienti rispetto alle aree tradizionalmente centrali delle nostre città, quasi ad imitarne i successi rinascimentali, potrebbe essere stimolante anche per strategie regionali sulla mobilità a venire.

A questo scopo, senza troppi complimenti, introduco un richiamo ad esperimenti didattici che conduciamo presso l'Università degli Studi di Udine, nel Laboratorio Integrato di Progettazione Urbanistica del Corso Magistrale di Architettura, coordinato e condotto per l'insegnamento di Urbanistica dallo scrivente, condotto per l'insegnamento di Architettura dall'architetto Elena Olivo e per l'insegnamento di Idraulica dall'ingegner Giorgio Verri. Questi esperimenti, finora 5, su Venezia Sant'Erasmo, Udine Sud, Venezia Waterfront-Marghera, Treviso Monigo-San Paolo-San Liberale e Chioggia Isola dell'Unione, quest'ultimo realizzato in webinar con gli studenti e i professori durante il periodo del *lockdown* pandemico da Covid 19 da marzo a luglio 2020, hanno sviluppato progetti per grandi quartieri urbani destinati a rie-

quilibrare insediamenti distorti o per ricucire parti di città poco o male sviluppate lungo assi periferici scarsamente integrati tra loro¹².

Il procedimento adottato è a grandi linee il seguente. Dopo la formazione di gruppi di studenti che trattino un ambito del quartiere e dopo aver svolto le analisi sul territorio, sulla forma urbana, sul centro storico e le sue dimensioni e forme architettoniche della città considerata, si passa ad una fase progettuale strategica. Questa prima fase progettuale, ancora innestata nella diagnosi derivata dalle analisi, consiste nella redazione di un Diagramma Chiave (Key Diagram) dell'area di intervento. Questo Diagramma conterrà gli ambiti in cui si divide il quartiere, le strade primarie e secondarie, le principali direttrici pedonali e ciclabili (sfumate e da specificare nel progetto dettagliato), eventuali canali e aree a parco urbano (sfumati), le principali invarianti storico-architettoniche e ambientali-naturalistiche del quartiere. Nel Diagramma vengono indicate le funzioni fondamentali, tratte da una analisi delle funzioni economiche di base e di servizio mancanti. Si producono quindi le norme tecniche di attuazione per sviluppare il Diagramma Chiave quando non ci si riferisca a quelle della pianificazione vigente. Quindi ciascun gruppo comincia a progettare gli ambiti di progetto in scala 1:1000, con attenzione alle dimensioni classiche della città analizzata, e, contestualmente vengono progettati con stili contemporanei alcuni edifici o alcune aree pubbliche e private significativi, in scale più grandi, 1:200, 1:100. Gli ambiti di progetto vengono a questo punto riuniti in un progetto unico del quartiere, in scala 1:1000 e 1:5000. Di questo si producono anche *renderings* e ogni gruppo realizza la propria parte del plastico, che viene uniformato per le basi e riunito assieme in scala 1:1000. Scatta quindi la fase terminale, in cui ogni gruppo, confrontandosi con gli altri, disegna la sua parte di Piano Operativo (Piano degli Interventi) che rimetterà in discussione gran parte dell'intero progetto, rendendolo cogente con le leggi statali e regionali.

Ovviamente le parti di progetto per cui si ritiene di aver raggiunto una sufficiente qualità architettonica saranno indicate come attuazioni dirette, senza bisogno di ulteriori piani attuativi o di lottizzazione.

Certamente nessuno degli esperimenti fin qui condotti può essere considerato conclusivo di un processo e di un metodo di pianificazione che stiamo

12 PEDROCCO P., OLIVO E., VERRI G. (2017), *Un quartiere sperimentale a Sant'Erasmus. Studi per una progettazione integrata*, in collana PIU-Infrastrutture, urbanistica e paesaggio, vol. 6, Aracne Editrice, Roma. PEDROCCO P. (2018), "Progettazione sperimentale di grandi quartieri per la rigenerazione della città", in *Agribusiness Paesaggio & Ambiente* -- Vol. XXI - n. 2, Dicembre 2018, pp. 128-136, (<https://sites.google.com/site/agribusinesspaesaggioambiente/2018>). PEDROCCO P., OLIVO E., VERRI G. (2019), *Dal Diagramma al Progetto, dal Progetto al Piano. Studi metodologici per Udine Sud*, in collana PIU-Infrastrutture, urbanistica e paesaggio, vol. 13, Aracne Editrice, Roma. PEDROCCO P. (2019), "Grandi progetti per piccole imprese", in I quaderni del CeNSU, Vol 2. PEDROCCO P. (2020), "Un esperimento didattico integrato ed orientato dal Diagramma al Progetto al Piano", in TRIA, Vol 13, n. 1 (2), Giugno 2020, pp. 31-45 (<http://www.tria.unina.it/index.php/tria/article/view/6953>). E. OLIVO, PEDROCCO P. (2020), "L'esperienza del Volume, l'Architettura e la Città", in *Agribusiness Paesaggio & Ambiente*, Vol. XXIII, Giugno 2020, in corso di pubblicazione.

cercando ed elaborando. Non può tuttavia sfuggire il fatto che il metodo si basi su una progettazione volumetrica e architettonica del quartiere tesa a modificare sostanzialmente la prassi urbanistica tradizionale. Nel caso Veneto, inoltre, e soprattutto nel caso del penultimo esperimento condotto a Treviso, con interessamento sia dell'Assessore all'urbanistica Linda Tassinari che dello stesso Sindaco Mario Conte, si è anche cercato un modo, attraverso borghi ad attuazione diretta, di far atterrare i crediti edilizi di rinaturalizzazione che le leggi regionali del Veneto 11/2004, 14/2017 e 14/2019, mettono in gioco, al fine proprio di compattare le città e recuperare aree agricole per la campagna ed il territorio naturale. E gli esiti sembrano incoraggianti, seppur ancora da soppesare, anche perché il metodo sembra, favorendo l'esperienza del volume a livello di quartiere, produrre nuove occasioni per l'architettura.

Appare evidente che questo tipo di progettazione abbia una forte coerenza con i metodi di mobilità qui discussi e, in fondo, con molte delle tattiche e degli obiettivi presenti nel PTRC della Regione Veneto. Per esempio, con riferimento alla Tavola 10 sugli Obiettivi possiamo trovare numerosi punti di sinergia:

- per l' "Uso del suolo" soprattutto con l'Obiettivo strategico "Razionalizzare l'utilizzo della risorsa suolo" e con gli obiettivi operativi 1.1 Favorire la riqualificazione, la rifunzionalizzazione e l'adozione di criteri di reversibilità nelle aree edificate, 1.9 Favorire la densificazione nella città e negli insediamenti urbani mediante procedure specifiche che garantiscano la qualità totale, e 1.13 Attuare interventi per il risparmio idrico e per preservare la risorsa acqua (grazie alle soluzioni tecniche idrauliche previste nei nostri quartieri);
- per la "Mobilità" con l'Obiettivo strategico "Stabilire sistemi coerenti tra distribuzione delle funzioni e organizzazione della mobilità" e con l'Obiettivo strategico "Migliorare l'accessibilità alla città e al territorio" e con gli obiettivi operativi 4.4 Razionalizzare le reti viarie in funzione del conseguimento di una mobilità efficiente di livello locale, 4.7 Progettare la leggibilità delle città e del territorio delle infrastrutture, 4.8 Implementare il Sistema (Servizio) Ferroviario Metropolitano Regionale quale elemento strategico della rete delle città venete, 4.9 Migliorare l'accessibilità al sistema delle città e alle aree metropolitane e 4.11 Sviluppare e incrementare la rete della mobilità slow... che nel nostro caso è soprattutto urbana;
- per lo "Sviluppo economico" con l'Obiettivo strategico "Migliorare la competitività produttiva favorendo la diffusione di luoghi del sapere, della ricerca e della innovazione";
- per la "Crescita sociale e culturale" con l'Obiettivo strategico "Promuovere l'inclusività sociale valorizzando le identità venete", con l'Obiettivo strategico "Rendere efficiente lo sviluppo policentrico preservando l'identità territoriale regionale" e con l'Obiettivo strategico "Migliorare l'abitare nelle città".



RIFLESSIONI

Bruno Barel

Questo intervento ha ben messo in luce la criticità di un tema che vive di due dimensioni, quella endoregionale, di mobilità quotidiana interna alla Regione, e quella transfrontaliera, atteso che il Veneto è una parte dell'Europa attraversata da grandi rotte per i traffici commerciali internazionali.

Quanto al primo profilo, il Veneto è caratterizzato da un tessuto residenziale diffuso, nel quale la civiltà delle città e quella dei paesi non rappresenta una antinomia esistenziale bensì al contrario una naturale e unitaria dimensione di vita, un'espressione della "qualità di vita" che è alimentata da legami antichi e solidi e da una bellezza diffusa dai mille volti.

La mobilità rapida e facile a costi sostenibili garantisce dunque un modello identitario, può frenare il processo in corso in tutto il mondo di fuga verso le grandi città ed evitare la asfissia dei territori montani e rurali a causa del disagio cumulato col calo demografico.

Quanto al secondo profilo, l'essere terra di passaggio comporta rischi e opportunità, inquinamento e ricchezza, esige perciò una governance che consenta alla Regione di partecipare ai processi di sviluppo di livello internazionale e ai Veneti di non essere penalizzati per il fatto di risiedere nel Veneto.



LA DISCIPLINA DI RIQUALIFICAZIONE DEL TERRITORIO RURALE VENETO E LE PRIORITÀ DEI FINANZIAMENTI UNIONE EUROPEA (artt. 7- 14)

Paolo Piva

Una “prima” deliberazione e qualche spunto critico

1. Che l’urbanistica non sia materia interessata “direttamente” dal diritto dell’Unione europea è un fatto piuttosto noto, ma ciò non significa certo che il diritto dell’Unione non incroci pervasivamente anche questa “materia”, se solo si considera che, a tenore degli artt. 2, comma 2 e 4, l’Unione gode di competenza concorrente¹ in tema di mercato interno, politica sociale (laddove considerata ai fini del Trattato), coesione economica sociale e territoriale, ambiente, trasporti, energia e problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica che la recente pandemia ha reso attuali e al contempo complessi².

L’esercizio di ognuna di queste competenze, com’è evidente, è suscettibile di ‘intercettare’ la materia urbanistica, in un modo o in un altro: basterebbe ricordare un recente contributo dottrinale che tratteggia l’esistenza di “un filo diretto tra istituzioni europee ed enti locali nella concezione e nell’attuazione delle politiche dell’UE: è il percorso di “integrazione per differenze”, volto al raggiungimento dell’unità nel rispetto delle diversità, non solo nazionali ma anche locali, che costituisce il *proprium* delle politiche europee, in cui la dimensione urbana, con il modello di sviluppo che evoca (sostenibile, integrato, socialmente inclusivo, intelligente, mutuato, a sua volta, dalla strategia “Europa 2020”), è dimensione stabile delle politiche europee”³.

Del resto, è giurisprudenza piuttosto nota quella che, in modo sempre più significativo nel tempo, ha armonizzato le procedure nazionali in materia di impatto ambientale afferenti ad opere e piani che potrebbero mettere a rischio l’integrità ambientale e del paesaggio.

1 Ai sensi dell’art. 2, comma 2 del TFUE, “quando i trattati attribuiscono all’Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l’Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l’Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”.

2 Cfr., sul tema, B. BAREL, *Contenimento del consumo di suolo tra diritto europeo e diritto regionale*, in *“La professione del giurista – Scritti in onore di Luigi Manzi”*, Napoli, 2018.

3 M. BROCCA, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020, pp. 3 e 4. Il riferimento immediato è alla Comunicazione della Commissione “La dimensione urbana delle politiche dell’UE –Elementi fondanti di una Agenda Urbana UE”, 18 luglio 2014, COM(2014) 490.

Ma non sono meno importanti quelle politiche europee in materia di trasporti, reti ed energia che, a più riprese, obbligano i legislatori nazionali, regionali ed i programmatori locali a verificarne l'attuazione nella gestione e nell'uso concreto del territorio.

IL PTRC, di cui ci si occupa in questa sede in modo specifico, è certamente un piano ai sensi della disciplina unionale VAS⁴, interessato, in modo più o meno diretto, da molte disposizioni dell'Unione: dalla normativa sui rifiuti e la tutela dell'ambiente all'incentivazione di strutture di interesse pubblico, fino al regime circa la loro corretta localizzazione al fine di poter beneficiare dell'importantissima capacità dell'Unione di investire in progetti significativi sul territorio degli Stati membri.

La riqualificazione del territorio rurale del Veneto perseguita dal PTRC di recente approvazione, in particolare, ci obbliga a considerare la disciplina europea in materia di agricoltura e coesione economica, sociale e territoriale di cui all'art. 174 TFUE, in virtù della quale l'Unione mira eminentemente a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, con un'attenzione tutta particolare per le zone rurali e montane.

Tanto ci fa comprendere agevolmente come il punto di vista dell'Unione, nell'approccio alla tematica urbanistica, non è soltanto raccomandabile, ma risulta finanche necessitato, se si vuole evitare di pianificare in modo comunitariamente illecito o comunque insuscettibile di beneficiare di quell'azione comune europea (cfr. artt. 4 e 5 TUE), che, oggi, non ci si può più permettere di trascurare o di perdere.

Anche nel passato, una simile scarsa attenzione per le forme di incentivazione comunitaria ha finito con il penalizzare pesantemente uno sviluppo sostenibile e moderno dell'agricoltura italiana, incapace di stare al passo con la razionalizzazione indotta dalle cd. Direttive socio-strutturali del 1972 (cd. Piano Mansholt)⁵ e poi dai Regolamenti dei fondi strutturali.

Occupandoci in questa sede di riqualificazione del territorio rurale, alla luce delle nuove norme di pianificazione di coordinamento territoriale di area vasta, varrà la pena di cominciare da una lettura succinta, ma possibilmente efficace, delle linee guida rinvenibili al riguardo nel PTRC Veneto.

4 Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Si veda, al riguardo, la recente *Relazione* della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo a norma dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente [[COM\(2017\) 234 final](#), del 15.5.2017]

5 Sul tema, si veda, L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1993, pp. 407 ss.

2. L'art. 7 delle NT del Piano risulta diviso in tre parti. La prima, "classificatoria", in cui si individuano quattro tipi di aree, ovvero:

- a. Aree di agricoltura periurbana -agricoltura come cuscinetto o *buffer zone* rispetto alla città c.d. "diffusa";
- b. Aree agropolitane (crasi di *ager* e *polis* un po' fuorviante rispetto al tipo di all'area) in cui l'attività agricola è localizzata in pianura, è di tipo specializzato (anche zootecnico) con destinazione del suolo ad infrastrutture/residenza/produttivo;
- c. Aree ad elevata utilizzazione agricola per la presenza, parrebbe di capire, di peculiari valori ambientali e paesaggistici agricoli;
- d. Aree ad agricoltura mista e naturalità diffusa, non molto diversa dalla precedente ma con l'introduzione, inter alia, del concetto di "ecosistema" (che sembra guardare all'ambiente nel suo "equilibrio dinamico", con la presenza di fattori biotici e ed abiotici).

Si deve osservare come, nella parte introduttiva del PTRC, si legga che si tratta di "un piano di idee e scelte piuttosto che di regole", il che, se è vero in generale, parrebbe particolarmente calzante per le NT afferenti al territorio rurale.

La vaghezza e genericità terminologica e classificatoria⁶ non è eliminata neppure dagli articoli successivi (artt. 8-9-10 e 11) che cercano, per così dire, di rafforzare in modo "normativamente" più pregnante il significato non sempre perspicuo della classificazione di partenza, anche perché, nella terza parte dell'art. 7, al n. 3, si precisa che i Comuni, ai sensi della legge urbanistica regionale (artt. 13 e 43 L.R. n. 11 del 2004), dovrebbero individuare nei rispettivi strumenti pianificatori le aree rurali del PTRC perseguendo le finalità proprie della pianificazione territoriale ed urbanistica individuate nella seconda parte della disposizione (sub n. 2).

Con evidenza, siamo di fronte a frequenti ed ambigue forme di "overlapping" o sovrapposizioni categoriali che male si attagliano all'intento chiarificatore iniziale.

Ad esempio, se osserviamo l'art. 8 (sull'agricoltura c.d. periurbana), ad una comprensibile prevalenza dell'idea di recupero (lettere a e g, in particolare) accanto ad una altrettanto comprensibile idea di valorizzazione del ruolo sociale ed aggregativo dell'agricoltura (es. aree destinate ad orti urbani, lett. c, o coesistenza armoniosa di attività produttive industriali ed artigianali e agricoltura, lett. e), ritroviamo la promozione di aziende agricole multifun-

⁶ Consta come anche nel vecchio PTRC -e, specificamente, nella Variante parziale del 2013- vi fossero espressioni analoghe (ad es. "pianura agropolitana centrale"), ma lì si indicavano più puntualmente i fattori di rischio, gli obiettivi di qualità, i vincoli e le tutele che qui paiono invece del tutto mancanti.

zionali (richiamate nella lett. b) o la previsione di interventi infrastrutturali di aziende agricole in funzione di tutela della risorsa idrica (sempre lett. b e d), nonché di risorgive naturali che potrebbero rientrare a buon diritto in altre aree (lett. d).

Orbene, non è casuale se lo stesso tipo di finalità e tutele si rinvenivano anche nell'art. 9 (aree agropolitane: cfr. lett. c, e lett. d, in particolare).

Analogamente, finalità proposte, *recte*, "riproposte" nell'art. 9 (ad esempio, la lett. c relativa ai sistemi acquei e sul riequilibrio ecologico) si rinvenivano anche nell'art. 10 (Aree ad elevata utilizzazione: cfr. lett. b, c ed f).

Come pure, del resto, finalità ed aspetti richiamati nell'art. 10 (es. lett. e: mantenimento del paesaggio agrario; lett. f: riequilibrio ecologico) parrebbero più connaturali -e non a caso si ritrovano- anche nell'art. 11 (aree di agricoltura mista e di naturalità diffusa).

Tanto non vuole necessariamente essere un modo per individuare debolezze ed aporie concettuali nella trama normativa del PTRC⁷: non ci si può esimere, tuttavia, dall'osservare che qualunque impianto normativo dovrebbe ispirarsi il più possibile al principio sotteso al noto rasoio di Occam ("*entia non sunt multiplicanda sine necessitate*").

Rimangono ancora, infine, le disposizioni di cui all'art. 12-14 (foreste e spazi aperti ad alto valore naturalistico; pascoli, prati praterie storiche in montagna; infine prati stabili) con valenza eminentemente ambientalistica e di tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost., per intenderci.

3. Le ultime disposizioni richiamate (i.e. artt. 12-14 PTRC) inducono naturalmente l'interprete ad una prima breve riflessione dal punto di vista del diritto dell'Unione europea: il richiamo effettuato al monitoraggio ambientale di cui all'art. 6 sul possibile impatto ambientale del PTRC e la menzione nella delibera di approvazione n. 62 del 30.06.2020 dell'Allegato F (contenente sia la Valutazione Ambientale Strategica -VAS- che la Valutazione di Incidenza Ambientale - V.Inc.A.-) di per sé potrebbe non essere sufficiente, alla luce della giurisprudenza rigorosa della Corte di giustizia *in subiecta materia*, a rendere immune il PTRC da censure di tipo ambientalistico ai sensi delle pur richiamate Direttive di settore sulla conservazione dell'habitat e di specie (cfr. art. 6, b2 e b3).

In effetti, non consta dall'Allegato F esserci una scheda di valutazione e di screening successiva al 2008.

La VAS viene effettuata notoriamente durante l'elaborazione dei piani o pro-

⁷ E' difficile, del resto, che classificazioni di finalità e/o anche di materie e competenze non si sovrappongano in concreto.

grammi, agendo per così “a monte”, allorquando cioè il piano o programma sono ancora in itinere, consentendone la rettifica strada facendo. Il che la distingue dalla VIA che viene effettuata a progetto ultimato, valutando il possibile impatto legato all’esecuzione dell’opera in vista della sua possibile autorizzazione⁸.

Ma nonostante la chiara distinzione concettuale fra i due istituti, la giurisprudenza della Corte di giustizia ci fa comprendere come, in entrambi i casi, gli elementi da prendere in considerazione ai fini della valutazione ambientale debbano essere contestualizzati, aggiornati e non atomizzati o assunti per “compartimenti stagno”.

Qualche richiamo giurisprudenziale della Corte di giustizia potrà essere utile a tal fine.

Quanto alla VAS, invero, una recente pronuncia della CGUE, su rinvio del Tar Veneto, ha avuto per l’appunto ad oggetto l’interpretazione dell’articolo 4 della direttiva 2001/42⁹, intitolato “Obblighi generali”, che prevede quanto segue:

«1. La valutazione ambientale di cui all’articolo 3 è effettuata durante la preparazione di un piano o programma e prima della sua adozione...»

Orbene, nella causa C-444/15, *Associazione Italia Nostra onlus*¹⁰, la Corte di giustizia ha interpretato i contenuti concreti della norma con riferimento alla questione della valutazione ambientale effettuata, dal Comune di Venezia, in zona nota come Cà Roman.

La direttiva 2001/42, così come interpretata dalla Corte, lascia agli Stati membri, nell’ambito delle loro attribuzioni, adottare tutti i provvedimenti necessari, generali o particolari, affinché tutti i piani o programmi che possano produrre effetti significativi sull’ambiente ai sensi di tale direttiva siano sottoposti, *prima della loro adozione*, a una valutazione ambientale, conformemente alle modalità procedurali e ai criteri previsti da detta direttiva¹¹.

Quanto poi all’espressione «piccole aree a livello locale», da un lato, il legislatore dell’Unione ha inteso prendere come riferimento l’ambito territoriale di competenza dell’autorità locale che ha elaborato e/o adottato il piano o il programma interessato. Dall’altro lato, dato che il criterio dell’uso di «piccole aree» deve essere soddisfatto in aggiunta a quello della determinazione a

8 Sul tema, si veda anche P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico, Manuale breve*, V ed., Milano, 2018, pp. 29 ss.

9 Direttiva 2001/42/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 Giugno 2001 recante *Valutazione degli Effetti di Determinati Piani e Programmi sull’ambiente* (GUCE L 197 Del 21 Luglio 2001).

10 Decisa in data 21 dicembre 2016, in ECLI:EU:C:2016:978.

11 Si veda la sentenza del 28 febbraio 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, punto 42 e giurisprudenza ivi citata

livello locale, l'area interessata deve costituire, proporzionalmente a detto ambito territoriale, un'estensione minima (punto 72 della sentenza).

Non diversamente da quanto avviene per la VAS, la Corte di giustizia ha enfatizzato la necessità di verificare da "subito", prima di approvare il progetto della singola opera (in materia di VIA), l'impatto di quest'ultima sull'ambiente. Nella pronuncia del 7 gennaio 2004, *D. Wells*, causa C-201/02, avente ad oggetto il rilascio di una nuova concessione per lo sfruttamento della cava di Conygar Quarry, senza che fosse stata effettuata una previa valutazione dell'impatto ambientale. è stato così affermato¹²: "... nel processo di decisione, l'autorità competente tiene «subito» conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente del progetto in questione. Pertanto, qualora il diritto nazionale preveda che la procedura di autorizzazione si articoli in più fasi, consistenti l'una in una decisione principale e l'altra in una decisione di attuazione che deve rispettare i parametri stabiliti dalla prima, gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente devono essere individuati e valutati nella procedura relativa alla decisione principale. Solo qualora i detti effetti fossero individuabili unicamente nella procedura relativa alla decisione di attuazione, la valutazione dovrebbe essere effettuata durante tale procedura".

Certamente, si dovrà tenere conto della possibile duplicazione della valutazione se la medesima dovesse essere effettuata in successivi piani a cascata, ma non sembra fuori luogo porsi il problema già in sede di PTRC, specie alla luce dell'art. 24, lett. f) della L.R. 11/2004 relativo al contenuto tipico del PTRC: "... individua le opere e le iniziative o i programmi di intervento di particolare rilevanza per parti significative del territorio, da definire mediante la redazione di progetti strategici di cui all'articolo 26".

Una seconda considerazione suscettibile di avere una qualche rilevanza immediata sotto il profilo della disciplina comunitaria è quella dell'uso del suolo rurale in funzione non-agricola: ad esempio, il c.d. fotovoltaico a terra potrebbe in apparenza risultare compatibile in aree periurbane o anche con la lett. d dell'art. 9 (aree agropolitane) in cui si parla di "*esercizio non conflittuale delle attività agricole rispetto alla residenzialità e alle aree produttive industriali ed artigiane*". Tuttavia, forse, nell'ottica del principio del consumo zero del suolo rurale -inteso in modo riduttivo- questo potrebbe non essere possibile o auspicabile, come sembrerebbe ricavarsi anche dal riferimento contenuto nell'art. 7, n. 3, lett. che parla solo di installazione del fotovoltaico sugli edifici e sui manufatti rurali.

La previsione di cui all'art. 32 delle NT del PTRC conferma in qualche modo queste perplessità, posto che solo in quella sede si precisa che "gli impianti fotovoltaici ubicati al suolo sono *preferibilmente installati nelle aree indu-*

12 ECLI:EU:C:2004:12.

striali, nelle aree a grande distribuzione commerciale ed in quelle comprese dal punto di vista ambientale, ivi comprese quelle costituite da discariche controllate di rifiuti e da cave dismesse o lotti estrattivi dichiarati estinti, conformemente alle disposizioni vigenti in materia”¹³.

4. Val la pena di richiamare, infine, e sia pure succintamente, alcune disposizioni fondamentali in materia di politica agricola e della sua incentivazione.

La politica agricola comune (PAC)¹⁴ sostiene la vitalità e la sostenibilità economica delle comunità rurali attraverso, da un lato, il pagamento diretto agli agricoltori e ai mercati agricoli (c.d. primo pilastro, finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia-FEAGA) e attraverso misure di sviluppo rurale (c.d. secondo pilastro, cofinanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale -FEASR- e dai fondi regionali o nazionali).

L’art. 174 TFUE, inoltre, stabilisce che, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, l’Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, riservando un’attenzione speciale alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.

L’articolo 175 TFUE, a sua volta, ci ricorda che l’Unione deve appoggiare e sostenere la realizzazione di tali obiettivi con la propria azione per il tramite del funzionamento dei diversi fondi SIE (c.d. fondi strutturali e di investimento europei): ovvero, Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione “orientamento”, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale, la Banca europea per gli investimenti e altri strumenti.

I tre obiettivi di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 sono stati quelli di stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l’azione per il clima e, infine, di realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la

13 Si veda la pronuncia del 12 settembre 2013, *Slancheva*, C-434/12, richiamata *infra*.

14 . L’art.39 TFUE stabilisce, quale prima finalità della politica agricola comune, di: a) incrementare la produttività dell’agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera. L’art. 42 TFUE, vera e propria *Grundnorm* in materia di concorrenza e possibilità di incentivazione, stabilisce ancora che “le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio” e in particolare aggiunge che “il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare la concessione di aiuti: a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali; b) nel quadro di programmi di sviluppo economico”.

creazione e il mantenimento di posti di lavoro¹⁵.

IL FEASR, nello specifico, ha poi posto sei finalità prioritarie:

- promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie agricole innovative e la gestione sostenibile delle foreste;
- favorire l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste;
- promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Ciascuna di queste priorità contribuisce alla realizzazione di obiettivi trasversali, quali in particolare l'innovazione e l'ambiente, nonché la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi.

Venendo un particolare alle imprese beneficiarie, si può osservare, in generale, che le aziende agricole eligibili ai fini dell'incentivazione comunitaria dovranno essere ubicate in zone rurali soggette a vincoli naturali, più o meno significativi, ma anche in zone montane ai sensi del regolamento UE n. 1305/2013 (regolamento FEASR). Quest'ultimo Regolamento enuncia una serie importante di obiettivi essenziali, fra cui il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurali, il potenziamento della redditività delle imprese e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme, comprensive particolarmente delle tecnologie innovative e della gestione sostenibile delle foreste, l'organizzazione della filiera agroalimentare (con trasformazione e commercializzazione di prodotti), il benessere degli animali, la salvaguardia, il ripristino e la valorizzazione degli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste.

A ciò deve poi aggiungersi il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio nel settore agroalimentare e forestale, nonché l'inclusione sociale,

¹⁵ L'assegnazione dei fondi della PAC per il periodo 2021-2027 nel contesto del bilancio a lungo termine dell'UE, ha comportato l'emanazione di un regolamento transitorio per gli anni 2021 e 2022, con la finalità di mantenere in vigore la maggior parte delle norme della PAC del periodo 2014-2020, con l'inclusione di nuovi ed ambiziosi progetti ambientali. Si veda anche la *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*, pubblicata nel gennaio 2021, rinvenibile agevolmente nel sito della Commissione.

la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

In questo contesto, i richiamati obiettivi trasversali dell'innovazione, ambiente, nonché della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento ad essi giocano notoriamente un ruolo assai rilevante.

Della medesima modernità dell'approccio europeo allo sviluppo rurale partecipano anche i regolamenti UE 1303/2013¹⁶, 1305/2013¹⁷ e 702/2014¹⁸, i quali prevedono, *inter alia*, varie categorie di aiuti a favore delle PMI attive nelle zone rurali, come ad esempio gli aiuti agli investimenti relativi alla trasformazione di prodotti agricoli in prodotti non agricoli, ma anche gli aiuti all'avviamento di imprese per attività non agricole (si pensi, appunto, al biometano o ad altre fonti rinnovabili e/o, per l'appunto, al fotovoltaico).

Nelle sue recenti conclusioni del 4 febbraio 2021¹⁹, l'A.G. Sanchez Bordona, ha precisato che "il considerando 17 del regolamento n. 1305/2013 pone particolare enfasi sulla necessità di promuovere «la diversificazione degli imprenditori agricoli verso attività extra-agricole, nonché la costituzione e lo sviluppo di PMI extra-agricole nelle zone rurali», così evidenziando, a mio avviso, la volontà del legislatore di concentrare anche sulle piccole aziende agricole gli sforzi di finanziamento nel campo della creazione e dello sviluppo di attività non agricole".

In generale, in questi Regolamenti relativi ai fondi strutturali, si rappresenta adeguatamente la necessità, ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica ex art. 108 TFUE, che "gli aiuti esentati dovrebbero essere concessi solo a norma e in conformità del programma di sviluppo rurale dello Stato membro interessato..."²⁰.

Il che, evidentemente, pone delle problematiche rilevanti sull'opportunità di ammettere la compatibilità di investimenti *eiusdem generis* in certe aree rurali e la loro previsione nel PSR della Regione (programma di sviluppo rurale che, come noto, viene approvato dalla Commissione in funzione dell'incenti-

16 Il Regolamento 1303/2013 del 17 dicembre 2013 reca "Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

17 Il Regolamento (Ue) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

18 Il Regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali.

19 In causa C-830/19, C.J. *contro Région wallonne*, ECLI:EU:C:2021:100.

20 Art. 8, in materia di cumulo, Regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione del 25 giugno 2014 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006.

vazione delle strutture e delle iniziative imprenditoriali rurali)²¹.

In questo contesto, peraltro, può non essere ozioso il richiamo di una pronuncia della CGUE del 12 settembre 2013, *Slancheva*, C-434/12²², in materia di incentivazione agricola e di pratiche abusive, in cui si è osservato significativamente che “per quanto riguarda l’elemento oggettivo [ndr. dell’aiuto], occorre ricordare che, in virtù del considerando 46 del regolamento n. 1698/2005, il regime di sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR mira segnatamente a sostenere «la diversificazione d[e]lle attività agricole a favore di quelle extra-agricole, lo sviluppo di settori non agricoli, la promozione dell’occupazione, (...) gli investimenti destinati a rendere le zone rurali più attraenti e quindi ad invertire la tendenza al declino socioeconomico e allo spopolamento della campagna».

Orbene, è piuttosto agevole, anche ad una prima delibazione del PTRC Veneto, osservare con rammarico che questo genere di approccio innovativo risulti sostanzialmente assente dalle Norme Tecniche relative alle aree rurali.

Altra pronuncia interessante della CGUE *in subiecta materia* con cui ci si può confrontare è quella relativa al caso *Demmer*²³.

La controversia era insorta tra il sig. Demmer e l’Ufficio reclami presso il Ministero dei Prodotti alimentari, in merito all’ammissibilità di un aiuto, erogato nell’ambito del regime di pagamento unico, in relazione a superfici usate per la produzione di foraggio disidratato e situate lungo le piste di atterraggio, le vie di rullaggio e le piste di arresto della base aerea di Skrydstrup e dell’aeroporto di Aalborg in Danimarca.

Dopo un chiarimento necessario sulla nozione di “ettaro ammissibile”²⁴, la Corte è approdata alla conclusione che in un’area che il nuovo PTRC veneto definirebbe “periurbana”, i regolamenti di incentivazione devono essere interpretati nel senso che una superficie agricola costituita da zone di sicurezza situate, in un aeroporto (...) sottoposte a regole e restrizioni particolari, costituisce una superficie ammissibile all’aiuto di cui trattasi, a condizione, da un lato, che l’agricoltore che sfrutta detta superficie disponga di un’autonomia sufficiente nell’utilizzazione della medesima, ai fini dell’esercizio della sua attività agricola, e, dall’altro, che egli sia in grado di svolgere tale attività sulla predetta superficie, nonostante le restrizioni derivanti dall’esercizio di un’attività non agricola sulla stessa superficie” (punto 73).

21 Cfr. quello attualmente in vigore, approvato dalla Commissione con Decisione del 26.05.2015, con valenza, ai fini dell’erogazione, fino al 2023.

22 ECLI:EU:C:2013:546, *Slancheva*.

23 Causa C-684/13, decisa il 2 luglio 2015 ECLI:EU:C:2015:439, *Johannes Demmer contro Fødevareministeriets Klagecenter*.

24 Stante una qualche contraddittorietà sul punto fra i diversi Regolamenti rilevanti.

L'Avvocato Generale aveva giustificato la compresenza di attività agricole (ammesse) e non agricole (non inibenti le prime) nella stessa particella di terreno con l'esempio del caso dell'attività sciistica in zona rurale montana.

L'agricoltore potrebbe, si osservava, stipulare tranquillamente un contratto con una stazione sciistica con la finalità di coltivare a prato e sfruttare a pascolo di bestiame terreni che fanno parte dell'area sciistica durante la stagione invernale. Le stesse parcelle di terreno, in altre parole, verrebbero utilizzate per attività diverse. Tuttavia, fintantoché l'attività non agricola non rende più difficile o troppo onerosa per l'agricoltore la coltivazione e il raccolto durante i relativi periodi dell'anno, difficilmente si potrebbe dire che l'attività non agricola costituisca un ostacolo in grado di disturbare in modo significativo le attività agricole dell'agricoltore. Analogamente, l'eventuale organizzazione di esercitazioni militari sulla superficie in questione non comporta necessariamente che tale superficie non rientri più nella nozione di «ettaro ammissibile», e ciò nella misura in cui tali esercitazioni non interferiscano in modo significativo con l'attività agricola in questione.

Si tratta, dunque, di interpretazioni e "letture" che in qualche modo possono illuminare a fini pratici la nozione di "periurbanità" di cui al PTRC veneto.

Tanto, peraltro, induce a concludere nel senso che le finalità previste per le zone rurali dalle NT del PTRC di cui al n. 2 dell'art. 7 appaiono rilevanti anche in vista di apprezzare quanto il PTRC risulti in linea con il Programma di sviluppo rurale e con le indicazioni vincolanti -in termini di condizionalità- provenienti dall'Unione europea e dai suoi Regolamenti.

5. Sotto questo peculiare profilo, appare un po' sorprendente che nella deliberazione n. 62 del 30 giugno 2020 non vi sia alcuna menzione del Programma dello Sviluppo Rurale del Veneto che sta alla base della finanziabilità dei progetti in queste aree.

Invero, nella seconda parte dell'art. 7, sub n. 2, ritroviamo anche priorità incentrate sul contenimento dell'uso del suolo, unitamente ad altra tipologia di finalità non propriamente in sintonia -parrebbe potersi ricavare- con le "guidelines" derivanti dai Regolamenti di incentivazione comunitaria.

Quanto al contenimento dell'uso del suolo, fra l'altro, il PTRC dovrebbe forse ispirarsi di più al principio del riciclo e dell'economia circolare, espresso nella strategia Europa 2020, secondo cui di per sé potrebbe essere consentita l'occupazione di nuovi spazi liberi purché ciò avvenga, come usa dire, a saldo zero (*no net land take*), ripristinando ad usi agricoli o seminaturali aree di pari superficie in precedenza urbanizzate e impermeabilizzate.

Quest'idea in qualche modo innovativa del contenimento del suolo sembra avallata dalla giurisprudenza della Corte, laddove la stessa, con riferimento ad esempio al finanziamento di attività e stabilimenti di trasformazione di

prodotti agricoli, ha avuto modo di affermare *inter alia* che “un’operazione consistente nella chiusura di stabilimenti molitori esistenti e nella loro sostituzione con un nuovo stabilimento, senza accrescimento della capacità esistente, è idonea a migliorare il rendimento globale dell’impresa ai sensi della seconda di dette disposizioni” (sentenza del 15 maggio 2014, causa C-135/13, *Szatmári Malom Kft.*)²⁵

Tanto è stato osservato in un contesto in cui la normativa nazionale, come quella ungherese *sub judice*, istitutiva di un sostegno per l’accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli, consentiva, nell’ipotesi di imprese che gestiscono stabilimenti molitori, che l’aiuto fosse erogato unicamente a favore di operazioni volte a modernizzare le capacità esistenti di detti stabilimenti e non a quelle che comportassero la creazione di nuove capacità, senza accrescimento della capacità esistente (fine non incompatibile con il Regolamento sull’incentivazione agricola di riferimento).

Anche la tematica della coesione territoriale in zona agricola parrebbe esser stata parzialmente negletta. A tal proposito, si deve partire da un riferimento importante contenuto nell’art. 6.5 dell’Allegato I (c.d. Quadro Strategico) del Regolamento 1303 del 2013.

In esso si legge che “al fine di tener conto dell’obiettivo della coesione territoriale, gli Stati membri e le regioni garantiscono, in particolare, che l’approccio globale di promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nelle aree interessate “si occupi dei collegamenti tra zone urbane e rurali, in termini di accesso a servizi e infrastrutture di elevata qualità e a prezzi abbordabili, e dei problemi delle regioni con una forte concentrazione di comunità socialmente emarginate”.

Nulla di tutto questo si rinviene, per contro, nelle Norme Tecniche del PTRC *de quibus*, mentre il riferimento ai “corridoi ecologici” di cui all’art. 27 del PTRC è patentemente un *longe aliud*, dal momento che tali corridoi mirano semplicemente a garantire la continuità dell’ecosistema, ispirandosi al principio dell’equilibrio tra la finalità naturalistico-ambientale e lo sviluppo socio-economico, evitando, per quanto possibile, la compressione del diritto di iniziativa privata.

Viceversa, l’attenzione (decisiva) per una maggiore coesione fra zona urbana e rurale anche allo specifico scopo di porre rimedio al fenomeno delle comunità socialmente isolate pare, purtroppo, del tutto estranea alla filosofia di questo PTRC.

6. Per giungere ad una sorta di sintesi, dunque, in via di “prima delibazione”, sembra potersi ricavare che la parte di norme tecniche deputata alle aree rurali risulti, per un verso, pleonastica (*i.e.* una geminazione della tipologia di

25 : ECLI:EU:C:2014:327.

aree agricole prive di significato concreto), per altro verso carente, mancando il senso dell'innovazione, della competitività dell'impresa non solo agricola in senso stretto in queste aree.

In altre parole, si deve osservare che manca un progetto di ampio respiro che si muova sul solco di un approccio moderno alla ruralità in tutte le sue molteplici angolature.

Sembra, poi, almeno in parte, mancare anche una seria considerazione di natura ambientale, certamente indefettibile in questo tipo di pianificazione, posto che gli elementi da prendere in considerazione ai fini della valutazione ambientale dovrebbero essere contestualizzati ed aggiornati al momento dell'adozione del piano di coordinamento territoriale e non risalenti a più di un decennio fa.

Si dovrebbe poi programmare avendo a mente gli aiuti ammissibili a favore delle PMI attive nelle zone rurali, come ad esempio gli aiuti agli investimenti relativi alla trasformazione di prodotti agricoli in prodotti non agricoli, ma anche gli aiuti all'avviamento di imprese per attività non agricole (si pensi, come ricordato, al biometano o ad altre fonti rinnovabili e/o, per l'appunto, al fotovoltaico).

La difficoltà di gestire i nuovi aiuti, sia pure in un quadro di modernizzazione che ha effettivamente semplificato la vita delle burocrazie nazionali²⁶, viene ulteriormente aggravata se non si comprende che l'esenzione dalla notifica di cui all'art. 108 TFUE è ammessa *sicut et in quantum* gli aiuti vengano erogati in conformità con il programma di sviluppo rurale dello Stato membro interessato e, in particolare, con il Programma dello Sviluppo Rurale del Veneto che sta alla base della finanziabilità dei progetti in queste aree.

E posto che il PTRC -è stato detto- è anche una sorta di "libro dei sogni" per orientare il progresso nella vita delle nostre aree urbane e rurali nel prossimo futuro, la sua lettura e concreta attuazione non dovrebbe mai essere disgiunta da una seria considerazione delle effettive possibilità di incentivazione della relativa progettazione, possibilità offerta oggi, nella prospettiva del rilancio, solo dal contributo solidaristico dell'Unione europea.

In fondo, tuttavia, trattandosi di un "cantiere aperto", l'auspicio è che il Piano non possa che migliorare cammin facendo.

²⁶ Si veda al riguardo la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE", in COM/2012/0209 final. Sul punto, ci si permette di rinviare anche a P. PIVA, *Giudice nazionale e aiuti alle imprese fra «public» e «private enforcement»*, Bari, 2018, pp. 3 ss.



RIFLESSIONI

Bruno Barel

Bene ha fatto il prof. Piva a segnalarci che le politiche di valorizzazione del territorio aperto possono disporre di importanti misure di sostegno finanziario di matrice unionale, che però non sono sempre state efficacemente utilizzate né orientate secondo obiettivi strategici in una visione d'insieme. Mi limito ad aggiungere che pare indispensabile tenere conto dei diversi volti del territorio veneto extraurbano, dai giardini fra le case del centro Veneto ai grandi spazi delle montagne fino alle ultime pianure del basso Veneto e del Veronese. Uno spazio che talora si presta anche ad interventi di rinaturalizzazione, di pulizia, con eliminazione di ruderi privi di pregio e specialmente di manufatti produttivi senza identità.

Per meglio comprendere la funzione ecosistemica di questo territorio aperto, la parola va ora al prof. Giovanni Campeol, docente di Valutazione ambientale allo IUAV di Venezia. Non condivido l'atteggiamento di chi considera i corridoi ecologici come una specie di riserve indiane, di semi-zoo lasciati alla fauna selvatica fra strade e case, ultimi vuoti fra aree edificate sopravvissuti per caso. Preferisco pensarli come spazio garantito ad altri esseri viventi, accanto agli umani, ospiti come noi della Terra. E ho motivo di ritenere che il relatore svilupperà da par suo questo spunto.



LA RETE ECOLOGICA REGIONALE: IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA AMPLIAMENTO DELLE TUTELE AMBIENTALI E CRESCITA INSEDIATIVA (artt. 26-28)

*Prof. Dott. Giovanni Campeol - Università IUAV di Venezia
con Dott.ssa Cristina Benvegnù, Dott.ssa Lorella Biasio, Dott.ssa Sandra Car-
rollo, Arch. Silvia Foffano, Dott. Davide Scarpa - Studio ALIA*

1. Cos'è la "Rete ecologica"

Nei Capitoli 8, 9 e 10 della Relazione Illustrativa del PTRC del Veneto vi è un'ampia disamina delle tematiche relative alla biodiversità e alla Rete ecologica, tuttavia si ritiene importante richiamare sinteticamente, dal punto di vista scientifico, che cosa sia esattamente la "Rete ecologica" e i criteri della sua pianificazione e gestione.

Obiettivo generale della pianificazione di reti ecologiche è il ripristino o il mantenimento di connettività tra popolazioni ed ecosistemi in paesaggi frammentati. La questione nasce dal fatto che le specie necessitano di muoversi per rispondere alle dinamiche di popolazione, trofiche e ai cambiamenti ambientali.

Molto è stato assunto a livello di pianificazione e normativa, in particolare con la definizione e l'attuazione di Rete Natura 2000 (Dir. 92/43/CEE "Habitat").

A diffondere il concetto di rete ecologica sono state iniziative quali:

- Econet (1991), che propone una rete ecologica pan-europea (PEEN);
- Iene (1999), che si occupa di infrastrutture;
- Lynx (1996), rete internazionale per lo scambio di informazioni sulle reti ecologiche;
- REN (Rete Ecologica Nazionale).

Obiettivo del disegno e dell'implementazione della Reti è mitigare gli effetti della frammentazione mediante:

- Conservazione delle aree naturali esistenti;
- Incremento della connettività, tenendo conto della specie-specificità;
- Riduzione dell'ostilità della matrice;

- Inserimento delle problematiche di conservazione della biodiversità nei processi di pianificazione territoriale.

La conservazione delle aree naturali esistenti si lega al paradigma delle reti ecologiche in duplice maniera:

1. Le aree protette necessitano di *buffer zone*, aree preparco in cui siano lecite solo attività "*light*", che non generino pressioni significativamente negative verso l'area protetta vera e propria, che nella logica delle Reti costituirebbe una *core area*.

2. Le sole aree protette non possono rispondere alle dinamiche di popolazione se non risultano tra loro interconnesse. Un'area protetta che costituisca ambiente ottimale per la popolazione di una specie (area *source*) favorirebbe una crescita di tale popolazione che dovrebbe necessariamente trovare sfogo demografico in altre aree (*sink*). In caso di mancata o ridotta connettività questo sfogo demografico non sarebbe possibile e ne risulterebbe un sovraffollamento dell'area *source* con conseguente impoverimento ambientale dell'area stessa a discapito della specie in questione e di molte altre. Da qui la necessità di tutelare, rinforzare o realizzare condizioni di connettività tra aree protette (*corridoi*, *stepping stones*, mitigazione della matrice)

L'incremento della connettività, oltre ad essere giustificato e realizzato nei modi suddetti, deve tener conto della specie-specificità, essendo la mobilità delle specie diversa per morfologia, fisiologia, ecologia ed etologia delle specie.

La maggior sfida da un punto di vista pianificatorio appare, soprattutto in Veneto, la riduzione dell'ostilità della matrice che si oppone alla conservazione in due modi:

- generando pressioni che, agendo sugli elementi della rete ecologica li rendono meno o non più funzionali alle esigenze delle specie;
- essendo impermeabile ai movimenti delle specie.

I due aspetti suddetti dovrebbero integrarsi nella pianificazione, seguendo il percorso di seguito indicato.

1.1 I significati della "Rete ecologica"

Sono riconoscibili almeno due significati del paradigma della rete ecologica:

1. Biologico-Ecologico-Conservazionistico;

Sistema interconnesso, potenziale o effettivo, di unità ecosistemiche, nelle e fra le quali conservare la biodiversità a tutti i livelli ecologici. Deve essere specie-specifica!

2. Politiche ambientali;

Modello per costruire un insieme integrato di aree protette inserito in un sistema coordinato di infrastrutture e servizi;

3. Urbanistico-territoriale e di sviluppo socio-economico;

Scenario ecosistemico polivalente per definire destinazioni ed usi del territorio che tengano conto delle componenti naturali ed antropiche e delle loro interazioni.

Gambino (2001) rileva implicazioni di tipo:

1. teorico, relative agli aspetti ecologici e alla loro complessità;
2. pratico, legati all'interazione tra conservazione e sviluppo;
3. politico, per il coinvolgimento di diversi livelli e soggetti che governano il territorio.

Egli sottolinea il rischio che l'eccessivo spostamento dell'attenzione verso gli aspetti fruitivo-culturali rispetto al concetto ecologico ne produca la perdita di significato.

Reggiani et al. (2001) evidenzia le differenze soprattutto tra il concetto ecologico e quello urbanistico.

L'approccio ecologico è più analitico e sperimentale, quello urbanistico è più applicativo e richiede definizioni.

1.2 La costruzione della "Rete ecologica"

Criteri e metodologie generali di pianificazione sono di difficile individuazione a causa della varietà dei requisiti ecologici delle differenti specie, delle scale spazio-temporali, dei complessi ecologici e delle interazioni con altre reti.

Va anzitutto chiarita la scelta degli "oggetti" da mettere in relazione che determina poi le scelte di pianificazione, ricordando che alla base delle scelte dovrebbe esserci la funzionalità ecologica.

Gli aspetti fruitivi, percettivi e culturali contribuiscono all'accettazione sociale della pianificazione, ma non possono sostituirsi a quelli ecologico funzionali.

Gli oggetti da identificare che saranno i costituenti della Rete Ecologica sono:

- le **aree core (core areas)**, costituite dalle aree protette. In esse sono presenti le condizioni ottimali per il mantenimento di popolazioni vitali;
- le **zone cuscinetto (buffer zones)**, che contornano le *core areas* ed hanno la funzione di mitigare gli impatti provenienti dall'esterno;
- i **corridoi ecologici**, che consentono lo spostamento delle specie tra le diverse aree protette che possono essere elementi del paesaggio continui

o piccole aree rifugio che permettono l'attraversamento della matrice (**stepping stones** = pietre per il guado);

- la **matrice**, cioè il substrato territoriale dominante.

A garanzia del significato ecologico della rete, un iter metodologico per l'individuazione di una rete ecologica dovrebbe definire a priori:

- a. scale di analisi;
- b. contesti;
- c. obiettivi e livelli ecologici.

a. Scale di analisi

Frammentazione e connettività si possono analizzare su diverse scale spaziali e temporali.

La scelta della scala è legata a quella degli obiettivi (specie, comunità, ...) e presuppone quindi la conoscenza dell'ecologia degli stessi.

La connettività a diverse scale può essere diversamente funzionale:

- *locale (hedgerow scale)*, per i movimenti giornalieri degli individui, può essere pienamente soddisfacente per semi, invertebrati e piccoli vertebrati, ma lo è spesso solo per specie generaliste.
- *di paesaggio*, per evitare l'isolamento delle sottopopolazioni e soddisfare specie più esigenti in termini di spazio e habitat;
- *regionale/continentale*, per mantenere le dinamiche di areale, migratorie e biogeografiche, per specie di maggiori dimensioni e per rispondere a dinamiche temporali.

Si noti bene che gli effetti della frammentazione si manifestano spesso a scale differenti rispetto a quanto percepibile dall'uomo o alle scale scelte per la pianificazione territoriale, come il disturbo arrecato dai processi di perforazione a grana sottile (ad esempio urbanizzazione diffusa in aree forestali).

b. Contesti

La frammentazione è frutto di attività antropiche, dipende quindi dalla complessità locale.

Ad esempio, può non essere sufficiente identificare l'idoneità di un corridoio rispetto alle esigenze delle specie target, se non si tiene conto dei potenziali disturbi che possono insistere su quel corridoio.

Come anche la convivenza tra specie e attività antropiche può avere localmente modificato l'ecologia e il comportamento delle specie.

c. Obiettivi e livelli ecologici

La scelta dei target conservazionistici a cui dedicare la rete può avvenire a più livelli: popolazioni, specie, comunità.

Se i target sono a livello di popolazioni o specie è necessario analizzarne abbondanza e distribuzione nell'area di studio.

Se i target sono a livelli superiori (comunità ed ecosistemi) vanno considerati parametri come la ricchezza e la diversità di specie.

1.3 Il livello strutturale-territoriale

È anzitutto necessario partire dall'analisi strutturale del paesaggio, inteso come mosaico di ecosistemi, identificando:

- tipologie ecosistemiche;
- elementi antropici lineari;
- elementi antropici diffusi.

Questo permetterà di identificare e caratterizzare i frammenti residui: tipo, area, forma, qualità, grado di isolamento, articolazione spaziale e relazione funzionale con la matrice.

1.4 Il livello dinamico-funzionale

“La continuità tra aree naturali può non essere sinonimo di funzionalità ecologica per certe specie” (Boitani, 2000).

L'analisi cartografica va quindi incrociata con lo studio delle specie.

Esistono diversi modelli predittivi (es. *Larch*) in grado di stimare la probabilità che un individuo in dispersione possa raggiungere un sito, in funzione dei suoi requisiti ecologici, delle sue caratteristiche etologiche e della presenza e tipologia di elementi connettivi e barriere.

Permettono dunque di valutare la funzionalità degli elementi paesistici quali habitat e aree connettive.

Si tratta comunque di strumenti tarati su alcune generalizzazioni e approssimazioni relative alle modalità di spostamento, di scelta degli habitat, che diventano più complesse, per esempio, in specie sociali.

1.5 Individuazione delle specie target

Le specie da usare quali indicatori della funzionalità della rete devono:

- avere biologia nota;
- essere facilmente monitorabili;

- avere una distribuzione relativamente ampia rispetto alla scala d'indagine;
- risultare specializzate a livello di nicchia;
- essere sensibili a determinati fattori o processi.

1.6 Criteri di scelta delle specie

Si evidenziano i seguenti criteri di scelta della specie:

- conservazionistico;
- sensibilità alla frammentazione:
 - Scala regionale: grandi carnivori
 - Scala subregionale: alcuni rapaci diurni, picidi, passeriformi, mustelidi
 - Scala locale: rettili, piccoli passeriformi, micromammiferi.

Possono considerarsi anche specie favorite dalla frammentazione e dall'antropizzazione come le specie generaliste e antropofile, invasive e venatorie.

Uno strumento che può essere utilizzato sono le Cartografie d'idoneità potenziale mettendo in relazione delle carte di uso del suolo con i gradi di idoneità che esse presentano per certe specie si ottengono delle carte d'idoneità potenziale. Sono esse una garanzia di selezionare anche spazi dove la specie, seppur presente, non è mai stata censita. Ma le attribuzioni dell'idoneità devono reggersi su letteratura consolidata, spesso mancante, e comunque rivista alla luce delle situazioni locali.

1.7 Il livello di pianificazione

Le aree naturali protette sono spesso frutto di un compromesso tra criteri ecologici e conservazionistici da un lato e criteri politico-amministrativi dall'altro.

La loro localizzazione ed estensione può dunque non coincidere con habitat e aree connettive importanti.

Il confronto tra sistema delle aree protette e rete ecologica potrebbe comportare un loro ridisegno e nuove responsabilità gestionali. La *Gap Analysis* è un metodo per la quantificazione dell'efficacia del sistema di aree protette rispetto alla biodiversità territoriale.

Si attua mediante *map-overlay* della cartografia delle aree protette con quelle delle specie e/o delle aree idonee.

Gli strumenti urbanistici a scala provinciale sembrano quelli più idonei a disegnare le reti ecologiche essendo la loro scala, quella del mosaico di ecosistemi, la più indicata per le dinamiche della fauna italiana, oltre che mediare tra la scala locale e quella regionale.

L'incrocio tra dati territoriali e quelli ecologico-funzionali permette di rilevare i punti di conflitto e di sviluppare soluzioni mitigative a cui associare il monitoraggio.

1.8 Efficacia della Rete Ecologica

Affinché lo strumento Rete Ecologica sia efficace rispetto a obiettivi di conservazione, è necessario che:

- i pianificatori territoriali e urbanistici conoscano le basi teoriche dell'argomento;
- i criteri di pianificazione siano scientificamente oggettivi e rigorosi;
- dall'analisi scientifica emergano strumenti operativi appropriati;
- le discipline urbanistiche e territoriali si accompagnino a quelle naturalistiche.

2. Le Reti ecologie nel PTRC

Nel tempo sono state elaborate molteplici descrizioni e analisi sulle caratteristiche geografiche del Veneto, alcune delle quali con particolare riferimento agli aspetti naturalistici.

Il Veneto appare come una regione straordinaria, caratterizzata da sei grandi ambiti geografici prevalenti, così come individuati nel PTRC: la montagna, la collina, la fascia pedemontana, la grande pianura urbanizzata, la fascia costiera, gli spazi rurali a bassa densità. In particolare:

- le aree alpine caratterizzate dalle Dolomiti, in cui i processi di spopolamento sono molto avanzati, nonostante il richiamo mondiale di un sito della WHL dell'UNESCO fondato sui criteri *vii* e *viii* (Paesaggio, geologia e geomorfologia). Tali aree sono caratterizzate da elevata biodiversità di tipo montana;
- le aree pedemontane con il sito della WHL dell'UNESCO delle Colline di Conegliano e Valdobbiadene, fortemente innervate da un ampio sistema di reti naturalistiche mescolate con piccoli e medi centri urbani, nuclei urbani e borghi, alcuni di alto valore storico-culturale;
- le aree centrali pianeggianti, frutto di una *mixité* urbanistica assai complessa in cui l'agricoltura si mescola con gli insediamenti umani di piccole e medie dimensioni e con una presenza diffusa di case sparse. Si tratta di realtà geografica in crescita demografica, intersecata con innumerevoli brandelli di naturalità, che vede la presenza diffusa di insediamenti umani generati dalla Riforma Benedettina. In tale area centrale si collocano siti della WHL dell'UNESCO quali l'Orto Botanico di Padova, la città di Verona, la città di Vicenza e le ville di Andrea Palladio e i Siti preistorici palafitticoli;

- le aree del Delta del Po¹, con un'agricoltura estensiva di grandi dimensioni (molto simile a quella ferrarese) con paesaggi aperti ma poveri di elementi di identità, di diversità e di qualità visive, ad eccezione delle aree costiere deliziose caratterizzate, queste sì, da elevata biodiversità di tipo lagunare. Delta del Po che si caratterizza anche con "Riserva di biosfera" dell'UNESCO;
- la fascia costiera della "lunga città sul mare" inframmezzata da brandelli di naturalità, collocati nelle foci dei fiumi e in alcuni spazi liberi da urbanizzazione,
- la Laguna di Venezia, che assieme alla città di Venezia è un sito della WHL dell'UNESCO, con un'elevata biodiversità.

Il Veneto, quindi, è oggettivamente caratterizzato da una elevata presenza di biodiversità, la quale però è frammentata e - soprattutto nella parte pianeggiante - frammista ad una diffusa antropizzazione, fatto questo che pone in essere la necessità di una pianificazione territoriale e urbanistica intelligente, nel senso che deve possedere contenuti di ragionevolezza, di vera applicabilità pratica, di coerenza con i contenuti scientifici che stanno alla base della definizione di biodiversità.

Un superamento, quindi, della pianificazione territoriale "sostenibile" o, come si usa dire oggi, "resiliente".

Già nel 2007 in occasione dell'adozione del Documento Preliminare al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento da parte della Regione del Veneto, erano state affrontate² le tematiche ambientale ed ecologica. Tra i macrotemi allora individuati appariva infatti, oltre all'uso del suolo, dell'energia, delle risorse e ambiente della mobilità, dello sviluppo economico, della crescita sociale e culturale, anche la biodiversità.

Le NTA del PTRC del 2013 assegnavano un contenuto vincolistico a "segni" territoriali che genericamente indicavano i "corridoi ecologici". Al punto 4 dell'art. ARTICOLO 25 - Corridoi ecologici, si affermava infatti che *"Sono vietati gli interventi che interrompono o deteriorano le funzioni ecosistemiche garantite dai corridoi ecologici; per garantire e migliorare la sicurezza idraulica dei corsi d'acqua e la sicurezza geologica e da valanga sono comunque consentiti gli interventi a tal fine necessari"*.

Dal punto di vista teorico tale impostazione vincolistica poteva apparire logica, tuttavia l'indeterminatezza scientifica della definizione dei "Corridoi ecologici" e ancor più la loro rappresentazione cartografica (generica e superficiale) generava un oggettivo "conflitto urbanistico".

1 Campeol G. (a cura di), 2014, Il Delta del Po. Progetti e scenari sostenibili, IL POLIGRAFO, Padova.

2 DGR del Veneto n. 2587 del 07 agosto 2007 dal titolo "Adozione del Documento Preliminare al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento - PTRC - e della Relazione Ambientale- procedura di Valutazione Ambientale Strategica". Legge regionale 23 aprile 2004 n. 11 (articoli 25 e 4).

Anche il PTRC del 2020 raccoglie, analizza e organizza il tema della biodiversità che viene rappresentata graficamente nella Tavola 02 "Biodiversità", dalla quale appare rilevante la quantità di superficie geografica caratterizzata da questa matrice ambientale.

Gli obiettivi contenuti nella Tavola 10 "Sistemi degli obiettivi di progetto" del PTRC sono certamente condivisibili, come interessanti e approfondite risultano le analisi e le indicazioni metodologiche espresse nella Relazione Illustrativa al Capitolo 8 "La Rete ecologica", con citazioni anche enfatiche, quali quelle contenute nella "Carta di Verona". Detto documento nel capitolo finale denominato "Una civitas futura" afferma: *"Le azioni di buon governo e di valorizzazione dei TAN (Territori ad Alta Naturalità - ndr.) si configurano come uno dei tasselli fondamentali per avviare processi di lungo periodo, che vedono la generazione presente quale custode di un patrimonio da consegnare migliore alle generazioni future. L'ottica dell'integrazione e della non divisibilità del binomio persona-natura vede i TAN non come "isole protette", ma come "teatri di riconciliazione" tra le popolazioni e la natura, tra gli ecosistemi naturali i sistemi costituiti; come luoghi di dialogo in cui promuovere le logiche della ricerca dell'armonia e della proiezione strategica verso scenari di vita, più sostenibili e durevoli. Non si tratta quindi solo della protezione di una singola preziosa risorsa, ma dell'attivazione di un ampio processo orientato verso la costruzione nella nostra regione di una nuova civitas colta, aperta, solidale".*

Un vero e proprio (ridondante) manifesto ideologico, il quale deve però trovare concreta applicazione nelle NTA del PTRC (Titolo III "Biodiversità e geodiversità", declinata con gli articoli 26 "Rete ecologica regionale e 27 "Corridoi ecologici"). I sopracitati articoli 26 e 27 delle NTA forniscono ragionevoli, anche se generiche, indicazioni normative come al punto 4 dell'art. 26 nel quale si afferma che *"Fatto salvo quanto previsto per i corridoi ecologici dall'articolo 27, comma 1, le Province, la Città Metropolitana di Venezia e i Comuni recepiscono, nei propri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, la Rete ecologica regionale e adeguano le normative dei piani al presente articolato, secondo le rispettive competenze, ispirandosi al principio dell'equilibrio tra finalità di valorizzazione e salvaguardia ambientale e crescita economica".*

Quest'ultima affermazione, ovviamente, non abbisogna delle quaranta pagine di motivazioni ecologiche così come contenute nella Relazione illustrativa del PTRC, né delle indicazioni della "Carta di Verona" per poter essere esplicitata in quanto, appunto, trattasi di semplice buon senso pianificatorio, avente però scarsa rilevanza normativa.

Il medesimo approccio, ragionevole ma generico, si manifesta nell'art 27

“Corridoi ecologici” in cui al capoverso 1 si afferma “Le Province e la Città Metropolitana di Venezia, nel proprio strumento di pianificazione territoriale, definiscono le azioni necessarie per il miglioramento della funzionalità ecologica degli habitat e delle specie nei corridoi ecologici; a tal fine individuano e disciplinano i corridoi ecologici sulla base di quanto indicato nelle Tav. 02 e 09 e della presenza di parchi e riserve di interesse locale istituiti ai sensi dell’articolo 27 della legge regionale 16 agosto 1984, n. 40 “Nuove norme per la istituzione di parchi e riserve naturali regionali”. In tale sede possono, motivatamente e nel rispetto degli indirizzi e delle finalità del presente piano, apportare modifiche e inserire nuovi elementi per garantire la continuità dell’ecosistema, ispirandosi al principio dell’equilibrio tra la finalità naturalistico-ambientale e lo sviluppo socio-economico ed evitando, per quanto possibile, la compressione del diritto di iniziativa privata”.

Questa declinazione normativa lascia aperte ampie possibilità interpretative del concetto di “equilibrio” tra “[...] finalità naturalistico-ambientale e lo sviluppo socio-economico ed evitando, per quanto possibile, la compressione del diritto di iniziativa privata [...]”, demandando, necessariamente alla “politica” la risposta.

Più interessante appare il punto 5 dell’art.26 quando si afferma che *“La Regione istituisce e aggiorna periodicamente, di concerto con le Province, la Città Metropolitana di Venezia e i Comuni, avvalendosi anche del contributo delle università, dei centri di ricerca e delle associazioni scientifiche, nonché valorizzando il contributo delle associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative, una banca dati territoriale della Rete ecologica”.*

Appare, infatti, necessaria una rivisitazione e un approfondimento della conoscenza della Rete ecologica e dei relativi Corridoi ecologici soprattutto a scala di pianificazione urbanistica provinciale e locale, al fine di evitare di “disegnare” nelle cartografie dei PTCP, dei PAT e dei relativi PI rappresentazioni erronee e/o incomplete della biodiversità.

Il caso studio presentato nel successivo Capitolo 3 rappresenta in modo emblematico la dicotomia tra precisa rappresentazione cartografica delle “funzioni urbanistiche” (che nel caso del PI hanno anche valore conformativo) e la genericità di “segni cartografici” di Corridoi ecologici, frutto di inappropriate e scientificamente non corrette analisi della biodiversità. Disegni cartografiche che venivano considerate nelle NTA del PTRC del 2013 come indicazioni normative urbanistiche di tipo vincolistico.

3. Correttezza di una norma urbanistica: il caso studio del PAT di Montecchio Maggiore

Le questioni precedentemente evidenziate trovano una esemplificazione emblematica nel caso studio del PAT di Montecchio Maggiore³.

Nel 2013 è stata elaborata una “Relazione Tecnico Scientifica” di confutazione di alcune scelte del Piano di Assetto del Territorio (PAT) del Comune di Montecchio Maggiore (VI)⁴ in materia di individuazione di un Corridoio ecologico.

L’obiettivo era quello di modificare alcune indicazioni contenute nella “Carta delle trasformabilità” del PAT di Montecchio Maggiore, così come adottato in data 30/09/2013⁵, che risultavano improprie dal punto di vista tecnico-scientifico.

L’ambito di riferimento era quello a Sud-Est del territorio comunale, lungo la Strada Provinciale 11 (Figura 1).



Figura 1 - Estratto Tav. 4 PAT Montecchio Maggiore “ambito oggetto delle osservazioni”

In particolare si voleva dimostrare come non vi fossero le condizioni ambientali per individuare il “corridoio ecologico secondario” e, conseguentemente, proporre delle modifiche alle linee di sviluppo del PAT.

3 Condizione questa presente in moltissimi PAT del Veneto.

4 Campeol G. Scarpa D. (2013). Piano di Assetto del Territorio (PAT) del Comune di Montecchio Maggiore (VI) RELAZIONE TECNICO-SCIENTIFICA (LR 11/2004).

5 Deliberazione di Consiglio Comunale n. 42 del 30/09/2013.

3.1 La rete ecologica del Comune di Montecchio Maggiore

Come evidenziato nel Capitolo 1, l'obiettivo generale della pianificazione di reti ecologiche è il ripristino o il mantenimento di connettività tra popolazioni ed ecosistemi in paesaggi frammentati.

Nel caso del "disegno" della rete ecologica del PAT del comune di Montecchio Maggiore gli oggetti da mettere in relazione sono i complessi di maggiore rilevanza naturalistica identificabili con il sito Natura 2000 dei Colli Berici e le propaggini dei Lessini (Immagine 1).



Immagine 1 – Montecchio Maggiore da immagine di Google Earth

I corridoi ecologici identificati nelle tavole del PAT sembravano voler garantire o recuperare la connettività tra queste due aree, senza però l'identificazione delle specie target per le quali detti corridoi dovrebbero risultare funzionali.

Tale analisi è fondamentale non solo perché il monitoraggio delle popolazioni di tali specie funge da indicatore delle corrette o meno individuazione ed efficacia dei corridoi, ma soprattutto in quanto propedeutica al disegno e dimensionamento degli stessi corridoi. Ciò perché la connettività è tipicamente specie-specifica.

La pianificazione territoriale e urbanistica, per essere credibile, deve dunque identificare le specie a cui dedicare i corridoi. Scoccianti (2001), in particolare, distingue due situazioni geografiche:

- *passagespecies*, spazi usati solo per il transito;
- *corridor dwellers*, spazi usati per “abitarci”.

Data la situazione in analisi si ritiene che solo specie opportuniste, che si adeguano facilmente a condizioni antropiche, possano transitare per aree siffatte prive di specificità ecologica. Facilitare la mobilità di tali specie risulterebbe, pertanto, controproducente da un punto di vista conservazionistico, dal momento che la specie opportuniste diventano elemento di pressione per quelle più sensibili, che invece necessitano di connettività specifica. Ne deriva che una connettività generica può sortire l'opposto dell'effetto desiderato.

Bisogna ricordare ai pianificatori urbanistici che il “cattivo disegno” dei corridoi produce svantaggi quali favorire la propagazione di disturbi (incendi, epidemie, specie invasive) e, se di ridotte dimensioni come quello in questione, possono essere percepiti come ambienti marginali, da un lato sfavorendo le specie sensibili e dall'altro favorendo quelle generaliste, esponendo le prime alla predazione da parte delle seconde (trappole ecologiche).

La funzionalità dei corridoi dipende da alcuni parametri quali la lunghezza, la larghezza, il tipo e la struttura della vegetazione, l'uso del territorio da parte dell'uomo e l'influenza dell'*effetto margine*. L'adeguata individuazione di questi parametri risulta fondamentale per definire correttamente il percorso di un corridoio.

Le aree connettive dovrebbero avere una dimensione sufficiente a scongiurare l'effetto margine, processo che deriva da un alto rapporto perimetro/superficie in elementi della rete ecologica. In una situazione del genere gli effetti negativi della matrice si spingono fino al cuore degli elementi della rete ecologica, compromettendone la funzionalità. Non sembra essere stato questo, invero, il criterio di definizione dei corridoi nel PAT di Montecchio Maggiore. Peraltro, l'attraversamento di un territorio che presenta un elevato contrasto con la matrice può facilitare l'uso dell'area connettiva anche come area rifugio, ma può anche esporre maggiormente ad effetto margine.

Per la determinazione dei target, sui requisiti ecologici dei quali disegnare i corridoi, sarebbe stato sufficiente partire dagli obiettivi di conservazione dei siti Natura 2000 potenzialmente interessati, come di seguito richiamati (Figura 2).



Figura 2 - SIC IT3220037

Il Sito d'Importanza Comunitaria dei Colli Berici (IT3220037), visibile nella figura 2, presentava i seguenti obiettivi di conservazione (identificati tra le specie che hanno condotto all'identificazione del sito Natura 2000 sulla base degli allegati alla direttiva 92/43):

Anfibi

1215	<i>Rana latastei</i>
1193	<i>Bombina variegata</i>

Rettili

1220	<i>Emysorbicularis</i>
------	------------------------

Uccelli

A072	<i>Pernisapivorus</i>
A224	<i>Caprimulguseuropaeus</i>
A307	<i>Sylvianisoria</i>
A103	<i>Falco peregrinus</i>
A022	<i>Ixobrychusminutus</i>
A338	<i>Laniuscollurio</i>
A029	<i>Ardea purpurea</i>
A379	<i>Emberizahortulana</i>
A094	<i>Pandionhaliaetus</i>
A081	<i>Circus aeruginosus</i>
A082	<i>Circus cyaneus</i>
A293	<i>Acrocephalusmelanopogon</i>

A294	<i>Acrocephalus paludicola</i>
A073	<i>Milvusmigrans</i>
A229	<i>Alcedoatthis</i>
A120	<i>Porzana parva</i>
A119	<i>Porzana porzana</i>
A021	<i>Botaurusstellaris</i>
A197	<i>Chlidoniasniger</i>
A272	<i>Lusciniasvecica</i>
A001	<i>Gavia stellata</i>
A340	<i>Laniusexcubitor</i>
A004	<i>Tachybaptusruficollis</i>
A297	<i>Acrocephalusscirpaceus</i>
A383	<i>Miliaria calandra</i>
A323	<i>Panurusbiarmicus</i>
A298	<i>Acrocephalusarundinaceus</i>
A096	<i>Falco tinnunculus</i>
A099	<i>Falco subbuteo</i>

A350	<i>Corvuscorax</i>
A377	<i>Emberizacirlus</i>
A285	<i>Turdusphilomelos</i>
A305	<i>Sylviamelanocephala</i>
A309	<i>Sylviacomunis</i>
A273	<i>Phoenicurusochruros</i>
A250	<i>Ptyonoprogrnerupestis</i>
A276	<i>Saxicolatorquata</i>
A118	<i>Rallusaquaticus</i>
A125	<i>Fulica atra</i>
A067	<i>Bucephalaclangula</i>
A295	<i>Acrocephaluschoenobaenus</i>
A336	<i>Remizpendulinus</i>
A005	<i>Podicepscristatus</i>
A198	<i>Chlidoniasleucopterus</i>

A292	<i>Locustellaluscinioides</i>
A252	<i>Hirundodaurica</i>
A333	<i>Tichodroma muraria</i>
A267	<i>Prunella collaris</i>
A281	<i>Monticolasolarius</i>
Pesci	
1149	<i>Cobitistaenia</i>
Mammiferi	
1310	<i>Miniopteruschreibersi</i>
1324	<i>Myotismyotis</i>
1304	<i>Rhinolophusferrumequinum</i>
1307	<i>Myotisblythii</i>
Piante	
1525	<i>Saxifragaberica</i>
4104	<i>Himantoglossumadriaticum</i>

Tra queste andavano scelte quelle specie che più soffrono il fenomeno della frammentazione e l'interferenza con attività antropiche (verificando l'eventuale loro grado di assuefazione alle stesse attività antropiche) quali, ad esempio, specie silvicole (*wood* e *interiorspecies*) e specie a scarsa mobilità e/o elevata sensibilità per quanto riguarda il problema di attraversamento di una matrice spesso ostile e per di più infrastrutturata. Tenendo conto che una stessa infrastruttura o un particolare uso del suolo può costituire una barriera per una specie e una via di dispersione per un'altra!

Da quanto detto, appare evidente che la pianificazione della rete ecologica del PAT di Montecchio Maggiore necessitava di una revisione che doveva, innanzitutto, definire chiaramente le specie target, anche al fine di evitare forzature basate su un pedissequo recepimento degli strumenti sovraordinati come il PTCP di Vicenza (Figura 3). Tale recepimento non appariva scientificamente giustificato e, pertanto, si rivelava potenzialmente contrario agli stessi obiettivi generali che stanno alla base della individuazione di un Corridoio ecologico.



Figura 3 - Estratto del PTCP di Vicenza "Corridoio ecologico"

Il disegno complessivo di questo corridoio, così come era stato individuato nello strumento urbanistico di livello superiore (PTCP di Vicenza), veniva infatti riprodotto pedissequamente nel PAT di Montecchio Maggiore, come si evince nelle figure 3 e 4.

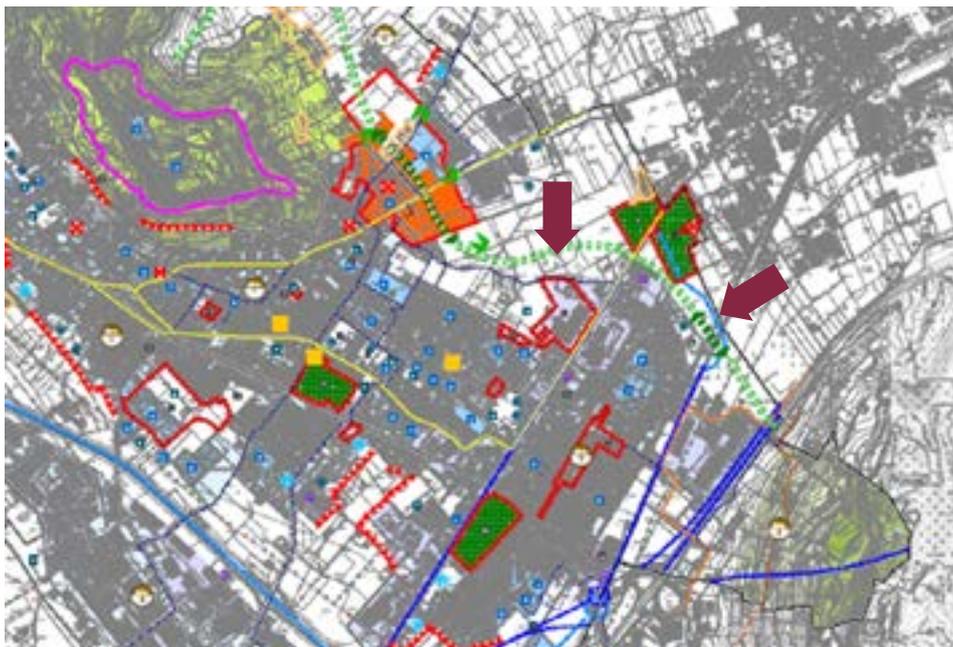


Figura 4 - Estratto Tav. 4 PAT Montecchio Maggiore "Corridoio ecologico secondario"

L'analisi di dettaglio dal punto di vista urbanistico permetteva di evidenziare come il pseudo corridoio ecologico in oggetto si sovrapponesse, lungo la sua genesi a Sud-Est del territorio comunale di Montecchio Maggiore, con una serie di barriere infrastrutturali di trasporto di rilevante dimensione dal punto di vista tipologico (autostrada, ferrovia, strada) di rilevante volume di traffico indotto.

In particolare l'autostrada A4 Brescia-Padova presentava un TGM (Traffico Giornaliero Medio) di circa 95.000 mezzi⁶, ovvero circa 1 mezzo al secondo, condizione questa che impediva (e impedisce tutt'ora) a qualsiasi specie animale terrestre di superare questa barriera!

Le immagini di seguito bene rappresentavano questa situazione urbanistica (Figura 5).



Figura 5 - Estratto Tav. 4 PAT Montecchio Maggiore "Ambiti fotografici per l'identificazione delle infrastrutture presenti"

⁶ <https://www.autobspd.it/home>

AMBITO 1

Strada Regionale 11 Padana Superiore



AMBITO 2

Strada Provinciale 34 e Ferrovia Milano- Venezia



AMBITO 3

Autostrada A4 Milano – Venezia



Il “disegno” territoriale (identificazione geografica) di questo corridoio ecologico, pertanto, non essendo giustificato dal punto di vista naturalistico, era errato, pertanto i vincoli urbanistici da esso derivanti dovevano ritenersi illegittimi⁷.

L’analisi svolta dimostrava che la connettività ambientale che si voleva ripristinare era fortemente compromessa e non recuperabile nei termini di strutture lineari continue, la cui funzionalità sarebbe stata messa in crisi dall’esiguità dimensionale delle stesse e dalla forte compromissione della matrice.

Era invece possibile affiancare alla tutela dei corsi d’acqua presenti la realizzazione di elementi discontinui, le cosiddette *steppingstones*, isole di naturalità utilizzate negli spostamenti da specie volatili (uccelli, insetti, etc.), che possono fungere anche da aree nucleo per specie di piccole dimensioni.

Infatti per la localizzazione delle *steppingstones* poteva essere recuperata la medesima direzionalità prevista per il corridoio, ma mantenendole a distanza di sicurezza dagli elementi di maggiore disturbo (infrastrutture di traffico, aree urbane, periurbane, aree agricole di risulta lungo assi stradali e tra zone urbanizzate). Naturalmente le stesse *steppingstones* vanno pensate e realizzate tenendo conto delle specie a cui saranno dedicate.

⁷ I vincoli urbanistici derivanti da un corridoio ecologico improprio, possono generare contenziosi amministrativi in materia di danno economico.

Dalle argomentazioni allora elaborate emergeva che il corridoio ecologico così come individuato con la freccia gialla bordata di blu, evidenziata nella figura 4, non poteva essere pianificato e, conseguentemente, diventavano illegittimi:

- la sua individuazione cartografica;
- i relativi vincoli urbanistici.

3.2 La coerenza delle scelte urbanistiche

Venuto meno dal punto scientifico e tecnico il corridoio ecologico secondario così come individuato nella figura 4, si presentava la necessità di rivedere alcune scelte pianificatorie del PAT, soprattutto per quanto riguardava la fascia di territorio a ridosso della Strada Provinciale 11.

In linea generale il PAT individuava correttamente tutta una serie di linee di espansione di tipo residenziale e produttivo che tendevano a completare aree intercluse ed a espandere alcune aree industriali (anche se per alcune di esse la direzione di espansione andava verso ambiti che fungono da *buffer* rispetto al patrimonio boschivo che, invece, andrebbero mantenute libere).

Nel caso in oggetto era, pertanto, razionale l'individuazione di alcune nuove linee di espansione che tendevano a saldare i sistemi urbani fortemente consolidati lungo la Strada Provinciale 11, ciò in coerenza anche con quanto indicato dagli strumenti di pianificazione sovraordinati.

Infatti il PTCP di Vicenza⁸ indicava espressamente la SR 11 (nel tratto da Vicenza a San Bonifacio) come luogo per migliorare lo sviluppo della rete distributiva⁹, richiamando l'indicazione, già contenuta nel PTRC del 2009, di detta fascia urbanizzata come "strada mercato" (Figura 6).

8 PTCP della Provincia di Vicenza, approvato con DGRV n. 708 del 02.05.2012.

9 Pag. 289 della Relazione del PTCP della Provincia di Vicenza.

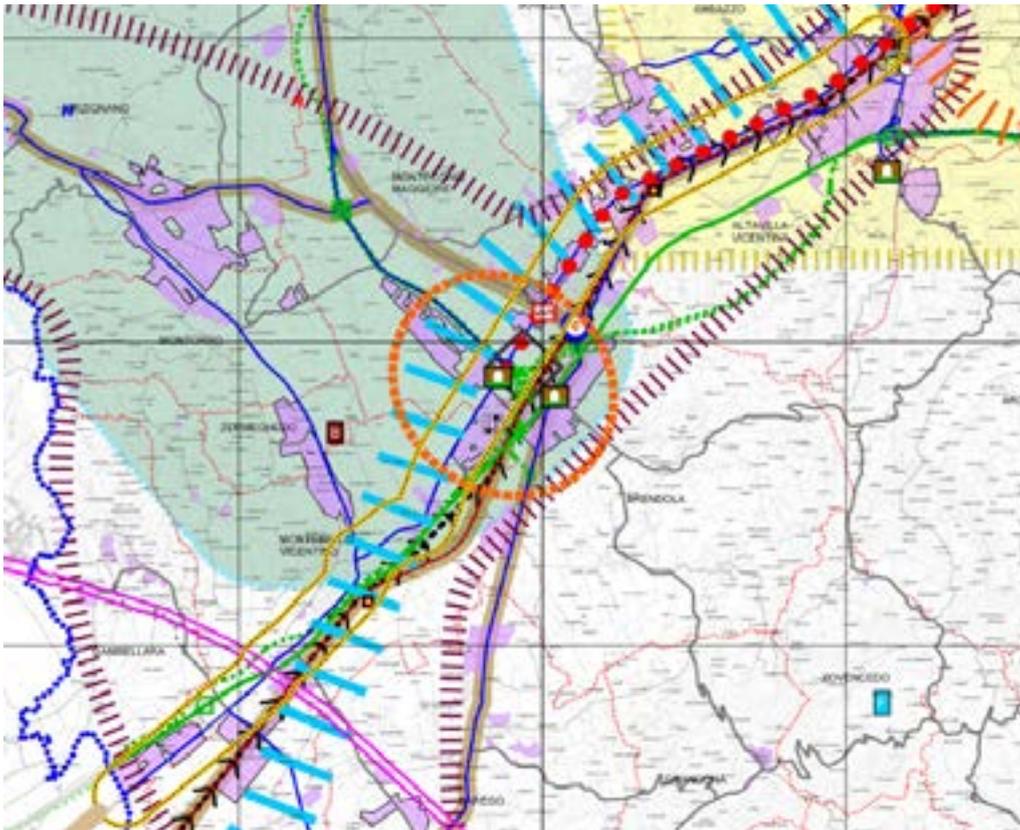


Figura 6 – estratto dal PTCP della Provincia di Vicenza

Nel territorio di Montebelluna, infatti, si era sviluppata lungo questa viabilità tutta una serie di attività economiche di natura commerciale e di servizio, anche di grandi dimensioni, fatto questo riconosciuto e legittimato dalla pianificazione urbanistica a scala provinciale.

Le trasformazioni in atto nell'ambito oggetto di indagine dimostravano come il processo di urbanizzazione si fosse ampiamente consolidato, in quanto:

- erano presenti attività di servizio come un distributore di carburanti (Foto 1) e un albergo (Foto 2);
- erano in atto attività edilizie, su un lotto intercluso (Foto 3);
- erano insediate importanti attività industriali (Foto 4) e commerciali (Foto 5 e 6).

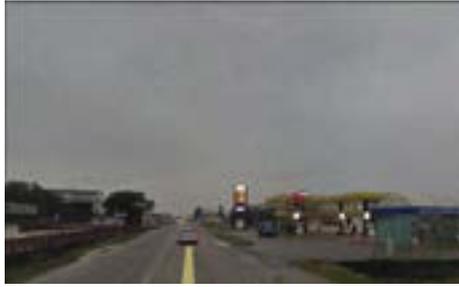


Foto 1



Foto 2



Foto 3



Foto 4

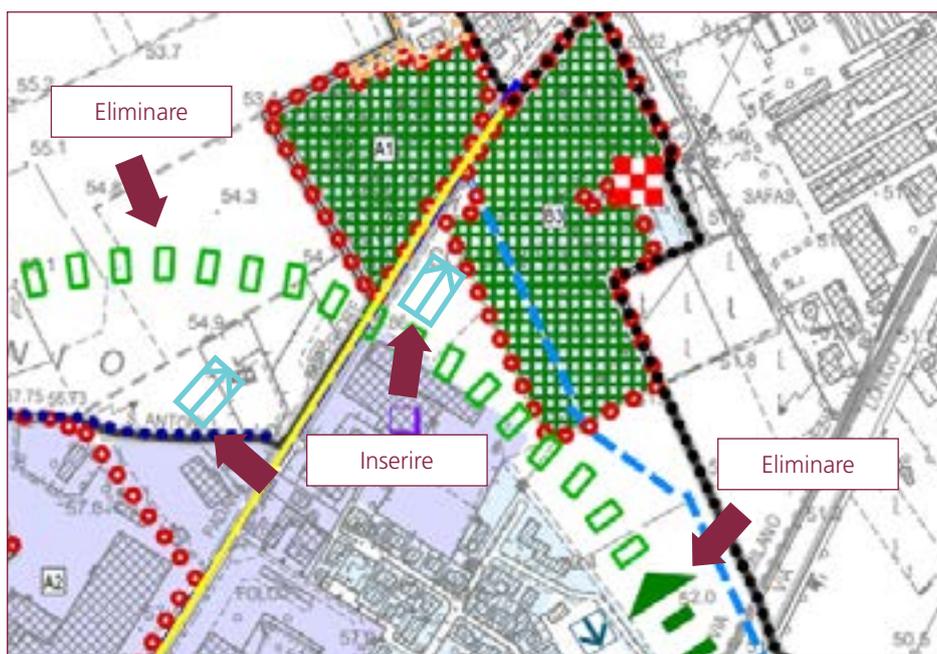


Foto 5



Foto 6

Diventava, pertanto, coerente con la tendenza in atto e con le indicazioni dello strumento pianificatorio a scala provinciale (PTCP del 2012 della Provincia di Vicenza), a scala regionale (dell'allora PTRC del 2009 del Veneto) e a scala locale (PAT), prevedere nuove linee di espansione in questo ambito, così come individuato dalla Figura 7.



Ambito di riferimento

Linee preferenziali di nuovo sviluppo insediativo (art. 44)

Figura 7 - Estratto Tav. 4 PAT Montecchio Maggiore

Tale previsione era inoltre in linea con gli obiettivi generali di sostenibilità ambientale che ogni strumento di pianificazione dovrebbe perseguire, in quanto ciò consentiva di:

- utilizzare pienamente l'infrastrutturazione esistente;
- razionalizzare un sistema urbano già consolidato;
- ridurre il potenziale consumo di suolo in altre aree pregiate.

Le conclusioni contenute nella Relazione tecnico-scientifica, elaborata nel 2013 (Figura 7), evidenziavano la necessità che:

- venisse eliminato il disegno del "corridoio ecologico secondario" nell'ambito geografico che incrocia la Strada Provinciale 11;
- fossero inserite due "linee preferenziali di nuovo sviluppo insediativo", secondo le indicazioni dell'art. 44 del PAT.

4. Riflessioni metodologiche e suggerimenti operativi

Una delle maggiori difficoltà che il nuovo PTRC ha dovuto affrontare è la gestione delle trasformazioni in un sistema così multiforme, articolato ed estremamente complicato come quello veneto, trasformando questa condizione di complessità da vincolo a stimolo.

Se da un lato è sicuramente pregevole lo sforzo di questo strumento pianificatorio nell'interpretare il cambiamento attraverso la consapevolezza della profonda modificazione del quadro di riferimento attuale e dell'evoluzione dello stesso bagaglio culturale della pianificazione territoriale, dall'altro va evidenziato come tale documento sotto molteplici aspetti sia perfezionabile.

Il concetto chiave più volte richiamato è il principio di equilibrio tra finalità di valorizzazione-salvaguardia ambientale-crescita economica. Nel Titolo III del PTRC, d'altra parte, non si approfondisce mai il concetto di crescita economica, né si ipotizzano modalità per armonizzare i tre aspetti; né vengono definite "buone pratiche" per raggiungere gli obiettivi.

Un approccio innovativo alla gestione delle trasformazioni dovrebbe utilizzare il concetto di tutela della biodiversità (valorizzazione-salvaguardia) quale stimolo per una pianificazione territoriale (ed una relativa crescita economica) diversa e innovativa, ove tutela e sviluppo sono elementi la cui gestione deve trasformarsi in opportunità per una pianificazione di qualità, attraverso corrette informazioni normative e cartografiche.

La disamina della Relazione Illustrativa al PTRC evidenzia, inoltre, una ridondanza analitica delle questioni ecologiche e di quelle relative alla biodiversità all'interno di uno strumento di pianificazione del "territorio" regionale quale lo "spazio geografico" delle trasformazioni umane e non "spazio degli habitat e/o delle specie".

La traduzione dei principi enunciati nella Relazione illustrativa al PTRC nelle NTA si rivela spesso, peraltro, generica non aiutando ad indirizzare la "politica" in quanto, spesso, il disegno cartografico dei Corridoi ecologici è di scarso significato scientifico e, quindi, scorretto dal punto di vista della riceduta normativa urbanistica.

A fronte della volontà del PTRC di innovarsi *"seguendo i segni dei tempi e di dare una svolta più ecologista"*, emergono pertanto alcune contraddizioni e superficialità che il caso studio presentato ha messo in evidenza in modo emblematico: là *ove generiche* informazioni di tipo naturalistico hanno generato *precisi* "segni" sul territorio, ai quali impropriamente è stato attribuito un "vincolo" alle trasformazioni.

Va messo in evidenza, infine, che affinché la Rete Ecologica sia efficace ri-

spetto agli obiettivi di conservazione e rispetto alla sua corretta traduzione nella pianificazione territoriale e urbanistica è necessario che:

- i pianificatori territoriali e urbanistici conoscano le basi teoriche dell'argomento. Il "buon senso" e la conoscenza delle corrette tecniche di pianificazione territoriale ed urbanistica non sono infatti sufficienti a garantire il ripristino o il mantenimento di connettività tra popolazioni ed ecosistemi in paesaggi ecosistemici frammentati, obiettivo fondamentale della pianificazione delle reti ecologiche. Un iter metodologico per l'individuazione di una rete ecologica dovrebbe definire a priori:

- scale di analisi;
- contesti;
- obiettivi e livelli ecologici.

La collaborazione con un team di esperti in conservazione della biodiversità diventa, pertanto, è fondamentale sia nella fase di pianificazione a scala provinciale, sia a quella comunale;

- i criteri di pianificazione siano scientificamente oggettivi e rigorosi. La definizione e l'implementazione delle Reti Ecologiche ha come obiettivo la mitigazione degli effetti della frammentazione attraverso una serie di azioni specifiche quali:

- la conservazione delle aree naturali esistenti, attraverso adeguati strumenti e norme di pianificazione, realmente capaci di raggiungere l'obiettivo;
- l'incremento della connettività, tenendo conto della specie-specificità, condizione questa essenziale per evitare di "disegnare" nel territorio corridoi ecologici generici e frutto di una lettura prettamente geografica degli spazi liberi;
- la riduzione dell'ostilità della matrice, ovvero del substrato territoriale dominante;
- l'inserimento delle problematiche di conservazione della biodiversità nei processi di pianificazione territoriale.

- dall'analisi scientifica emergano strumenti operativi appropriati. Non è sufficiente, oltre a non essere corretto, generare forme vincolistiche alla trasformazione territoriale sulla base di "disegni" di reti ecologiche approssimative su base geografica. Il fatto che si manifestino spazi liberi di teorica connettività di tipo biotico non vuol dire che automaticamente esse siano dei corridoi ecologici. Il caso presentato di Montecchio Maggiore mette in evidenza una rozzezza pianificatoria imbarazzante, individuando un Corridoio ecologico solo perché esiste uno spazio geografico considerato "libero da costruzioni", solo perché si colloca tra due aree ad alta naturalità esistenti. Dal punto di vista pianificatorio è necessario capire il contenuto scientifico di

un Corridoio ecologico poiché se esso è legato alla presenza di movimenti di microfauna, mesofauna e macrofauna evidentemente va verificato se esiste una connessione fisica libera affinché ciò avvenga, prima di vincolare delle aree considerate come potenziali ostacoli a detti movimenti. Cosa diversa invece è l'individuazione di un Corridoio ecologico per l'avifauna, all'interno del quale eventuali ostacoli lineari possono essere considerati non interferenti con gli stessi. Nel caso studio presentato appare evidente che nessuna specie faunistica terrestre può utilizzare come Corridoio ecologico lo spazio geografico libero tra le due aree ad alta naturalità, in quanto vi sono insormontabili barriere infrastrutturali di trasporto di tipo lineare. Per cui vincolare un lotto all'interno di questo pseudo corridoio ecologico non presenta alcuna utilità di tipo biotico.

- le discipline urbanistiche e territoriali si accompagnino a quelle naturalistiche. La collaborazione tra esperti in pianificazione territoriale e nella conservazione della biodiversità deve avvenire sia nella fase di definizione del piano, sia nella fase di gestione dello stesso. A tal fine diventa fondamentale l'approccio valutativo ambientale (che considera assieme le componenti abiotiche, biotiche e umane), inserendolo nella gestione della rete ecologica stessa a fronte delle pressioni trasformative, al fine di verificare l'efficacia nel tempo delle azioni di conservazione previste.

In base a quanto argomentato appare necessario suggerire una modalità di implementazione del punto 5 dell'Art. 26 delle NTA del PTRC, attraverso le azioni di seguito riportate.

a. Vanno aggiornati tutti gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (PTCP, PAT e PI) al fine di definire in modo scientificamente corretto le caratteristiche dei *Corridoi ecologici* sia nei loro contenuti funzionali che nel loro disegno spaziale, secondo i seguenti criteri analitici:

- definizione degli obiettivi di conservazione (specie) per i quali sono stati designati i siti della Rete Natura 2000;
- identificazione dei requisiti ecologici di tali specie identificando gli elementi connettivi esistenti, da tutelare e rinforzare e, attraverso una *gap analysis*, quelli mancanti da progettare e realizzare;
- monitoraggio delle specie in relazione ai requisiti ecologici della Rete, per misurare l'efficacia degli interventi previsti per la realizzazione della Rete ecologica stessa.

b. In attesa della verifica della correttezza scientifica e della rappresentazione cartografica dei *Corridoi ecologici*, le Province, la Città Metropolitana di Venezia e i Comuni provvedono ad effettuare valutazioni ambientali sito-spe-

cifiche delle trasformazioni urbanistiche all'interno dei *Corridoi ecologici*, al fine di verificare se dette trasformazioni possono interferire con la funzionalità degli stessi.

Va fatto presente, infine, che i Corridoi ecologici non devono generare *tout-court* alcun vincolo precostituito alla trasformazione territoriale e urbanistica bensì, una volta definito scientificamente il loro contenuto e la corretta rappresentazione cartografica, devono fungere da elemento di indirizzo pianificatorio nel preminente interesse umano.

5. Bibliografia

Biodiversità

APAT, 2003. *Gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale. Manuali e linee guida 26/2003.*

Battisti C., 2004. *Frammentazione ambientale, connettività, reti ecologiche. Un contributo teorico e metodologico con particolare riferimento alla fauna selvatica.* Provincia di Roma, Assessorato alle Politiche Ambientali, Agricoltura e Protezione civile.

Bennett A.F., 2003. *Linkage in the Landscape. The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation.* IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Boitani L., Falcucci A., Maiorano L., Montemaggiori A., 2003. *Rete ecologica nazionale. Il ruolo delle aree protette nella conservazione dei Vertebrati.* Ministero dell'Ambiente, Università di Roma "La Sapienza".

Crooks K.R., Sanjayan M. (eds.), 2006. *Connectivity Conservation. Conservation Biology 14.* Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Reggiani G., Amori G., Masi M., Boitani L., 2000. *Studio finalizzato all'individuazione di una metodologia d'indagine sperimentale per il monitoraggio degli elementi critici delle reti ecologiche, relativamente alle specie di vertebrati, attraverso l'osservazione di casi studio.* Relazione finale, ANPA, Roma, 26.08.2000.

Pianificazione territoriale e ambientale

Campeol G. 1982, *I costi nascosti del modello veneto*, in "Il Piano Territoriale di Coordinamento del Veneto: riflessioni e proposte del sindacato", in Quaderni Veneti, n° 3, Treviso.

Campeol G., 1986, *Il territorio fra economia ed ecologie: alcune riflessioni su di un rapporto difficile*, in "Odissea verde", CLUP, Milano.

Campeol G., 1989, *L'evoluzione del quadro normativo per le aree protette*, in "La legislazione in materia di tutela delle zone di particolare interesse ambientale", Vol. XVII, Giuffrè Editore, Milano.

Campeol G., 1990, *La pianificazione ambientale*, in "Il territorio dell'abitare" (a cura di) A. Magnaghi, FrancoAngeli, Milano.

Campeol G., 1993, *Principi base per l'analisi ambientale dei sistemi urbani e territoriali*, in atti del 20° Congresso INU, Palermo.

Campeol G., 1995, *Pianificazione ambientale*, in Dizionario dell'ambiente (a cura di) G. Gamba, G. Martignetti, ISEDI, Torino.

Campeol G., 1996, *La valutazione ambientale nella pianificazione territoriale e urbanistica*, in "Valutazione e processi di piano", (a cura di) S. Stanghellini, INU-DAEST, Alinea Editrice, Campi (FI).

Campeol G., 1997, *Individualisation of Environmental Indicators for Urban Management*, in atti del Convegno "Urban Development and Freshwater Resources", Essaouira, UNESCO, Parigi.

Campeol G. et altri, 2000, *The Biological - Ecological and Environmental Landescape Indices and Procedures* in "The Planning and Sustainable Management of the Riverine Areas - the Case of the Study of the River Dese and the River Adige", A.A. Balkema / Rotterdam / Brookfileld Editor.

Campeol G. (a cura di), 2001, *Utilizzi Pianificatori delle analisi biologiche - ecologiche in alcune aree campione fluviali dell'Adige*, Autorità di bacino nazionale dell'Adige, CD Autorità di Bacino Nazionale dell'Adige, Trento.

Campeol G., Carollo S., 2003, *Modelli di valutazione ambientale per gli strumenti di pianificazione urbanistica: dagli indicatori ecologici a quelli paesaggistici*, in "La valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale" (a cura di) Garano M. e Zoppi C., Gangemi Editore, Roma

Campeol G., 2012, *La VAS dei piani urbanistici e il monitoraggio*, in "Il Monitoraggio nelle Valutazioni Ambientali", Atti del Workshop, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, PON GAS 2007 -2013, Roma.

Campeol G. (a cura di), 2014, *Il Delta del Po. Progetti e scenari sostenibili*, IL POLIGRAFO, Padova.

Campeol G., Carollo S., Masotto N., 2016, *Urbana regeneracija i održivi razvoj u regiji Veneto*, International Conference on "Urban Regeneration Strategies, Proceedings", Croatian Institute for Spatial Development, 9-10 June 2016. Zagreb.

Campeol G., 2019. *La valutazione ambientale degli strumenti di pianificazione urbanistica*. In "Benessere e sostenibilità nel recupero edilizio" (a cura di) Wallnofer D. e Tramonte S.U. Legislazione Tecnica S.r.L, Via dell'Architettura 16 Roma.

Campeol G., 2020 (a cura di). *Strategic Environmental Assessment and Urban Planning. Methodological Reflections and Case Studies*. Springer Switzerland AG.



MARIAE
D-N-
CARLO-RECEPTAE
AC
D-LIBERALI
PATR-

RIFLESSIONI

Bruno Barel

Il prof. Campeol ha degnamente concluso questa tavola rotonda, prendendo posizione ferma – col coraggio che lo contraddistingue – su di un tema che coinvolge accanto alla dimensione scientifica anche quella della passione civile.

Concludo i lavori della Tavola rotonda, arricchiti da quattro contributi, di giuristi e di non giuristi, su altrettante parti delle norme tecniche di attuazione del PTRC, con l'auspicio che questo caleidoscopio interdisciplinare, fortemente quanto opportunamente voluto dagli organizzatori, abbia arricchito tutti, anzitutto sul piano culturale, del quale i giuristi autentici non hanno mai potuto fare a meno.



RELAZIONE FINALE

Maddalena Filippi

A convegno concluso, vorrei richiamare le parole dell'Avvocato Mariarosa Barazza, Presidente del Centro studi della Marca Trevigiana che questa mattina, nel portare il saluto dell'Associazione dei Comuni, ha sottolineato l'importanza di *ascoltare insieme linguaggi diversi*.

È proprio quanto è accaduto in questa giornata di lavori - efficacemente descritta dal Professor Barel come un *caleidoscopio* - che ha consentito a tutti noi di osservare le Norme Tecniche del nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, non solo nell'angolazione del diritto, come è d'uso in un convegno incentrato sull'analisi di un tale strumento territoriale e delle sue previsioni, ma anche dal punto di vista delle scienze non giuridiche; dall'architettura all'idrodinamica, dalla tecnica di pianificazione urbanistica alla valutazione ambientale.

Abbiamo tutti seguito i lavori con vero interesse, grazie anche alla ricchezza delle relazioni e alla completezza del quadro complessivo che ne è scaturito.

Cercando una sintesi è forse il caso di riprendere il filo seguito dai relatori, muovendo dagli interventi che hanno affrontato le norme tecniche del PTRC sotto il profilo giuridico.

1.a Il Professor Alessandro Calegari, nella relazione di apertura, ha delineato la struttura e i contenuti più rilevanti del PTRC osservando come, rispetto a quello del 1992, il nuovo strumento urbanistico sia un piano soprattutto di direttive più che di prescrizioni e di vincoli; e come sotto questo profilo sia da ritenere coerente con le funzioni che la legge regionale assegna al livello sovracomunale.

Egli ha illustrato *la travagliata genesi* dello strumento - il cui *iter* di approvazione ha richiesto oltre dieci anni - e si è soffermato su alcuni aspetti critici concernenti il profilo strettamente procedimentale, chiedendosi, in particolare, se possa ritenersi ancora attuale un piano elaborato molti anni prima della sua approvazione. Si è soffermato soprattutto sulla scelta di scorporare dal PTRC la parte dedicata alla pianificazione paesistica - ricompresa invece nel piano adottato nel 2013 - così discostandosi dal protocollo d'intesa del 2009 che aveva portato alla costituzione di un Comitato Tecnico per il Paesaggio, a composizione paritetica ministeriale e regionale, i cui lavori non sono arrivati a conclusione.

Se si considera l'intensità del patrimonio culturale e la molteplicità dei vincoli esistenti nel territorio del Veneto – ha affermato il Professor Calegari – l'approvazione di un piano territoriale "mutilato" della sua componente paesaggistica costituisce un'esplicita violazione della disciplina regionale e rischia di comportare un *vulnus esiziale* allo strumento.

1.b Questo profilo è stato approfondito anche nella seconda relazione giuridica, dedicata alla valorizzazione del patrimonio culturale negli strumenti urbanistici locali. Il Professor Marino Breganze ha ricostruito i passaggi che non hanno consentito di giungere all'approvazione del piano territoriale con valenza paesistica, nonostante in sede di avvio dei lavori di elaborazione dello strumento si confidasse che il Veneto sarebbe stata la prima Regione ad approvare un piano paesaggistico adeguato alle previsioni del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

Egli ha considerato che il nuovo piano territoriale regionale di coordinamento, proprio in quanto *"sostituisce il PTRC 1992"*, comporta da subito, con riguardo al paesaggio, un onere di adeguamento della pianificazione urbanistica e territoriale delle Province, della Città metropolitana di Venezia e dei Comuni, illustrando la difficoltà e la complessità di un tale onere. Ha poi richiamato la delibera con cui, pochi giorni dopo l'entrata in vigore del nuovo PTRC, la Giunta regionale ha approvato lo *"Schema di Protocollo d'Intesa"* tra la Regione del Veneto e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo *"per l'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico regionale"*. Ha rilevato come nel protocollo si sia precisato che è *"necessario ed urgente pervenire alla redazione del Piano paesaggistico regionale del Veneto distinto dal PTRC di recente approvato"*, da predisporre congiuntamente tra Ministero e Regione, entro il 2023, ed *"esteso a tutto il territorio regionale"*.

Il Professor Breganze ha portato l'attenzione sulla complessità di un tale esito procedimentale che – se conducesse, come egli stima probabile, alla coesistenza di due distinti piani di livello regionale, il PTRC ed il Piano paesaggistico - riproporrebbe quei problemi di integrazione tra due discipline disomogenee già emersi con il Piano del 1992: ad evitare i quali era stato appunto costituito il Comitato Tecnico per il Paesaggio, per arrivare all'approvazione di un piano territoriale regionale di coordinamento con valenza paesaggistica.

1.c Analoghe considerazioni in ordine ad un PTRC – definito *"monco"* perché approvato senza la componente paesistica - sono state espresse, con altrettanta fermezza, dall'Avvocato Alberto Borella per il quale una tale scelta, oltre che rilevare in punto di legittimità del piano, incide negativamente sull'efficienza dell'azione amministrativa: la mancanza di un piano paesag-

gistico redatto congiuntamente dalla Regione e dal Ministero comporta infatti (ai sensi del combinato degli articoli 135 e 146, comma 5, del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*) che l'autorizzazione paesaggistica possa essere rilasciata dai Comuni soltanto previo parere obbligatorio e vincolante della Soprintendenza.

Anche l'Avvocato Borella ha sottolineato il rischio che la successiva e separata approvazione del Piano paesistico, pur non esclusa dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, possa portare a contrasti significativi tra previsioni territoriali ed ha auspicato – ad evitare la coesistenza di due piani *monchi*, tra loro non del tutto coordinati e coerenti - che la Regione proceda nel senso di una integrazione del PTRC con la parte paesaggistica, per giungere ad un unico piano territoriale regionale di coordinamento, avente valenza anche paesaggistica.

1.d Sullo stesso argomento è intervenuta l'Arch. Salvina Sist che – nell'affrontare il tema dedicato al paesaggio veneto e alla sua valorizzazione – ha illustrato il percorso seguito dalla Direzione Regionale della Pianificazione Territoriale e ha tra l'altro rappresentato quanto serio e rigoroso sia stato il lavoro svolto dal Comitato Tecnico del Paesaggio costituito nel 2009, a seguito dell'Intesa sottoscritta dalla Regione del Veneto e dal Ministero per i beni e le attività culturali, tanto che nel 2013 è stata adottata una variante al PTRC con valenza paesaggistica.

La stessa ha però rilevato come il lavoro del Comitato si sia arrestato nel concorso di due circostanze.

Prima di tutto, la gran quantità di vincoli che riguardano la metà del territorio regionale e che richiedono il necessario coinvolgimento delle Soprintendenze e degli enti territoriali interessati (il Veneto – come risulta dai dati illustrati - è la Regione con più vincoli storico-artistici e paesaggistici).

Ma il lavoro del Comitato – ha rilevato l'Architetto Sist - è risultato particolarmente complicato per la difficoltà di sciogliere quanto rappresenta il nodo centrale nella difesa dei beni culturali, vale a dire la distinzione, in concreto, tra il profilo della loro tutela e quello della loro valorizzazione e l'individuazione, vincolo per vincolo, di un equilibrio tra i due profili e tra questi e la pianificazione territoriale in senso ampio.

Questa è la ragione – ha sottolineato il Direttore della Direzione della Pianificazione Territoriale - che ha indotto la Regione ad approvare un PTRC senza valenza paesistica. D'altra parte, a seguito dell'intesa deliberata dalla Giunta regionale l'11 agosto scorso – ha concluso l'Architetto Sist – il gran lavoro affidato ai tecnici regionali e a quelli ministeriali per la definizione del Piano Paesaggistico del Veneto potrà ora riprendere sulla scorta del *Documento*

per la Valorizzazione del Paesaggio (ampiamente illustrato nel corso dell'intervento).

Sul punto - vorrei aggiungere - non pochi rammenteranno l'opinione dominante che poggia sulla giurisprudenza costituzionale (cfr., Corte cost. n. 309 del 2011) per cui, in termini giuridici, la tutela del paesaggio non è riconducibile all'ambito del governo del territorio. Altrettanto recepito è il rapporto tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica: il riferimento è alla *summa divisio* stabilita dall'art. 145, comma 3, del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, chiara e precisa nell'affermare la prevalenza del piano paesaggistico sugli strumenti urbanistici. Anzi, questa disposizione - ha rilevato la giurisprudenza amministrativa (es., Cons. Stato, VI, 15 marzo 2017, n. 1183) - ha il valore di norma costituzionale interposta in ragione del principio, richiamato questa mattina dall'Architetto Sist, per cui la tutela del paesaggio è ambito riservato alla potestà legislativa statale esclusiva (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

Non v'è dubbio, d'altra parte, che pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica – in quanto incidenti entrambe sulla trasformazione del territorio – siano necessariamente collegate e comunicanti.

È indubbio altresì che sotto il profilo paesaggistico la gerarchia resta comunque chiara, ed è quella posta dal *Codice*.

Va peraltro osservato che il discorso può essere affrontato anche in termini – per così dire – spontanei e reciproci, vale dire riguardo al rilievo che in sede di pianificazione urbanistica opportunamente *può* essere dato agli interessi paesaggistici.

Se è vero, come osserva la dottrina, che la cura dell'interesse paesaggistico è altro dall'urbanistica e resta indifferente alle sue scelte, nella discrezionalità pianificatoria urbanistica è ben legittimo assumere a interesse da ponderare il valore paesaggistico e indipendentemente dall'accertamento in sede propria. Lo strumento urbanistico generale, nel definire i limiti per le zone a carattere storico, ambientale e paesistico, ben può disporre che specifiche aree siano sottoposte a vincoli conservativi indipendentemente da quelli delle amministrazioni competenti alla tutela storica, artistica e paesaggistica. È la c.d. tutela *differenziata o diversificata* (cfr. Cons. Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710, ove si sottolinea che *“il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti”*).

Ecco perché la ragione *culturale* del valore del paesaggio può costituire riferimento, per i territori non interessati da vincoli paesaggistici o da prescrizioni di piani paesaggistici, per gli strumenti di governo del territorio: anche a restare nel perimetro del «*governo del territorio*», già «*urbanistica*», i «*valori culturali*» concretano un elemento, più che legittimamente, per le scelte amministrative urbanistiche.

Da qui la gran rilevanza, e nello stesso tempo la difficoltà, di individuare il corretto punto di coordinamento dei poteri statali e regionali nella materia della tutela e della valorizzazione del paesaggio, nel rispetto del fondamentale principio cui si ispira l'intero sistema del patrimonio culturale.

Del resto, recentemente la Corte costituzionale ha affermato che nel procedimento di pianificazione paesaggistica «*è necessario un confronto costante, paritario e leale tra Regione e Stato in funzione di un'intesa di carattere generale che assicuri una tutela unitaria del paesaggio*», rilevando che anche nel procedimento di pianificazione paesaggistica dev'essere raggiunta un'intesa di carattere generale, per assicurare l'unitarietà del valore della tutela paesaggistica al di là dei singoli beni per i quali è previsto l'obbligo di pianificazione congiunta (cfr., sentenza n. 240 del 2020, oggi più volte richiamata, di annullamento del Piano paesistico della Regione Lazio, pronunciata in sede di giudizio per conflitto di attribuzione fra enti, promosso dal Governo nei confronti del Consiglio regionale della regione Lazio).

1.e Altro argomento, esplorato da un relatore non giurista, è stato quello della città, come *motore del futuro*.

Con riguardo a questo tema l'Architetto Giuseppe Cappochin ha subito dato atto che gli obiettivi definiti dal nuovo PTRC devono ritenersi tutti sostanzialmente condivisibili e appropriati. Ma ha evidenziato che l'indicazione degli obiettivi non è stata accompagnata dall'individuazione delle necessarie strategie. Il Piano – ha osservato il relatore – pone l'accento sul contenimento del consumo del suolo e sulla rigenerazione: ma poiché rigenerare costa molto di più rispetto a costruire su aree non ancora edificate, è fatale che le imprese – che oggi possono ancora scegliere – continueranno ad investire su aree di espansione fino a che non intervenga una politica di riequilibrio dei costi accompagnata da una politica fiscale e di seri incentivi che favorisca la rigenerazione.

Un secondo punto su cui si è soffermato l'Architetto Cappochin riguarda l'insieme delle circostanze che inducono a richiedere «un cambio di paradigma»: non si può non tener conto delle trasformazioni epocali in atto proprio con riguardo alle città, a cominciare dal calo demografico, dal progressivo invecchiamento della popolazione, dalla riduzione della composizione media delle famiglie, dalle mutate esigenze dei giovani - sempre meno stabili

e sempre più in movimento e quindi alla ricerca di case in affitto - per finire alle trasformazioni imposte dalla pandemia di Covid, le quali, anche solo in parte, non saranno solo transitorie (basti pensare allo *smart working*).

Insomma la città va ripensata... e questo – ha detto l'Architetto Cappochin - sembra proprio il momento per ripensarla.

A tale proposito egli ha illustrato il *New European Bauhaus*, il piano dello sviluppo sostenibile dell'Unione europea, ovvero il nuovo progetto ambientale, economico e culturale, parte integrante del *Next generation* dell'Unione europea, che punta a rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero nel 2050. Non si tratta solo di un progetto ambientale o economico: nasce per essere un nuovo progetto culturale per l'Europa, un movimento basato sulla sostenibilità, l'inclusività e l'estetica, che aiuti ad avvicinare i cittadini al *green deal* attraverso la dimostrazione che ciò che è necessario può essere anche bello, che lo stile e la sostenibilità possono andare di pari passo.

L'obiettivo prioritario è stimolare il dibattito sui nuovi metodi di costruzione e sui nuovi moduli di progettazione. Ed infatti i progetti iniziali riguardano il tema dei materiali da costruzione naturali ad efficienza energetica, il tema della demografia, quello della mobilità orientata al futuro, per arrivare all'innovazione digitale efficiente. Ma il tutto, tiene a sottolineare l'Architetto Cappochin, sempre in combinazione con cultura e arte.

2.a Passando agli argomenti trattati nelle due tavole rotonde, iniziamo dal bene più prezioso - l'acqua – e dalla difesa dell'assetto idraulico.

Il tema è stato illustrato dal Professor Luigi D'Alpaos che ha preso avvio dall'illustrazione di alcuni episodi di allagamento recentemente accaduti in questa Regione, dovuti alla realizzazione di importanti infrastrutture, progettate e inserite nel territorio senza la necessaria considerazione delle problematiche attinenti alla sicurezza idraulica.

Lo studio condotto su questi ed altri analoghi fenomeni ha consentito di individuare con chiarezza le due principali ragioni che conducono a sbagliare la scelta dell'area sulla quale realizzare gli interventi edilizi. La prima, è quella di ritenere che le problematiche idrauliche non siano condizionanti: tali problematiche, che pure sono oggetto di studio e di valutazione, vengono di regola posposte rispetto ad altri interessi, certamente rilevanti, ma da considerare secondari, tenuto conto dell'entità del rischio di fenomeni alluvionali. La seconda causa va individuata nella *cementificazione del territorio*, che ha comportato una modifica della risposta idrologica e idraulica delle aree destinate all'urbanizzazione.

Proprio per la rilevanza degli episodi alluvionali il Professor D'Alpaos ha apprezzato la scelta del nuovo PTRC di dedicare maggiore attenzione, rispetto

al precedente piano, ai problemi idraulici connessi alla pianificazione territoriale. Il riferimento è in particolare alla scelta di richiamare nel PTRC le indicazioni delle Autorità del Distretto Idrografico, rilevando anzi che sarebbe stato opportuno dare a quelle indicazioni un contenuto più vincolante.

Il relatore ha apprezzato anche la scelta di individuare nel Piano Comunale delle Acque uno strumento importante per affrontare i problemi della sicurezza idraulica, pur osservando che la maggioranza dei Comuni potrebbe non disporre delle necessarie capacità tecniche e finanziarie per procedere alla redazione di questi piani, capacità che sono invece certamente alla portata dei Comuni più importanti e organizzati.

Un'altra considerazione riguarda le interferenze e le interconnessioni della rete idraulica minore e fra la rete minore e la rete principale dei grandi fiumi: per essere correttamente affrontate, esse potrebbero richiedere in non pochi casi la necessità di superare l'ambito territoriale del singolo Comune, circostanza che evidenzia l'opportunità di affrontare la pianificazione a scala sovra comunale ovvero a scala di bacino idrografico. Tanto più che ai fini della Valutazione della Compatibilità Idraulica (prevista dall'art. 21, punto 3, delle norme tecniche) viene richiesta la considerazione degli effetti idraulici che potrebbero verificarsi in territori esterni all'ambito comunale.

L'intervento del Professor D'Alpaos si è concluso con l'auspicio di maggior attenzione nell'individuazione delle aree da destinare all'urbanizzazione e con un suggerimento: l'inserimento di un comma ulteriore all'articolo 21 delle norme tecniche del PTRC per escludere la possibilità, in tutte le aree soggette al pericolo di allagamento, di realizzare volumi interrati, i quali, come si è purtroppo constatato, possono drammaticamente trasformarsi in trappole mortali.

2.b La tavola rotonda della mattinata si è chiusa con l'approfondimento della disciplina dettata dal PTRC in tema di ambiente e di energia rinnovabile.

L'Avvocato Michielan ha ricostruito il quadro normativo mettendo a confronto la disciplina comunitaria con quella statale e regionale ed evidenziando i profili di non uniformità, con richiamo all'intervento chiarificatore della Corte costituzionale che si è pronunciata in punto di conflitto di attribuzioni (sentenza 5 aprile 2018, n. 69).

Con questa importante decisione – ha rilevato l'Avvocato Michielan - è stata dichiarata l'incostituzionalità delle disposizioni regionali recanti un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili. Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione di tali impianti può trovare eccezione – ha affermato la Corte costituzionale - soltanto a fronte di esigenze di tutela della salute,

di ordine paesaggistico-ambientale o concernenti l'assetto urbanistico del territorio (cfr. sentenze 30 gennaio 2014, n. 13 e 11 ottobre 2012, n. 224).

Al legislatore regionale non può quindi essere attribuito il potere di imporre limiti generali, specialmente con riguardo alle distanze minime, stabiliti in via astratta e preventiva.

Di più: la sentenza della Corte costituzionale ha affermato che la valutazione dei vari interessi coinvolti, ciascuno dei quali rileva dal punto di vista costituzionale, deve avvenire nel corso di un procedimento. E' il procedimento la sede propria che offre le possibilità di confronti sia con l'interesse del soggetto privato o con quello dell'operatore economico, sia con gli interessi di cui siano titolari singoli o comunità, i quali basano nei principi costituzionali la loro protezione.

Nello stesso tempo, la sentenza n. 69 del 2018 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale circa la previsione di legge regionale che subordina l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili alla loro conformità alle disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica. In questa parte, la disciplina è stata ritenuta costituzionalmente legittima perché si sostanzia nel rinvio a quanto previsto nelle tipiche sedi pianificatorie per la tutela della rete ecologica, che la sentenza definisce *"un rilevante strumento della politica dell'Unione europea per la conservazione della biodiversità, istituito in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, minacciati o rari a livello comunitario"*. Non si può quindi ritenere che la previsione della necessaria conformità a quanto previsto dalla pianificazione violi il principio della doverosa ponderazione delle scelte nell'appropriata sede procedimentale amministrativa.

La disciplina che il PTRC ha dettato in materia di impianti di energia rinnovabile - in considerazione dei principi affermati dalla sentenza n. 69 del 2018 - si è limitata ad un rinvio dinamico alla normativa statale sulla *razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative, regionali e comunali* dettata dall'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (concernente la *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*).

Per l'Avvocato Michielan, la scelta compiuta con il PTRC, in particolare con tale rinvio dinamico contenuto all'articolo 31 delle norme tecniche, porta a ritenere che il pianificatore regionale abbia inteso porre le basi per riconsiderare la scala delle priorità di tutela riguardo alla produzione di energia rinnovabile (riconsiderazione di cui già si trova conferma nelle norme del PTRC di *favor* nei confronti dell'imprenditore agricolo a titolo principale, per l'insedia-

mento di alcune tipologie di impianti di energia rinnovabile in zona rurale).

2.c Il sistema produttivo e commerciale è stato oggetto dell'intervento del Professor Francesco Volpe che ha evidenziato come la disciplina dettata dal nuovo PTRC in questo ambito trovi un riferimento nelle indicazioni contenute nel Piano di sviluppo regionale del 2007 – tuttora vigente – cui gli articoli del Titolo VI delle norme tecniche certamente si ispirano.

In questo senso, e per lo meno con riguardo al sistema produttivo e commerciale, il PTRC sembra voler affiancare, alla finalità di pianificazione territoriale propria dello strumento, anche la diversa finalità di piano regolatore dell'economia o comunque di raccordo della programmazione regionale economica. Così rischiando il travisamento funzionale dello strumento urbanistico, con l'introduzione di una programmazione economica travestita da programmazione territoriale.

Quanto alle scelte compiute in questo ambito, il nuovo PTRC – rileva il Professor Volpe - sembra voler richiamare tanto il modello della programmazione economica sostenuto dalle leggi regionali del 2001 e del 2007, quanto i principi della libera concorrenza, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi su cui si basa il decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 201 (che, fermi i vincoli connessi alla *superprimarietà* degli interessi, afferma in via generale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, senza limiti territoriali o di altra natura).

In realtà questo margine di ambiguità in ordine alla funzione e alla natura della disciplina dettata per le attività produttive non pare rilevare in modo significativo in quanto le disposizioni contenute nel capo dedicato al *Sistema produttivo* sembrano avere per lo più un carattere ricognitivo, limitandosi in gran parte a descrivere uno stato di fatto, senza dettare disposizioni a contenuto normativo, senza definire le linee di una programmazione del futuro, con un sostanziale richiamo alla legislazione vigente nel settore.

Per quanto riguarda il tessuto produttivo la preoccupazione del pianificatore regionale sembra essere non tanto di orientare l'espansione, ma piuttosto di trovare strumenti di riqualificazione delle zone dismesse, strumenti di rigenerazione. Obiettivi che – osserva il Professor Volpe - possono essere raggiunti efficacemente con lo strumento della direttiva e dell'indirizzo al pianificatore locale, ma soprattutto con misure incentivanti, come i crediti edilizi, destinate alla demolizione, al recupero e alla rinaturalizzazione delle aree.

Del resto, il Professor Barel, moderatore della tavola rotonda del pomeriggio, ci ha ricordato come uno strumento complesso come il PTRC si stia avvicinando sempre più ai piani europei, il cui baricentro non è la regolazione, ma la definizione degli obiettivi e delle relative misure di sostegno.

Con riguardo invece alla disciplina per il commercio (capo II del Titolo VI) il Professor Volpe rileva che in questa parte le norme tecniche appaiono maggiormente precettive. Osserva tuttavia come, in quest'ambito, la disciplina del territorio si presti in minor grado a valere come strumento indiretto di programmazione economica proprio perché – da quando si è affermato il commercio *on line* che non richiede alcuna localizzazione – il territorio non è più un indispensabile fattore economico della produzione.

Egli si è soffermato in particolare sulle norme tecniche dedicate alle grandi strutture di vendita, evidenziando come la nuova disciplina segni il superamento del *favor* sotteso alle norme tecniche del PTRC del 1992 che consentivano l'incremento delle strutture della grande distribuzione con l'unica condizione che sussistessero idonee infrastrutture di accesso e di parcheggio.

E proprio in relazione alle maggiori limitazioni che la nuova disciplina pone ora all'apertura di nuove grandi strutture di vendita il Professor Volpe si chiede se possa ritenersi rispettato il principio di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sancito dal richiamato decreto-legge n. 211 del 2011.

Con riguardo alle strutture ricettive esistenti, il Professore Volpe rileva come la disciplina prevista dal nuovo PTRC risponda all'obiettivo della riqualificazione e rigenerazione delle strutture anche in vista del raggiungimento di un livello ottimale nell'economicità della gestione. In funzione di tale obiettivo il pianificatore regionale arriva nondimeno a privilegiare l'accorpamento di tali strutture ricettive, piuttosto che il loro frazionamento. Con l'effetto di favorire l'accorpamento anziché la frammentazione o l'insorgenza di nuovi gruppi imprenditoriali.

2.d Tema di gran rilievo a proposito del governo del territorio è quello della mobilità. Il professor Pedrocco lo ha affrontato da ingegnere e da studioso di tecnica e pianificazione urbanistica.

Egli ha illustrato a tutti noi cosa significa uno *sviluppo orientato alla mobilità* (*il Transit oriented development*) delineando un modello di insediamento che ha come primo obiettivo quello di migliorare l'abitare nelle città, un modello policentrico basato sulla "città dei quindici minuti", per città policentriche, con una città metropolitana policentrica e una regione policentrica, quartieri pedonali quasi autosufficienti come città nella città, capaci di acquistare nuova centralità perché connessi con la mobilità ai livelli regionale e locale.

Rispetto ad un tale ambizioso obiettivo, il nuovo PTRC – osserva il Professor Pedrocco - avrebbe dovuto dimostrare più coraggio e più capacità di progettare scenari futuri plausibili. Avrebbe dovuto, soprattutto, promuovere uno sviluppo urbano orientato al trasporto pubblico, fondato sulla ottimizzazione dell'accesso ai servizi di trasporto pubblico e sulla *mobilità dolce*. Migliora-

re la pedonalità, ad esempio, significa favorire la salute dei cittadini, creare “enclave” urbane più vivibili, ridurre le emissioni di gas serra migliorando la qualità dell’aria. Il sistema di mobilità – conclude il Professor Pedrocco – deve tendere a rendere efficiente lo sviluppo policentrico nell’obiettivo di migliorare l’accessibilità e la qualità della vita, preservando – in questo modo - l’identità territoriale e regionale.

2.e Di territorio rurale ha trattato il Professor Paolo Piva che ha guardato all’argomento non solo sotto il profilo della disciplina dettata dal PTRC (articoli 7-14), ma anche a proposito dei finanziamenti dell’Unione Europea.

Il Professor Piva ha avviato il suo intervento partendo dalla scelta del pianificatore regionale di prevedere quattro distinte aree rurali (*Aree di agricoltura periurbana, Aree agropolitane, Aree ad elevata utilizzazione agricola, Aree di agricoltura mista a naturalità diffusa*). Ha poi illustrato la specifica disciplina dettata per ciascuna delle quattro aree osservando che le disposizioni introdotte, oltre a tradire una impostazione un po’ troppo tradizionale, risultano poco chiare sotto il profilo definitorio, con il rischio che una tale vaghezza si trasferisca nel rapporto con la pianificazione infraregionale.

Alla specificità della disciplina prevista per le quattro aree rurali – ha poi osservato il Professor Piva – si contrappone però la mancata considerazione di due profili importanti.

Il primo è quello della *progettualità comunitaria di incentivazione* degli interventi e delle attività e quindi degli investimenti realizzabili. Nulla prevedono sul punto le norme tecniche del PTRC.

Il secondo profilo attiene alla riqualificazione del territorio rurale del Veneto, la cui disciplina non fa riferimento alle attività extra agricole. E ciò anche se l’invito a valutare con attenzione tale profilo è giunto proprio dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, la quale ha rilevato come nell’incentivazione delle strutture agricole in territori rurali vi sia un *favor* per i settori non agricoli e per le attività extra agricole di campagna.

Il non-richiamo, poi, al Piano di sviluppo rurale, finisce per incidere sul quadro strategico, sulla mancata indicazione degli obiettivi con riguardo ad una serie di tematiche di assoluta attualità e di matrice comunitaria (quali l’innovazione, la competitività della filiera alimentare, le emissioni di carbonio, l’attenzione al clima, l’inclusione sociale).

Dunque una serie di profili critici sui quali – è questo l’augurio con cui il Professor Piva ha concluso il proprio intervento - il PTRC, come *cantiere aperto*, potrà ancora intervenire con integrazioni e arricchimenti.

2.f La tavola rotonda del pomeriggio si è chiusa con il tema della Rete ecologica regionale e dei relativi corridoi ecologici, soprattutto a scala di pianificazione urbanistica provinciale e locale.

Aprondo il suo intervento, il Professor Giovanni Campeol ha espresso l'apprezzamento per lo *sforzo* con cui il nuovo PTRC ha interpretato il cambiamento alla luce dell'evoluzione culturale della nozione di pianificazione territoriale. Così è stato con l'introduzione dello strumento dei corridoi ecologici.

Egli ha peraltro messo in evidenza come, proprio per il contenuto senza dubbio specialistico della nozione, sarebbe stata importante una maggiore chiarezza nella definizione dello strumento per evitare ambiguità ed incertezze, soprattutto con riguardo al rapporto con la pianificazione delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane che – secondo le previsioni dettate dall'articolo 27 delle norme tecniche del nuovo PTRC – sono tenute a *recepire* la rete ecologica regionale, adeguando le rispettive normative.

Sarebbe quindi auspicabile che, in sede di recepimento della rete ecologica, Comuni e Province dedicassero particolare attenzione al procedimento di individuazione dei corridoi ecologici, e in particolare alla necessità di una rigorosa indagine di natura scientifica. Questo – sottolinea il Professor Campeol - per evitare l'errore, purtroppo frequente nella prassi pianificatoria, che i corridoi vengano disegnati in aree libere sulla scorta di un criterio meramente geografico, senza fare riferimento alcuno all'effettiva sussistenza di condizioni di biodiversità.

Le conseguenze negative della genericità e dello scarso significato scientifico con cui vengono spesso disegnati i corridoi ecologici sono state efficacemente illustrate dal Professore Campeol con la presentazione di un caso di studio, senza dubbio emblematico.

3 Tirare le fila di questo eccellente convegno non è facile... I colori del *caliscopio* sono davvero tanti, tanti i riflessi e le immagini.

Un primo riflesso.

Le relazioni e gli interventi di oggi offrono numerosi spunti di *metodo*. Mi riferisco al ripetuto richiamo alla *leale collaborazione*, che il nuovo PTRC indica come via per affrontare la molteplicità e la complessità degli interessi che coinvolgono i diversi livelli territoriali di governo. Rilevante in questo senso è anche il riferimento ad un "*confronto costante, paritario e leale*" tra lo Stato e la Regione che, come è stato sottolineato, la giurisprudenza costituzionale stima necessario ai fini di un'intesa a carattere generale in vista di una salva-

guardia unitaria del paesaggio. Un altro profilo è l'individuazione del procedimento come la sede eminente per *la valutazione sincronica* degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto *“sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità”* (come ha affermato la giurisprudenza costituzionale con riguardo alla localizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili).

Ma l'importanza della modalità procedimentale è stata oggi più volte rimarcata anche per l'approfondimento istruttorio, ad evitare che le opzioni urbanistiche siano effettuate senza le necessarie valutazioni tecnico-scientifiche (mi riferisco, in particolare, a quanto è stato rilevato circa l'individuazione dei corridoi ecologici).

Rispetto al consueto modello gerarchico e vincolistico, questa modalità – che ha nell'effettività del dialogo, del confronto e della valutazione comparativa il suo carattere precipuo – comporta indubbiamente un maggiore impegno procedimentale e richiede la capacità, e la disponibilità, a parlare linguaggi diversi e a utilizzare più parametri.

In questo senso merita attenzione la considerazione, emersa in più di un intervento, sulla necessità che le definizioni contenute nelle norme tecniche siano scritte con massima chiarezza e siano, quando possibile, scientificamente supportate.

Un secondo riflesso nasce dalla sensazione che – dopo aver ascoltato interventi su tanti argomenti da subito presentati come *interdisciplinari* – ci siamo tutti resi conto che le connessioni e le interdipendenze tra le diverse discipline sono molto più rilevanti di quanto non avessimo immaginato.

È questa la conferma che, nel tempo, l'ambito originario della *“pianificazione territoriale”* è andato arricchendosi di contenuti, ora non più circoscritti alla distribuzione delle attività sul territorio e alla relativa disciplina, ma estesi a tematiche diverse che si intersecano tra loro (come abbiamo visto oggi, mobilità, ambiente, risparmio energetico, sicurezza idraulica, qualità della vita, rigenerazione urbana, sostenibilità, inclusione sociale, innovazione, terziario per la produzione, terziario infrastrutturale).

Del resto, che il territorio non possa più essere considerato solo come *“uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria”* ma che debba essere *“rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)”* è affermazione della stessa Corte costituzionale (sent. n. 179 del 2019).

A tale più ricco contenuto progressivamente assunto dalla funzione della pianificazione territoriale, corrisponde – per la natura delle cose – una maggiore esigenza di confronto, di collaborazione, di scambio tra conoscenze e com-

petenze diverse. E questo tanto nella fase di definizione del piano quanto nella fase di gestione dello stesso.

Non v'è dubbio peraltro che un approccio più collaborativo e interattivo (tra urbanisti, economisti, giuristi, tecnici della pianificazione, architetti del paesaggio, esperti di mobilità, di idraulica, di rigenerazione) comporti procedure decisamente più complesse.

Ma un tale approccio potrebbe non tradursi necessariamente in un aggravamento procedimentale.

La definizione chiara (non generica, non ambigua e corretta sotto il profilo tecnico-scientifico) delle nozioni rilevanti sia nella fase di formazione della scelta pianificatoria, sia nella fase della sua gestione attuativa, potrebbe costituire un importante punto di riferimento per l'individuazione di *soglie* che consentano, per quanto possibile, di *oggettivizzare* le valutazioni. Come del resto è stato auspicato, nel corso dell'ultimo convegno di Varenna, con riguardo alle complesse procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica che condizionano gli interventi più rilevanti sul territorio.

L'individuazione di queste *soglie* potrebbe favorire una maggiore speditezza del procedimento, ma potrebbe fornire anche un parametro alla stregua del quale valutare l'attendibilità e la ragionevolezza della scelta compiuta.

Sono solo riflessi, ma, come è stato detto oggi, *il cantiere è aperto e i lavori continuano ...*

Grazie davvero a tutti.

