

Quale interpretazione dare ai vincoli procedurali previsti dall'art. 40 delle Norme Tecniche del PTRC (rubricato *Aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade e alle stazioni della Rete ferroviaria regionale*)?

Qualche giorno prima di Ferragosto è entrato in vigore il PTRC, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 62 del 30 giugno 2020, pubblicato sul BUR Veneto n. 107 del 17 luglio 2020.

Nell'allegato A si trovano la Relazione illustrativa e i "Fondamenti del Buon Governo". Questi ultimi, in particolare, illustrano gli obiettivi strategici del PTRC:

"Infrastrutturare i nodi, limitare la dispersione di terza generazione

... La realizzazione di nuovi tracciati stradali o il potenziamento di quelli esistenti offre l'opportunità di addensare alcuni punti della città infinita, dando loro la dignità di poli su cui riorganizzare i flussi di persone e cose. Dopo le aree industriali e dopo le aree artigianali fatte comune per comune, i nuovi poli direzionali-commerciali tendono a situarsi in prossimità di nodi infrastrutturali, in prossimità delle intersezioni tra le grandi vie di comunicazione, presso svincoli, caselli, stazioni (aeroportuali, ferroviarie, marittime). Proprio l'elevata accessibilità di questi segmenti di territorio suggerisce la funzione di magnete che tendono ad assolvere, con l'idea di agglutinare la dispersione naturale e governare i flussi che ne vengono generati: Padova est docet; ma anche Verona sud, Marcon, la zona del nuovo Ospedale di Mestre, o l'area delle Piramidi alla periferia di Vicenza; oppure, ancora, i progetti di Marco Polo city e di Veneto City. Si tratta di poli vestiti come contenitori metropolitani, entro cui convivono grandi mall terziari, strutture sanitarie, auditorium, centri congressi, complessi commerciali, centri direzionali, aree produttive, centri logistici e simili. Non sono i non luoghi della retorica apocalittica contro la contemporaneità, ma un modo realistico di organizzare gli addensamenti della città diffusa. Chi li vorrebbe dentro i centri storici deve spiegare quale prezzo iconoclasta è disposto ad accettare per ficcarceli dentro a forza; chi non li vuole da nessuna parte sta solo predicando una terza, ancora più grande, ondata di sparpagliamento insediativo ad altissimo consumo di territorio rurale. Un governo ragionevole del territorio dovrebbe invece porsi l'interrogativo di questi poli in termini di quanti, dove, di quali dimensioni, con quali specializzazioni, e così via.

Un progetto strategico dei poli direzionali-commerciali (previsto dalla L.U.R. 11/2004 art. 24, comma 1, lettera f)¹, contornato dalle relative previsioni dell'obbligo di procedure concertate e accordi di programma con comuni e province: questo, forse, un modo per tenere assieme la riscoperta delle polarità urbane, i nuovi nodi occupazionali (e di tempo libero), la maglia delle infrastrutture. Dare forma alla città diffusa: a prima vista un ossimoro; ma uno sguardo meno distratto potrebbe intravedere qui un compito degno di una moderna ambizione politica" (cfr. pag. 110).

L'obiettivo esplicitato in questo punto dei Fondamenti del buon governo è favorire e disciplinare progetti strategici che valorizzino le zone circostanti le stazioni ferroviarie e i caselli di autostrade e superstrade.

¹ **Art. 24, co. 1, lett. f l.r. Veneto 11/2004. Contenuti del piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC).**

1. Il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), in coerenza con il programma regionale di sviluppo (PRS) di cui alla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione", 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: [...]

f) 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;

Sembra voler attuare tale obiettivo l'art. 40 delle N.T. del PTRC, rubricato *Aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade e alle stazioni della Rete ferroviaria regionale* (cfr. all. E). Esso prevede infatti che:

1. Sono da ritenersi aree strategiche di rilevante interesse pubblico ai fini della mobilità regionale le aree ricadenti in uno o più comuni, afferenti a:

a) i caselli autostradali e gli accessi delle superstrade a pedaggio, esistenti e previsti dal progetto relativo all'infrastruttura, per un raggio di 2000 metri dal baricentro geometrico dell'area del casello;

b) le stazioni della rete ferroviaria regionale coincidenti con i nodi AC/AV per un raggio di 1000 metri dal baricentro geometrico della stazione;

c) le stazioni della rete ferroviaria regionale, esistenti e previste dal progetto relativo all'infrastruttura, per un raggio di 500 metri dal baricentro geometrico della stazione.

2. Nelle aree di cui al comma 1, tenuto conto della loro rilevanza, sono favorite forme di rigenerazione urbana sostenibile, ai sensi dell'articolo 7 della l.r. 14/2017, sulla base dei criteri e degli obiettivi indicati dalla Giunta regionale.

3. Nell'ottica di una riorganizzazione e riqualificazione del sistema infrastrutturale e insediativo, lo sviluppo urbanistico delle aree di cui al comma 1 prevede un riordino degli eventuali insediamenti e delle attività esistenti, ivi compresi quelli ricadenti nei territori esterni funzionalmente connessi. Fatto salvo quanto previsto dagli strumenti urbanistici comunali vigenti alla data di entrata in vigore del presente piano, qualora lo sviluppo urbanistico interessi:

a) aree di dimensioni superiori a 5 ettari e con destinazioni d'uso produttivo, commerciale, logistico, turistico-ricettivo, si procede mediante la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'articolo 32 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione"², e dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale 16 febbraio 2010, n. 11 "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2010";

b) aree che, al di fuori delle ipotesi di cui alla lettera a), ricadono all'esterno degli ambiti di urbanizzazione consolidata di cui alla lettera e), del comma 1, dell'articolo 2, della l.r. 14/2017, si procede mediante la presentazione, da parte del Comune, di un'istanza alla Giunta regionale che, entro 60 giorni dal suo ricevimento, può dichiarare la sussistenza dell'interesse, ai fini della mobilità regionale, di tutta o parte delle aree di cui al comma 1; in tale caso si procede mediante la conclusione di un accordo di programma ai sensi della lettera a); diversamente, trascorso inutilmente il termine, il Comune può procedere autonomamente.

4. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente in materia urbanistica e i comuni territorialmente interessati, entro 18 mesi dall'entrata in vigore del presente piano, procede alla ricognizione delle aree di cui al comma 1, provvedendo alla loro classificazione con riferimento al grado di interesse pubblico ai fini della mobilità regionale e alla definizione delle

² Art. 32 l.r. Veneto 35/2001. Accordi di programma.

1. Fermo restando quanto previsto dalla legge regionale 1 giugno 1999, n. 23, per l'attuazione organica e coordinata di piani e progetti che richiedono per la loro realizzazione l'esercizio congiunto di competenze regionali e di altre amministrazioni pubbliche, anche statali ed eventualmente di soggetti privati, il Presidente della Giunta regionale può promuovere la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti, escluse le amministrazioni statali.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il Presidente della Giunta regionale convoca una conferenza fra i soggetti interessati.

4. L'accordo consiste nel consenso unanime dei soggetti interessati, autorizzati a norma dei rispettivi ordinamenti in ordine alla natura e ai contenuti dell'accordo stesso. Esso è reso esecutivo con decreto del Presidente della Giunta regionale ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto. L'accordo sostituisce ad ogni effetto le intese, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta previsti da leggi regionali. Esso comporta, per quanto occorra, la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, nonché l'urgenza e l'indifferibilità dei relativi lavori, e la variazione integrativa agli strumenti urbanistici senza necessità di ulteriori adempimenti.

strategie di intervento ai fini dell'applicazione del presente articolo; decorso tale termine non si applicano le disposizioni di cui al comma 3.

A prima vista, l'art. 40 N.T. cit. spiega come raggiungere il suddetto obiettivo.

La norma di PTRC, però, deve essere coordinata con l'art. 26 (*Progetti strategici*) l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11 ss.mm.ii. (*Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*), la quale spiega come identificare i progetti strategici (anche in relazione al PTRC) e come darvi attuazione:

1. Il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) può prevedere che le opere, gli interventi o i programmi di intervento di particolare rilevanza per parti significative del territorio siano definiti mediante appositi progetti strategici.

1 bis. I progetti strategici possono, altresì, essere individuati e approvati dalla Giunta regionale, previo parere della commissione consiliare competente in materia di pianificazione territoriale, purché siano coerenti con i criteri e gli indirizzi del PTRC.

2. Per l'attuazione dei progetti strategici l'amministrazione, che ha la competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, ai sensi dell'articolo 7, che assicuri il coordinamento delle azioni e determini i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

2 bis. omissis

2 ter. I progetti strategici di cui al comma 7 dell'articolo 42 della legge regionale 14 giugno 2013, n. 11 "Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto", sono di interesse regionale ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale 16 febbraio 2010, n. 11, "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2010" qualora comportino variante ai piani urbanistici e territoriali e sono approvati ai sensi dell'articolo 32 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione".

Una attenta lettura delle due norme, quella della legge regionale e quella delle N.T. del PTRC, rivela un problema di competenze tra Enti Locali e Regione.

Infatti, l'art. 26, l.r. cit. attribuisce la competenza ad individuare i "Progetti Strategici" in capo al PTRC (comma 1) o alla Giunta Regionale (comma 1-bis).

Ma il comma 2, nello spiegare come dare attuazione ai progetti strategici così individuati, prevede: "Per l'attuazione dei progetti strategici l'amministrazione, che ha la competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, ai sensi dell'articolo 7, che assicuri il coordinamento delle azioni e determini i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento".

Pertanto, tale amministrazione dovrebbe essere il Comune e non la Regione.

A conferma, il successivo comma 2-ter individua una precisa tipologia di progetti strategici che seguono un iter diverso: infatti, i progetti di Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto ex art. 42, co. 7 l.r. Veneto 11/2013³ sono qualificati come "di interesse regionale" qualora "comportino variante ai piani urbanistici e territoriali" e in questo caso, "sono approvati ai sensi dell'articolo 32 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione"".

³ **Art. 42 l.r. Veneto 11/2013. Tipologie di interventi regionali.**

7. Sono, altresì, ammesse al fondo di rotazione di cui all'articolo 45 le reti di imprese e, cioè, le imprese che sottoscrivono un atto di associazione, anche a carattere temporaneo, di imprese ovvero le imprese aderenti ad un contratto di rete, ai sensi della vigente normativa, che realizzano progetti strategici di carattere strutturale ed infrastrutturale finalizzate ad attività di particolare interesse per lo sviluppo delle località turistiche, nel rispetto della vigente normativa. I progetti strategici devono, in particolare, creare:

a) prodotti turistici innovativi e di particolare interesse per l'area territoriale, anche ai fini della diversificazione dell'offerta turistica e della aggregazione tra attività ricettive e altri servizi turistici;
b) sinergie operative tra diversi comparti turistici della stessa area territoriale anche destinate al prolungamento della stagionalità.

Orbene, se i progetti strategici in generale previsti dall'art. 26 l.r. Veneto 11/2004 fossero tutti sottoposti alla procedura dell'art. 32 l.r. Veneto 35/2001, non sarebbe stata necessaria la precisazione del comma 2-ter. A che titolo il PTRC estende tale procedura ad altri progetti strategici?

Ma v'è di più. L'art. 40, co. 3 N.T. del PTRC fa salvo *“quanto previsto dagli strumenti urbanistici comunali vigenti alla data di entrata in vigore del presente piano”*. Pertanto la norma non si applica alle vigenti previsioni di trasformazione.

Ma allora, in quali casi è applicabile? La norma detta degli iter ancora diversi *“qualora lo sviluppo urbanistico interessi”* le aree di cui alle lettere a-b del comma 3 cit.: ma cosa si deve intendere per sviluppo urbanistico?

Un caso eclatante sono le aree di sviluppo previste dai Piani d'Area vigenti.

In molti casi le previsioni dei Piani d'Area non sono meramente programmatiche, ma comprendono schede d'intervento con norme tecniche di attuazione e schede-norma progettuali.

Si ricorda che l'art. 48, co. 2 (rubricato *Disposizioni transitorie*) l.r. Veneto 11/2004 prevede: *“I piani di area vigenti sono parte integrante del piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC)”*.

Ha senso attuare un Piano d'Area ricominciando daccapo con un accordo di programma da concludersi con la Regione, che richiede mediamente due anni di tempo?

Sembra quantomeno curioso che la Regione, dopo aver pianificato nel particolare ambiti strategici con i Piani d'Area, avochi a sé la competenza procedimentale – scippandola agli Enti Locali – con una norma di Piano, probabilmente in contrasto con l'art. 26, co. 2 l.r. Veneto 11/2004, che invece dispone la competenza della *“amministrazione, che ha la competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento”* la quale *“promuove la conclusione di un accordo di programma”*.

Il rischio, in definitiva, è che la Regione stia cercando di riappropriarsi della pianificazione urbanistica, a spese di Comuni e Province, con l'ulteriore conseguenza di allungare i tempi di attuazione di progetti strategici che gli Enti Locali potrebbero concretizzare in tempi ragionevoli.