



COMUNE DI ARQUA' PETRARCA
Provincia di Padova

P.A.T.

Elaborato

Scala

Documento Preliminare

**LA NUOVA LEGGE URBANISTICA REGIONALE
SUL GOVERNO DEL TERRITORIO
- PROFILI GIURIDICI E PROCEDIMENTALI -**



**COMUNE di
Arqua' Petrarca**

Ufficio di Piano:

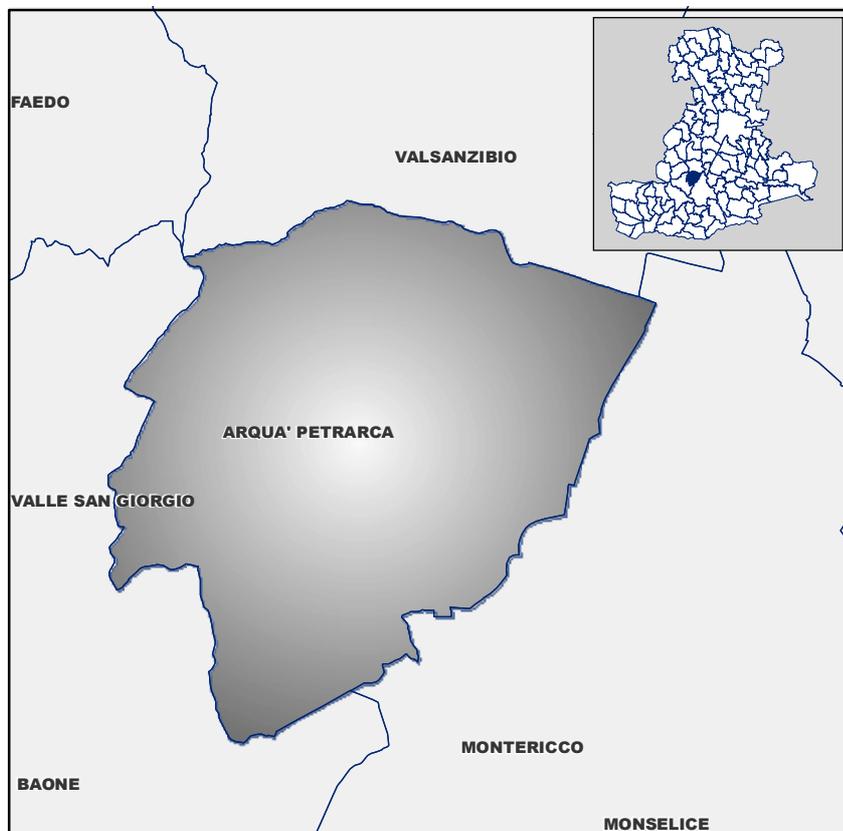
Responsabile area
Geom. Federico Destro
Geom. Roberto Viola

Gruppo di lavoro multidisciplinare:

Documento preliminare
Arch. Giancarlo Ghinello

Sistema storico-culturale - assetto
storico-insediativo - paesaggio
interesse storico
Arch. Fabio Zecchin

Rapporto Ambientale Preliminare -
VAS - VINCA
Arch. Pierluigi Matteraglia



Febbraio 2012

Indice

INDICE	1
1.0 PREMESSE DI CARATTERE GENERALE	2
2.0 LA NUOVA LEGGE URBANISTICA REGIONALE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO	11
2.1 INTRODUZIONE	11
2.2 GOVERNO DEL TERRITORIO: QUESTIONI APERTE	20
2.2.1 PREMESSA: LA SEPARAZIONE TRA LE DUE DIMENSIONI DELLA PIANIFICAZIONE⁽²⁾	20
2.2.2 LE NUOVE DOTAZIONI: DAL CONCETTO DI AREE A QUELLO DI SERVIZI	23
2.2.3 PEREQUAZIONE URBANISTICA	24
2.2.4 RIQUALIFICAZIONE AMBIENTALE E CREDITO EDILIZIO⁽³⁾	26
2.2.5 COMPENSAZIONE URBANISTICA⁽³⁾	28
2.2.6 PROFILI GIURIDICI DEL C.D. “CREDITO DI VOLUMETRIA”⁽⁴⁾	31
2.2.7 FISCALITÀ URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO	38
2.2.8 ECCESSO DI ONERI	41
2.2.9 NEGOZIAZIONE URBANISTICA: ACCORDI CONVENZIONALI TRA SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI	43
2.2.10 QUESTIONI PROBLEMATICHE SULL’EFFICACIA GIURIDICA DELLA PIANIFICAZIONE STRUTTURALE ED OPERATIVA (MISURE DI SALVAGUARDIA)	44
3.0 RILEVANZE DI NATURA PROGRAMMATORIA E NUOVO PIANO TERRITORIALE REGIONALE DI COORDINAMENTO (PTRC)	49
4.0 IL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE (PTCP)	56
5.0 PARCO REGIONALE DEI COLLI EUGANEI	66
6.0 IL PIANO AMBIENTALE	69
7.0 IL PIANO DI UTILIZZO DELLA RISORSA TERMALE (PURT)	71
8.0 IL PIANO DI ASSETTO DEL TERRITORIO INTERCOMUNALE (PATI)	74
8.1 I PATI DELLA PROVINCIA DI PADOVA	74
8.2 LA PEREQUAZIONE RIFERITA AL TERRITORIO INTERCOMUNALE	78
8.2.1 RAPPORTI FRA I DIVERSI TIPI DI PEREQUAZIONE (URBANISTICA, TERRITORIALE, FINANZIARIA)	80
8.3 IL PATI DEI “COLLI EUGANEI”	81

1.0 Premesse di carattere generale

Le profonde modificazioni sociali ed economiche che hanno interessato la società hanno insieme trasformato il volto degli insediamenti e del contesto al punto che appare opportuno effettuare una ricognizione sullo stato attuale del territorio e sui problemi legati alla sua evoluzione, al fine di poter assumere consapevolmente le determinazioni e le scelte necessarie per uno sviluppo equilibrato e durevole.

Il territorio, inteso non solo come spazio fisico sul quale si diffonde l'attività sociale, ma anche, al tempo stesso, come una risorsa, materiale e culturale, economica e civile, è insieme l'infrastruttura di base, cioè il supporto degli insediamenti, è il luogo della *memoria collettiva* costituita dall'accumulazione dei segni e degli interventi realizzati nel corso della storia a formare l'identità sociale e la consapevolezza comunitaria dei suoi abitanti.

D'altro canto il processo di sviluppo non è stato realizzato senza costi ed ha trasferito sull'ambiente e sull'efficienza della Città e del territorio un carico non secondario.

Il fenomeno più direttamente percepito, per estensione e dimensione, riguarda il diffuso carattere informale che ha connotato l'espansione residenziale, produttiva e dei servizi, soprattutto nelle aree centrali, processo che ha comportato un esteso consumo di spazio ed un crescente logorio della risorsa territorio.

La relazione di presentazione al Consiglio Regionale della nuova Legge Urbanistica Regionale (LUR), in particolare nella parte relativa alla descrizione della realtà attuale (2004), indicava che *“sono stati assecondati processi di spontaneismo insediativo, sia residenziale che produttivo, che hanno portato ad una progressiva e scoordinata urbanizzazione del Territorio”*.

In essa vi era l'analisi della cosiddetta *“Città diffusa”*, la quale *“comporta notevoli problemi nella definizione della viabilità e nell'organizzazione dei servizi e del trasporto, richiedendo costi molto alti per dotare gli insediamenti disseminati sul Territorio delle opere di urbanizzazione”*.

Vi era la consapevolezza che i vigenti PRG evidenziavano *“una crescita esponenziale di nuove zone residenziali e produttive non accompagnata da una seria ed adeguata valutazione del reale fabbisogno”*, nonché del cosiddetto *“federalismo fiscale”* e del ruolo centrale che ha assunto l'ICI per le entrate dei Comuni, chiarendo che *“si è assistito ad un progressivo incremento di previsioni di aree produttive il cui scopo, a seguito dell'impoverimento delle finanze comunali dovuto alla riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato, appare soprattutto legato al maggior introito dell'ICI e degli oneri di urbanizzazione”*.

Venivano individuati i limiti che avrebbero impedito di rispondere alle richieste di *“tempestivo cambiamento”* nella *“scarsa efficienza degli strumenti offerti per intervenire sul territorio”*, nei *“tempi lunghi e non certi nei procedimenti di pianificazione”* e nella *“rigidità dei meccanismi e delle procedure”*.

In merito alla flessibilità della disciplina (L.R. n. 61/1985) ed alla rapidità di incidenza sul territorio, veniva evidenziata la mancanza di una chiara individuazione, nella medesima, di quello che poteva essere flessibile (e dunque rapidamente inciso) rispetto a quello che non poteva esserlo.

L'articolo 117, comma 3, della Costituzione – nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001 – in luogo della vecchia *“urbanistica”* ha demandato alla

competenza legislativa concorrente la disciplina in materia di “*Governo del Territorio*” intendendo, in linea di principio, “*tutto ciò che attiene all’uso del Territorio e alla localizzazione d’impianti o attività*” (Corte Cost., sentenza n. 307/2003).

Conseguentemente, al “*Governo del Territorio*” va ricondotto l’ambito di materia costituito dall’edilizia, in linea con le formule adoperate nella recente legislazione ordinaria ove *l’urbanistica* e *l’edilizia* sono state considerate unitamente (Corte Cost., sentenze n. 303 e 362 del 2003).

L’attività di pianificazione territoriale, in quanto tentativo di costruire un quadro di riferimento e di indirizzo per la pianificazione urbanistica capace di dare risposte alla domanda dei cittadini e delle imprese (in termini di insediamenti, attrezzature e reti), preservando al contempo i valori culturali, paesaggistici ed ambientali del territorio, si misura da sempre in modo problematico con il fattore tempo.

Il continuo modificarsi dell’oggetto, cioè della realtà territoriale a cui il Piano è riferito, in forme e dimensioni solo in parte previste (o prevedibili), determina l’esigenza di adattare nel tempo l’azione pubblica alle mutate condizioni dei problemi.

Ciò richiede, tra l’altro, una periodica verifica degli scenari territoriali, la cui variazione, come anche l’evolversi delle elaborazioni teoriche e del quadro dei valori socialmente condivisi, producono a loro volta l’esigenza di rivedere obiettivi e priorità delle politiche di Governo del Territorio e di aggiornare i contenuti della pianificazione stessa.

La verifica nel tempo delle dinamiche evolutive relative alla realtà socio-economica rappresenta quindi, in generale, un elemento imprescindibile dei processi di Piano.

Il territorio, per attrezzarsi alle nuove sfide competitive ed assicurare alle future generazioni un ambiente di vita adeguato, deve riuscire a passare da una logica legata alla *crescita quantitativa* ad una logica relativa a *fattori qualitativi*, prendendo atto della più recente organizzazione spaziale ovvero dei cosiddetti “*paesaggi della contemporaneità*” con i quali ci troviamo a convivere.

Perché il Piano possa rivelarsi uno strumento importante, in grado di rispondere alle esigenze derivanti da un contesto territoriale in continua evoluzione e soprattutto di creare i presupposti per uno sviluppo orientato sulle nuove opportunità che le dinamiche socio-economiche, con il mutato quadro di valori, innescano, oltre ad una lettura interpretativa seria del percorso finora svolto dalla pianificazione/gestione della risorsa territoriale, occorre ipotizzare delle strategie generatrici di valore da un punto di vista non solo economico ma culturale ed etico.

In tal senso il Piano non ha come suo compito esclusivo quello di regolare il territorio comunale entro i suoi confini, ma deve dialogare con le aree e con gli spazi contermini sui quali si estende la necessità–opportunità di contributo e di integrazione.

L’obbligo di “*fare rete*”, continuamente richiamato nel campo dell’economia al fine di accettare e confrontarsi con la crescente complessità degli sfondi europei e mondiali e delle sfide internazionali, riguarda praticamente la Città ed il suo contesto, ove le diverse problematiche si rendono palesi ed emergono in tutta la loro evidenza le insufficienze e le possibili contraddizioni.

Per contribuire alla costruzione di nuovi scenari e nuovi strumenti riguardo al futuro, appare essenziale la funzione del Piano, in particolare nello sviluppare una grande capacità propositiva per recuperare “*la forma*” della Città e del territorio come base della qualità dello spazio comune e rinnovato fondamento per l’identità popolare.

La funzionalità e l'efficienza non bastano: il cittadino esige dal suo spazio di vita anche una solida gratificazione (si pensi per analogia al senso di appartenenza che caratterizzava i comuni medioevali con le mura e i bastioni, le piazze e i porticati, la cui funzione era sempre ancorata ad un'idea figurativa e simbolica).

Il Piano deve quindi poter promuovere anche maggiore consapevolezza in ordine ad una miglior qualità dell'architettura, dell'ingegneria ed in genere degli spazi costruiti nel dialogo continuo, colto e tenace con l'eredità culturale altissima che caratterizza i paesaggi veneti.

Un nuovo sforzo nel settore dei beni della memoria consentirà di avviare il salvataggio e la riutilizzazione del centro storico e dei monumenti isolati, struttura profonda di quella straordinaria eredità della storia e della cultura che è il "*paesaggio veneto*" e dello *spazio agrario*.

Le carenze che affliggono la viabilità, la logistica ed i servizi esigono un'attenta pianificazione del contesto per riorientare i principi insediativi nel territorio aperto.

Occorrono quindi "*regole*" e "*progetti*", che dirigano la forma della trasformazione e del riordino, cogliendo le opportunità presenti nel contesto territoriale in una logica di "*pragmatismo visionario*".

L'attuale fase di riflessione sullo sviluppo e di cautela circa i suoi esiti sull'ambiente e la qualità della vita inducono quindi ad una grande assunzione di responsabilità e ad una particolare attenzione ai processi evolutivi dell'insediamento, per conoscerli e indirizzarli, affinché lo sviluppo stesso – che, se inteso in senso ricco e articolato in tutte le sue componenti, è la sostanza dell'azione politica – possa qualificarsi e progredire.

La discussione sugli obiettivi, i contenuti, le strategie e le strumentazioni del Piano, che costituisce anche un ripensamento dei valori territoriali e dell'assetto insediativo comunale, è occasione per confermare quella comunanza di interesse e quella condivisione di destini che sostanzia lo "*stare insieme*" nell'ambiente e nel territorio.

Grande infatti è la preoccupazione che una crescita puramente quantitativa e indifferente possa portare all'impoverimento delle risorse, alla perdita di valori, alla cancellazione di qualità figurative e funzionali da tutti avvertite come prezioso patrimonio della comunità.

L'attenzione verso i fenomeni che hanno contrassegnato lo sviluppo del territorio impongono di riflettere sulle linee possibili di articolazione territoriale futura tenendo conto di alcuni elementi imprescindibili che concorrono a determinare la natura possibile e strategica che deve assumere questo orientamento, tra i quali:

- la necessità, di fronte ad un fenomeno crescente di consumo del suolo per usi urbani e produttivi, con la conseguente riduzione o impoverimento delle risorse naturali e dell'ambiente, di salvaguardare in un'ottica d'insieme quei *brani aperti* di territorio che sono *depositari di segni della memoria* e quindi rappresentativi di una tradizione di valori riconosciuti;
- l'importanza di considerare con l'attenzione necessaria la questione della *qualità e sicurezza dell'ambiente*, al fine di rendere essenziali nel processo di pianificazione quel complesso di indicazioni e accorgimenti già in larga parte previsti, volti a garantire un adeguato livello di sicurezza e ad impedire l'aggravio di situazioni di dissesto del territorio e di rischio per la popolazione.

E', infatti, nel territorio rurale – il più sottoposto alla pressione insediativa negli ultimi decenni – che si decide una parte significativa dell'assetto spaziale del Veneto.

Su questo tema il PTRC vigente non ha conseguito gli scopi che pur si proponeva, anche perché la sua azione di indirizzo e di qualificazione è stata contrastata da leggi settoriali, quale la L.R. n. 24/1985, dedicata alla edificabilità nelle zone rurali, o la L.R. n. 11/1987 che ha stabilizzato, se non addirittura incrementato, il *diffuso produttivo* situato al di fuori delle zone specificamente destinate.

L'edificazione sparsa lungo la rete viaria, nei territori aperti e nelle aree periurbane, ha costruito un nuovo paesaggio veneto, profondamente diverso e lontano da quello ereditato.

Il dibattito culturale che si sta svolgendo attorno ai temi della pianificazione urbanistica e territoriale si concentra sulle necessità di nuovi approcci metodologici di analisi e progetto, tali da interpretare al meglio le sfide che vengono imposte dalla contemporaneità.

Le esperienze progettuali hanno messo in luce che il Piano non sempre appare strumento adeguato in ragione della dimensione dei comuni e della natura dei loro problemi.

Un indicatore sensibile delle difficoltà dei comuni a definire strumenti adeguati è dato dal procedere per *singole varianti* e dalla rinuncia a darsi per lungo tempo un disegno di *assetto e sviluppo razionale aggiornato*.

Possiamo tuttavia considerare che, per più ragioni, il continuo aggiornamento del quadro strategico per il Governo della Città e del territorio non è, in questa fase storica, sufficientemente praticato, perché esso richiede un lavoro continuo e strutturato della pubblica amministrazione.

Deve essere capace di incorporare tecnologia (i data-base e i procedimenti di monitoraggio e di progettazione complessa, di gestione, ecc.), accettare nuove competenze e sviluppare nuovi saperi, modi di lavorare innovativi, deve dotarsi di capacità di iniziativa, *coinvolgendo il versante pubblico e quello privato*.

Si pensi all'insieme delle variabili ambientali, sociali, economiche e funzionali che cittadini, imprese, istituzioni tengono sotto controllo per misurare la qualità del risiedere, e con quale forza ne chiedano ragione a quanti si sono assunti il compito di governare.

Tutto questo richiede uno straordinario sforzo di innovazione nelle procedure, nell'organizzazione del lavoro e nelle capacità progettuali, di promozione, controllo e gestione.

Si pensi al modo in cui sono oggi trattati alcuni "vincoli dimensionali" nella coerenza dei PRG, laddove l'esatta quantità di aree da destinare a standard può ben essere inficiata dalla decadenza dei corrispondenti vincoli, mentre la correlazione agli insediamenti può essere alterata dalla sopravvenuta serie di varianti.

Si pensi ancora al fatto che si sono moltiplicati nel tempo gli interventi di settore (piani del commercio, Piano urbano del traffico comprensivo del programma dei parcheggi e della rete ciclopedonale, Piano del risparmio energetico, Piano di risanamento acustico, ecc.) che interferiscono con la pianificazione comunale e talvolta ne complicano la formazione e ne condizionano le scelte.

Si avverte pertanto la necessità di rimeditare questo strumento cardine della pianificazione e gestione del territorio che è il Piano Regolatore Generale vigente, sia in ragione della maggiore complessità delle materie e dei processi che in esso devono trovare composizione, sia nella prospettiva di costruire un processo interattivo con la pianificazione provinciale e regionale in tutte le loro fasi.

In un contesto di risorse sempre più scarse è importante l'applicazione dei principi di complementarità e di concorrenza degli strumenti che devono essere sempre meno gerarchici, più integrati, fra loro orientati al raggiungimento di concreti obiettivi (*progetti strategici*).

Intersettorialità, trasversalità e centralità del territorio e delle Città caratterizzano la logica, di derivazione europea, che intende superare i limiti dell'approccio settoriale. In questa prospettiva il territorio va riconosciuto come sistema complesso, composto da infrastrutture materiali, immateriali e risorse paesaggistico-ambientali.

Il PTRC rappresenta lo strumento regionale di governo del territorio.

Ai sensi dell'art. 24, c. 1 della L.R. n. 11/2004, "*il Piano territoriale regionale di coordinamento, 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.

Il PTRC rappresenta il documento di riferimento per la tematica paesaggistica, stante quanto disposto dalla L.R. n. 18/2006, che gli attribuisce valenza di "*piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici*", già attribuita dalla L.R. n. 9/1986 e successivamente confermata dalla L.R. n. 11/2004.

Tale attribuzione fa sì che nell'ambito del PTRC siano assunti i contenuti e ottemperati gli adempimenti di pianificazione paesaggistica previsti dall'articolo 135 del D. Lgs. n. 42/2004 e successive modifiche e integrazioni (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio)

Con Deliberazione n. 2587 del 7 agosto 2007 la Giunta Regionale del Veneto ha adottato il Documento Preliminare del PTRC come previsto dall'art. 25, comma 1, della L.R. n. 11/2004.

Il Documento Preliminare contiene gli obiettivi generali che s'intendono perseguire con il Piano e le scelte strategiche di assetto del territorio, nonché le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio (art.3 c. 5 della L.R. n. 11/2004).

Inevitabilmente un nuovo PTRC, redatto a vent'anni di tempo dal precedente, deve sapere interpretare il cambiamento avvenuto ed offrire una prospettiva per il futuro.

Gli studi e le elaborazioni fin qui condotte in vista di questa nuova tappa sono partite proprio dall'assunzione della profonda modificazione degli scenari in cui è inserita la regione, dalla presa d'atto delle rilevanti trasformazioni che hanno riguardato la società veneta e dell'evoluzione dello stesso bagaglio culturale della pianificazione territoriale.

Sul fronte delle politiche del territorio ciò si traduce anzitutto in una visione capace di tener conto del carattere complesso dei processi in corso; e di dare risposte articolate ed integrate alle nuove domande che riguardano l'intreccio, in continua modificazione, tra spazio, economia e società.

La redazione del Piano Territoriale Regionale rappresenta un momento importante per fissare, in un'ottica di rinnovamento, alcuni grandi obiettivi di assetto spaziale e di uso delle risorse in una logica che sappia guardare in avanti.

Oggi quindi deve avere non solo una dimensione normativa, ma anche un'anima strategica, capace di territorializzare le prospettive di sviluppo economico e sociale.

Il nuovo PTRC, individuando una serie di innovazioni normative e di progetti bandiera, deve accompagnare, dal punto di vista dell'organizzazione spaziale, una società che sta compiendo uno sforzo importante per adeguarsi ai mutamenti strutturali legati alla competizione economica, ai nuovi trend demografici, all'apertura allo spazio europeo; nel "riqualificare il proprio sviluppo" deve pertanto saper interpretare i bisogni e le domande di qualità e identità degli spazi di lavoro e di vita, di efficienza e sostenibilità della mobilità collettiva, di tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, di una adeguata condizione abitativa a costi accessibili.

Nel fare ciò non va dimenticato peraltro che il territorio veneto non è solo l'esito di cinquant'anni di un accelerato processo di sviluppo produttivo ed insediativo, ma della stratificazione plurisecolare di valori culturali legati al suo utilizzo: un tale mutamento di paradigma rivolto all'affermazione della qualità delle trasformazioni non può quindi che valorizzare quegli elementi peculiari che ne costruiscono l'identità.

Con deliberazione di Giunta Regionale n. 372 del 17 febbraio 2009 è stato adottato il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento ai sensi della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (art. 25 e 4).

Il sistema dei vincoli e delle prescrizioni, pur necessario, non appare tuttavia più sufficiente né coerente con l'obiettivo di attivare e indirizzare i processi evolutivi.

Questi devono essere governati attraverso un'esplicita condivisione e alleanza con i diversi soggetti istituzionali e la società civile, posto che solo azioni concertate e condivise possono orientare l'assetto territoriale verso una *forma / funzione* programmata.

La comune definizione degli obiettivi, così come vengono proposti anche dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS), costituiscono quindi la fase di avvio per la conferma e l'evoluzione di quel *contratto sociale* che lega in un'unica comunità le diverse parti della società veneta.

La cultura urbanistica, all'epoca basata gerarchicamente sulle prescrizioni e sui vincoli da applicare ai livelli subordinati, punta ora sulla *partecipazione*, sulla *cooperazione* e soprattutto sulla *capacità gestionale di fare squadra con gli attori istituzionali e sociali che operano sul territorio*.

Il rapporto con la Programmazione a tutti i livelli, inoltre, costituisce ora un'esigenza culturale ed operativa, da affidare a strumenti normativi e tecnici innovativi e, per loro natura, raffinati e articolati quali i programmi integrati, la conferenza dei servizi, le conferenze di pianificazione, ecc..

I concetti di *sostenibilità* e di *sussidiarietà*, innestati dall'Unione Europea sul non sempre omogeneo sistema giuridico nazionale, superate le emergenze del primo avvio, consentono di procedere ad una più coraggiosa assunzione di responsabilità e di iniziative da parte delle istituzioni locali nell'ambito di una concorrente e più penetrante azione di coordinamento regionale.

Nel tempo si è andato evidenziando sempre più come uno sviluppo equilibrato e sostenibile del Territorio si può coltivare solo attraverso una politica di alleanze con i soggetti istituzionali e tutti gli operatori interessati per organizzare e attuare progetti orientati da obiettivi condivisi.

In particolare emerge la necessità di superare il concetto di *gerarchia* a favore di quello di *cooperazione* fra soggetti di pianificazione con competenze istituzionali diverse; gli strumenti della pianificazione di area vasta sono sempre più in grado di elaborare programmi e puntare su azioni che interagiscono con forza sul disegno dello sviluppo atteso.

In tutti i casi si dovrà cercare di favorire il riconoscimento delle identità dei sistemi urbani e territoriali e di confrontare tutti gli attori istituzionali in una logica di *competitività equilibrata* e di sostenibilità locale e complessiva.

A livello regionale la *co-pianificazione* o *amministrazione condivisa* esalta il ruolo e la responsabilità delle autonomie locali, coinvolte direttamente e pariteticamente nella coalizione decisionale e dall'altro canto porta al superamento del ruolo gerarchico-istituzionale della Regione, chiamata a condividere esigenze e sollecitazioni di realtà territoriali, non sempre interpretabili con una *visione lontana*.

In una prospettiva in cui il ruolo dei diversi soggetti istituzionali non è rigido, ma flessibile e non sempre predeterminato, il Governo del Territorio richiede nuovi approcci, che affrontino problemi e obiettivi in un'ottica di *mediazione* fra globale e locale.

I Piani *di Area* redatti in base al PTRC del 1992 rappresentano nel Veneto l'avvio di un processo che introduce i temi della sostenibilità non solo ambientale ma anche sociale ed economica.

Pianificare oltre l'ordinario significa riuscire a convogliare le risorse e gli attori per dar vita ad iniziative e progetti che coinvolgano la dimensione territoriale, economica e ambientale nella consapevolezza che solo *la complicità tra la Città e il suo contesto, la forma e la funzione, la qualità del vivere e la crescita economica* può innescare un percorso di sviluppo rispettoso della storia e del rapporto uomo-ambiente.

La necessità di ridare significato e senso allo spazio in cui viviamo, riappropriandoci della sua identità, impone di recuperare saperi, culture e tradizioni locali, valori che conferiscano al Territorio caratteri di specificità e distinzione.

La pianificazione territoriale può quindi essere re-interpretata come strumento per:

- certificare le vocazioni;
- far collaborare pubblico e privato;
- comunicare informazioni;
- fissare nuovi obiettivi di sviluppo territoriale;
- definire nuove forme di coinvolgimento e promozione territoriale;
- stabilire azioni continuamente ispirate a *buone pratiche*.

Per rendere competitivo un territorio, nel rispetto delle sue caratteristiche peculiari, bisogna anzitutto convenire su una *community vision*, ovvero su un diffuso senso di interesse e compartecipazione nella costruzione di un futuro comune e credibile, attraverso il riconoscimento e la promozione dei suoi punti di forza.

La pianificazione territoriale e urbanistica quindi, oltre a costruire un'importante occasione di incontro e dibattito sul futuro di una comunità e di un'area, è

fondamentale per la produzione di nuovi flussi informativi di conoscenza del territorio e rappresenta una preziosa ricchezza per l'individuazione di strumenti e risorse finalizzati al raggiungimento degli obiettivi riconosciuti.

Nel promuovere azioni complesse di Governo del Territorio, con ricadute efficaci in termini di condivisione degli obiettivi, di risoluzione concreta e di raccolta del consenso, gli amministratori pubblici sono chiamati a *garantire la partecipazione della società civile*, sia nella fase della elaborazione delle decisioni generali, sia nel momento della gestione ed attuazione.

Il Piano in qualità di *strumento-processo* è nel contempo *esito di un accordo* e strumento per la definizione di accordi successivi.

Il Piano assume così, all'interno di un quadro strutturato dalla convergenza delle competenze e degli obiettivi, una *dimensione aperta* legata ai processi decisionali partecipativi, al controllo e al consuntivo di programmi e politiche in atto e a possibili ri-orientamenti.

Ciò comporta garanzie date da esplicite procedure quali:

- l'utilizzo di strumenti multimediali, che inneschino rapporti interattivi tra promotore e interlocutore, consentendo di garantire un processo continuo di comunicazione-ascolto;
- la sistematica applicazione della valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e di procedure per gestire i processi economico-finanziari implicati nei progetti strategici.

Una componente centrale del processo di pianificazione diventa, infine, la *responsabilità temporale* delle decisioni (*riconoscimento in capo al Comune della responsabilità diretta nella gestione del proprio Territorio – art. 2 L.R. n. 11/2004*): strumenti, competenze, risorse giocano gran parte del loro successo su una corretta ed adeguata valutazione del fattore tempo.

Lo strumento di pianificazione deve essere considerato in rapporto alle ricadute temporali delle scelte e dei processi da avviare.

I principi della *Governance territoriale (Libro Bianco pubblicato a Bruxelles nel 2001 nell'ambito dell'Unione Europea)* sui quali impostare l'azione amministrativa per rendere il più possibile trasparente l'interazione tra governi nazionali e cittadini sono i seguenti:

1. APERTURA. Le istituzioni devono operare in modo più aperto e utilizzare un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico.
2. PARTECIPAZIONE. La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche delle Pubbliche Amministrazioni dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione.

E' quindi necessario adottare una strategia che si basi sulla Partecipazione di tutti per accrescere la fiducia nel risultato finale.

3. RESPONSABILITA'. Vanno definiti con maggiore chiarezza i ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi. Ogni livello istituzionale deve spiegare qual è il suo ruolo e deve assumersene la responsabilità nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche.

4. EFFICACIA. Le politiche delle Pubbliche Amministrazioni devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari e valutando il loro impatto futuro. Per la loro efficacia, è necessario che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate a livello più opportuno.
5. COERENZA. Le politiche e gli interventi delle Pubbliche Amministrazioni devono essere coerenti e di facile comprensione. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

Ciascuno di questi elementi è importante in sé, ma nessuno di essi può essere conseguito con azioni separate. Non è possibile garantire l'efficacia delle politiche pubbliche senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione.

L'articolo 6 del Trattato stabilisce che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

In questo senso la Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concerne la valutazione degli effetti di determinati Piani e programmi sull'ambiente.

La Direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di Piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che venga effettuata la "valutazione ambientale" di determinati Piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

La Direttiva 2001/42/CE, entrata in vigore il 21 luglio 2004, è stata recepita con il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale" (recentemente modificato dal D. Lgs. n. 128 del 29.06.2010 recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69") che, relativamente a quanto afferente alle procedure di VAS, di VIA e di IPPC disciplinate dalla Parte II, è entrato in vigore il 31 luglio 2007, nonché dall'art. 3, c. 1, del D. Lgs. 7 luglio 2011, n. 121 (Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni) che ha modificato il comma 17 dell'art. 6 (oggetto della disciplina).

2.0 La nuova legge urbanistica regionale sul governo del territorio

2.1 introduzione

La nuova Legge Urbanistica Regionale (LUR) stabilisce *“criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione, per il raggiungimento delle seguenti finalità:*

- a) *promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e di benessere dei cittadini, senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali.*

(nota¹: Concetto che mancava nelle finalità della L.R. 61/1985: la sostenibilità dello sviluppo si ha quanto le scelte urbanistiche non comportino lo sperpero del territorio. L'urbanistica non è più soltanto la disciplina delle nuove edificazioni, ma è “governo” del territorio consistente nell’*insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e di controllo, dirette a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione a obiettivi di sviluppo del territorio*”, comprendendo altresì *“l'urbanistica, l'edilizia, l'insieme dei programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie*”. Essa deve farsi carico di nuove e sempre più pressanti esigenze quali la disciplina delle trasformazioni e della rilocalizzazione degli insediamenti esistenti e la tutela dei centri storici e dei valori ambientali, potendo consentire l'utilizzo di “nuove risorse territoriali solo quando non esistono alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente”.

La *“riqualificazione”* è il tema ricorrente, nel senso non igienico-sanitario del termine, bensì urbanistico di trasformazione dell'esistente (riabilitazione, rifunzionalizzazione, ecc.).

L'idea dello *“sviluppo durevole”* sembra poi legarsi alla consapevolezza che sono le previsioni urbanistiche a dover essere durevoli, cioè valide anche sui tempi lunghi che sono indispensabili per la pianificazione in quanto frutto di una valutazione globale delle esigenze di sviluppo del Territorio. Vi sono nella pianificazione urbanistica contenuti e finalità che devono essere assolutamente rigidi - e in questo caso durevoli - e altri contenuti, di minor portata, che è invece opportuno siano flessibili).

- b) *Tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani attraverso la riqualificazione e il recupero edilizio ed ambientale degli aggregati esistenti, con particolare riferimento alla salvaguardia e valorizzazione dei centri storici.*
- c) *Tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica.*
- d) *Utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente.*
- e) *Messa in sicurezza degli abitati e del Territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico.*

f) *Coordinamento delle dinamiche del Territorio regionale con le politiche di sviluppo nazionali ed europee (articolo 2, comma 1 della LUR).*

Le finalità della legge “sono perseguite nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed efficienza” mediante:

a) *la semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione dei tempi e con garanzia di trasparenza e di partecipazione;*

b) *l'adozione e l'utilizzo di un sistema informativo territoriale unificato e accessibile, al fine di disporre di elementi conoscitivi raffrontabili;*

c) *il coinvolgimento dei cittadini, delle rappresentanze economico-sociali e delle associazioni alla formazione degli strumenti di pianificazione e alle scelte che incidono sull'uso delle risorse ambientali;*

(nota¹: in questo senso partecipazione e coinvolgimento sono concetti positivi nella pianificazione urbanistica, proprio perché essa è globale, concerne tutti gli aspetti del territorio e impone di valutare tutti gli effetti delle scelte compiute; quindi il “coinvolgimento” – non solo partecipazione – dei cittadini, delle rappresentanze economico-sociali e delle associazioni di protezione ambientale nella formazione degli strumenti di pianificazione si lega alla “*garanzia di trasparenza e partecipazione*”)

d) *il riconoscimento in capo ai comuni della responsabilità diretta nella gestione del proprio Territorio. (articolo 2, comma 2 della LUR);*

(nota¹: in questo senso è opportuno acquisire ogni elemento di conoscenza e giudizio, garantendo che le scelte siano trasparenti e possano essere controllate; la pianificazione comporta responsabilità che possono essere assunte soltanto dalle autonomie comunali, ovvero da soggetti direttamente riconoscibili come responsabili delle scelte da parte dei cittadini).

La nuova legge urbanistica mantiene il tradizionale rapporto di sovra-sottordinazione tra i Piani, ma recupera nel contempo la concezione “*strutturale*” della pianificazione territoriale, ben presente sia al legislatore del 1942, sia a quello della riforma delle autonomie locali del 1990.

La *pianificazione* si articola in:

a) Piano di Assetto del Territorio comunale (PAT) e Piano degli Interventi comunali (PI) che costituiscono il Piano regolatore Comunale (PRC), Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI) e Piani Urbanistici Attuativi (PUA);

b) Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP);

c) Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC).

Il PTRC, i PTCP nonché i PATI/PAT ed 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 D. Lgs. n. 42/2004 “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”) (articolo 3 della LUR).

Le politiche regionali in ordine all'assetto del territorio, in coerenza con la

programmazione dello sviluppo socio-economico, confluiscono in “*quadri di riferimento*” (PTRC) a medio-lungo termine, alla cui formazione tutti gli Enti locali sono chiamati a partecipare attivamente, in ordine alle grandi scelte che li coinvolgono, nel rispetto della loro autonomia e secondo i principi di *sussidiarietà* e di *copianificazione*.

Alla stessa logica risponde altresì l’articolazione del PRC in un Piano *di Assetto del Territorio* – anch’esso valido a medio-lungo termine ed a questi fini reso elastico attraverso il riconoscimento ad esso di una valenza conformativa del Territorio – e un Piano *degli Interventi*, di esclusiva competenza comunale (c.d. “Piano del Sindaco” o Piano Operativo), volto a prefigurare gli interventi di organizzazione e di trasformazione del territorio da realizzare in un arco di tempo determinato e che si attua attraverso interventi diretti o per mezzo di Piani urbanistici attuativi (PUA).

L’applicazione dei principi di “*sussidiarietà*” e di “*coerenza*” si afferma in un sistema di rapporti non fondato sul tradizionale concetto di necessaria “*conformità*” del Piano inferiore rispetto a quello superiore (nel senso che il primo da attuazione al secondo), ma un sistema di pianificazione territoriale e urbanistica flessibile in cui anche ai Piani di livello inferiore sono riservati obiettivi e scelte di assetto del territorio.

Il minimo di “*gerarchia*” tra i Piani che viene mantenuto dalla legge si traduce nella determinazione, da parte di ciascun Piano di livello sovraordinato, delle “*prescrizioni e vincoli automaticamente prevalenti*” e nel conseguente obbligo di adeguamento dei Piani di livello comunale a quelli di livello sovracomunale.

La “*flessibilità*” del sistema di pianificazione territoriale e urbanistica viene assicurata dalla possibilità da parte del Piano di livello inferiore di derogare al Piano di livello superiore, *ma entro i criteri e i limiti stabiliti da quest’ultimo*, sempre che le modifiche proposte *non alterino i contenuti sostanziali* (art.li 23 e 25 della LUR).

La formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è improntata al *metodo del confronto, della concertazione e della partecipazione* (come stabilito dall’articolo 5 della LUR).

Il confronto e la concertazione da parte di Comuni, Province e Regione con i soggetti pubblici e privati diventa una fase obbligatoria nel momento iniziale della pianificazione territoriale e urbanistica.

La Giunta comunale nell’elaborare il “*documento preliminare*” dovrà evidenziare:

- a) gli obiettivi generali che s’intendono perseguire con il Piano;
- b) le scelte strategiche di assetto del Territorio anche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato;
- c) le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del Territorio (compresi gli obiettivi ambientali, gli indicatori ambientali, ecc. – riportati nella Relazione Ambientale).

La Direttiva 2001/42/CE rappresenta un importante passo in avanti nel contesto del

diritto ambientale ponendo come obiettivo prioritario quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e individuando nella *valutazione ambientale strategica* lo strumento per l'analisi degli effetti sull'ambiente nell'elaborazione ed adozione di Piani e programmi, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Come noto la Direttiva 2001/42/CE, entrata in vigore il 21 luglio 2004, è stata recepita con il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che, per ciò che concerne le procedure di VAS, è entrato in vigore il 31 luglio 2007.

Per quanto riguarda la VAS, la Regione Veneto è già intervenuta con le deliberazioni n. 2988 del 01.10.2004, n. 3262 del 24.10.2006, n. 3752 del 05.12.2006, individuando l'autorità competente in materia e definendo criteri e modalità di applicazione delle procedure VAS. Infine, con deliberazione n. 2649 del 7.08.2007, dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. 152/2006 (Codice Ambiente), ha confermato gli indirizzi operativi di cui alle precedenti deliberazioni in quanto modulati sulla base della Direttiva 2001/42/CE.

Successivamente con D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, è stata integralmente modificata la citata Parte II del D. Lgs. n. 152/2006. In pratica è stata riformata in modo sostanziale la disciplina delle autorizzazioni ambientali VIA e VAS, riservando alle regioni e province autonome l'individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale, le eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle indicate nel decreto, per l'individuazione dei Piani e programmi o progetti da sottoporre a VIA o VAS e per lo svolgimento delle consultazioni, nonché le modalità di partecipazione delle regioni e province autonome confinanti al processo di VAS.

In merito la Regione Veneto ha sinora provveduto, con l'art. 14 della L.R. n. 4/2008, entrata in vigore il 2 luglio 2008, per quanto riguarda l'individuazione dell'autorità competente cui spetta l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, nonché l'elaborazione del parere motivato di cui rispettivamente agli articoli 12 e 15 del Codice Ambiente, identificandola nella Commissione Regionale VAS, già nominata con DGRV n. 3262/2006.

Funge da supporto tecnico-amministrativo alla Commissione VAS per la predisposizione delle relative istruttorie la Direzione Valutazione Progetti ed Investimenti, nonché – per le eventuali finalità di conservazione proprie della Valutazione di Incidenza – il Servizio Reti Ecologiche e Biodiversità della Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi.

Alla luce della recente evoluzione normativa, in attesa dell'adozione di una organica legge regionale in materia di VAS¹, si è reso necessario aggiornare le procedure già

¹ Allo stato attuale l'evoluzione delle regole, in merito alla VAS, risulta essere la seguente:

- a. la direttiva europea 2001/42/Ce recante norme sulla VAS imponeva a tutti gli Stati membri dell'Unione europea la ratifica della direttiva nelle normative nazionali entro il 21 luglio 2004;
- b. con la lett. f) dell'art. 1 della L. n. 308/15.12.2004, il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative relative alla VIA e alla VAS;

stabilite con le citate deliberazioni di Valutazione Ambientale Strategica al fine di renderle conformi alla Parte II del D. Lgs. n. 152/2006 come modificata dal D. Lgs. 4/2008, per tramite della D.G.R.V. n. 791 del 31 marzo 2009.

In questo senso, ai sensi dell'art. 6 del Codice Ambiente, l'ambito di applicazione della procedura VAS si estende a tutti i Piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale. In particolare:

- a) i Piani e i programmi che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del Codice Ambiente;
- b) i Piani e i programmi che, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, rendano necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del DPR n. 357/1997, (siti della Rete Natura 2000 di cui alle Direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE);
- c) le modifiche ai Piani e Programmi sopraelencati, fatti salvi i casi di modifiche "minori" ai sensi dell'art. 6 comma 3 della Parte II Codice Ambiente che sono sottoposte alla verifica di assoggettabilità.

In attuazione di quanto previsto dal c. 4 dell'art. 14 della Parte II del Codice Ambiente, circa il coordinamento delle procedure di deposito, pubblicità e

-
- c. alla lettera sopra citata il Governo ha dato attuazione mediante l'approvazione del D. Lgs. n. 152/03.04.2006 recante "Norme in materia ambientale", ossia il c.d. Codice dell'Ambiente;
 - d. poiché la L. n. 308/2004 prevedeva la possibilità di emanare disposizioni correttive al Codice dell'Ambiente entro due anni dalla sua data di entrata in vigore, il Governo ha emanato il D. Lgs. n. 4/16.01.2008;
 - e. l'art. 12 della L. n. 69/18.06.2009 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del Codice dell'Ambiente;
 - f. il virtù dell'articolo da ultimo citato il Governo ha emanato il D. Lgs. n. 128 del 29.06.2010.

Il D. Lgs. n. 128/2010 ha escluso dalla procedura di valutazione strategica le revisioni di Piani e programmi e i provvedimenti di attuazione in cui le novità introdotte non comportino effetti significativi sull'ambiente e non siano state precedentemente già considerate. In pratica la procedura di VAS scatterà solo se le modifiche ai Piani e programmi, così come la loro attuazione, determina impatti significativi non già esaminati.

L'altra importante novità introdotta riguarda il parere motivato emesso dall'autorità che rilascia la VAS. Tale parere viene definito come il provvedimento obbligatorio con eventuali osservazioni e condizioni che conclude la fase di VAS e che viene espresso dall'autorità competente sulla base dell'istruttoria e degli esiti delle consultazioni.

L'art. 3, c. 1, del D. Lgs. 7 luglio 2011, n. 121 (Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni) ha modificato il comma 17 dell'art. 6 (oggetto della disciplina).

partecipazione disposte dalle vigenti disposizioni di settore per specifici Piani e programmi con quelle previste dal procedimento di valutazione ambientale strategica, è stato previsto che i termini fissati dalle procedure VAS coincidano, per quanto possibile, con quelli previsti dalla normativa di settore del Piano o programma. In particolare per i termini di deposito e di presentazione delle osservazioni, laddove non coincidano, deve essere applicato il termine più lungo sia esso quello della procedura VAS o quello della procedura di settore.

Sono state, pertanto, aggiornate le procedure amministrative già individuate con la deliberazione n. 3262 del 24.10.2006 e suoi Allegati, e con la deliberazione n. 3752 del 05.12.2006 e suoi Allegati in relazione alle diverse fattispecie di Piani e programmi:

- piani o programmi di competenza regionale (la cui iniziativa, adozione e approvazione spetta alla Regione), come indicato all'**Allegato A**;
- piani o programmi di competenza di altre Amministrazioni la cui approvazione compete alla Regione (esclusi i Piani di assetto del territorio in copianificazione), come indicato all'**Allegato B**;
- piani di assetto territoriale, comunale o intercomunale, redatti in copianificazione, di cui agli art. 15 e 16 della Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11, come indicato all'**Allegato B1**;
- piani o programmi di competenza di altre Amministrazioni, la cui approvazione non spetta alla Regione ma che comunque esplicano i loro effetti entro il territorio regionale, come indicato all'**Allegato C**;
- piani o programmi la cui iniziativa e adozione spetta alla Regione, mentre l'approvazione compete ad altra Amministrazione, come indicato all'**Allegato D**;
- programmi transfrontalieri europei come indicato all'**Allegato E**.

Il Comune di Arquà Petrarca per la formazione del primo PAT ha scelto la forma coerente con le linee guida indicate dalla Provincia di Padova; quindi le procedure di redazione del Piano sono quelle dettate dall'Allegato B1 di seguito riportato tenendo comunque in considerazione che in data 28/12/2009 è avvenuto il trasferimento ufficiale delle competenze in materia urbanistica alla Provincia di Padova, ai sensi dell'art. 48 comma 4 della L.R.11/04 e l'art. 3 della L.R. 26/2009, attraverso la sottoscrizione di apposito protocollo d'intesa con la Regione.

FASE 1: elaborazione del documento preliminare e del rapporto ambientale preliminare.

Il Comune, quale autorità procedente, elabora:

- un documento preliminare che contiene gli obiettivi generali che s'intendono perseguire con il piano e le scelte strategiche di assetto del territorio anche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato, nonché le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio;

- un rapporto ambientale preliminare (già chiamato “relazione ambientale” nelle precedenti disposizioni amministrative) sui possibili impatti ambientali significativi derivanti dall’attuazione del piano redatto sulla base dei contenuti del documento preliminare;
- una proposta di accordo di pianificazione.

FASE 2: consultazione con i soggetti competenti in materia ambientale, la Commissione VAS, firma Accordo di pianificazione.

Il Comune, quale autorità procedente, al fine di definire i contenuti del rapporto ambientale ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto stesso, avvia una consultazione con l’autorità competente, cioè la Commissione Regionale VAS e con i soggetti competenti in materia ambientale che possono essere interessati agli impatti sull’ambiente dovuti dall’attuazione del piano, quali, a titolo esemplificativo, Enti Parco, Autorità di Bacino, Soprintendenze, Province, Comuni, ARPAV, ecc.; la conclusione e gli esiti della consultazione vengono deliberati con provvedimento di Giunta Comunale ai sensi dell’art. 5 della L.R. 11/04.

La Commissione regionale VAS, tenuto conto dei pareri delle autorità ambientali consultate, si esprime sulla portata e sul livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale.

Tale fase procedurale deve espletarsi nel termine massimo di novanta giorni dalla data di avvio delle consultazioni.

Il Comune trasmette alla Direzione Urbanistica provinciale, la proposta di accordo di pianificazione, il documento preliminare e il rapporto ambientale preliminare, adottati dalla Giunta Comunale, ed il Parere della Commissione Regionale VAS sul Rapporto Ambientale Preliminare per la firma dell’Accordo di Pianificazione.

FASE 3: elaborazione della proposta di piano e della proposta di rapporto ambientale.

Conclusa la fase della consultazione sottoscritto l’accordo di pianificazione ed effettuata la concertazione ai sensi dell’art. 5 della L.R. 11/04, il Comune:

- redige la proposta di piano condividendone i contenuti con la Provincia (questo a seguito delle deleghe assunte da quest’ultima in materia di urbanistica);
- redige la proposta di rapporto ambientale, che costituisce parte integrante del piano, sulla base delle indicazioni contenute all’art. 13 comma 4 Parte Seconda del D. Lgs.152/2006 e secondo i criteri dell’allegato VI del citato decreto;
- redige la sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale.

Successivamente, il Comune di Arquà Petrarca avvia la procedura necessaria per le finalità di conservazione proprie della Valutazione di incidenza (VINCA) ed acquisisce gli eventuali pareri tecnici previsti dalla normativa di settore.

FASE 4: adozione

Il Comune trasmette alla Direzione Urbanistica provinciale tutti gli elaborati del Piano (incluso il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica) per la loro sottoscrizione.

Successivamente trasmette tutta la documentazione al Consiglio comunale per l'adozione del piano, del rapporto ambientale e della sintesi non tecnica.

Da questo momento scatta l'osservanza delle eventuali misure di salvaguardia.

FASE 5 consultazione e partecipazione

Successivamente, il Comune:

- provvede a porre in essere tutte le attività di consultazione sulla proposta di piano adottata e sulla proposta di rapporto ambientale previste dagli artt. 13 e 14 del D. Lgs. 152/2006 e dalle specifiche disposizioni di cui alle Legge Regionale 11/2004.

In attuazione di quanto previsto all'art. 14, comma 4 del D. Lgs. 152/2006, circa il coordinamento delle procedure di deposito, pubblicità e partecipazione tra quelle disposte dalla vigente Legge Regionale 11/2004 con quelle del procedimento di valutazione ambientale strategica, si evidenzia che il termine coincide quanto a durata essendo fissato in sessanta giorni ma per gli aspetti urbanistici è prevista la possibilità di presentare osservazioni decorsi i trenta giorni per il deposito mentre per gli aspetti ambientali connessi alla VAS, il termine è unico per deposito ed osservazioni;

- provvede al deposito della proposta di piano, del rapporto ambientale e della sintesi non tecnica presso gli uffici dell'autorità competente, e presso gli uffici delle Province il cui territorio risulti anche soltanto parzialmente interessato dal piano o dagli impatti derivanti dalla sua attuazione, dando di ciò avviso mediante pubblicazione in almeno due quotidiani a diffusione locale;
- provvede alla pubblicazione di un avviso dell'avvenuto deposito della proposta di piano, del rapporto ambientale e della sintesi non tecnica sul BUR e sul portale web del Comune al fine di mettere il tutto a disposizione dei soggetti competenti in materia ambientale già coinvolti nella fase di consultazione preliminare, e del pubblico.

L'avviso deve contenere:

1. il titolo della proposta del Piano;
2. l'indicazione del proponente e dell'autorità procedente;
3. l'indicazione delle sedi ove può essere presa visione della proposta di Piano, del rapporto ambientale e della sintesi non tecnica;
4. l'indicazione della denominazione ed indirizzo della autorità procedente presso la quale dovranno essere fatte pervenire le osservazioni ed i contributi conoscitivi e valutativi del caso.

Entro il termine di 60 giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso sul BUR,

chiunque può prendere visione della proposta di piano e del rapporto ambientale depositati e presentare al Comune le proprie osservazioni anche fornendo nuovi o ulteriori contributi conoscitivi e valutativi. Per la parte Urbanistica resta fermo che chiunque può presentare osservazioni decorsi trenta giorni dall'avvenuto deposito ed entro il termine di trenta giorni il Comune trasmette in concomitanza con la pubblicazione dell'avviso, alla Commissione Regionale VAS, su supporto cartaceo e informatico, la proposta di piano comprendente il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica dello stesso per consentire l'esame istruttorio ai fini della espressione del parere motivato.

FASE 6: parere motivato.

Conclusa la fase di deposito e di raccolta delle osservazioni, il Comune provvede a svolgere tutte le attività tecnico-istruttorie sulle osservazioni, obiezioni, suggerimenti pervenuti dal pubblico e dagli altri soggetti interessati, in collaborazione con la Struttura regionale di supporto alla Commissione Regionale VAS, per quelle aventi carattere ambientale. La Commissione regionale VAS si esprime anche sull'eventuale VINCA avvalendosi del supporto tecnico-istruttorio del Servizio Reti ecologiche e biodiversità della Direzione regionale Pianificazione Territoriale e Parchi per quanto concerne la documentazione prodotta nell'ambito della valutazione di incidenza.

Entro il termine di 90 giorni a decorrere dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni la Commissione Regionale VAS esprime il proprio parere motivato.

Successivamente il Piano, munito delle proposte di controdeduzioni urbanistiche alle osservazioni presentate ai sensi della L.R. 11/04, viene inviato alla Direzione Urbanistica provinciale.

Il Comune di Arquà Petrarca, prima di indire la conferenza di Servizi per l'approvazione del P.A.T., dovrà adeguare lo stesso alle prescrizioni contenute nei pareri resi in fase di sottoscrizione e comunque prima dell'adozione del Piano.

FASE 7: approvazione.

Il Comune indice la Conferenza di servizi decisoria, ai sensi dell'art. 15 della L.R. 11/04, che tenuto conto della Valutazione Tecnica Provinciale, approverà il Piano e le controdeduzioni alle osservazioni pervenute con eventuali prescrizioni e precisazioni.

Soltanto a seguito del recepimento delle prescrizioni e precisazioni espresse dalla Conferenza di Servizi decisoria, dell'accoglimento delle osservazioni pervenute e delle integrazioni apportate con i pareri della Valutazione Tecnica Provinciale, della Commissione Regionale VAS e del Decreto della Direzione Urbanistica regionale sulla Validazione del Quadro Conoscitivo, la Giunta Provinciale potrà provvedere alla ratifica conseguente all'approvazione.

La Provincia provvede alla pubblicazione nel BUR del provvedimento di

approvazione e del relativo atto di ratifica, nonché dell'indicazione della sede presso cui può essere presa visione del piano approvato e di tutta la documentazione oggetto di istruttoria.

Il Comune provvede alla pubblicazione sul proprio sito web del piano, del parere motivato espresso dalla Commissione regionale VAS, della dichiarazione di sintesi e delle misure adottate per il monitoraggio ambientale.

Nota¹: citazioni tratte da: "La legge urbanistica della Regione Veneto – Commentario alla legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11" a cura di Bruno Barel

2.2 Governo del territorio: questioni aperte

2.2.1 Premessa: la separazione tra le due dimensioni della pianificazione⁽²⁾

Affrontare le problematiche della riqualificazione e della trasformazione della città e del territorio attraverso i Piani comunali è una prospettiva ancora utile se ci si riferisce a un Piano rinnovato rispetto al vecchio P.R.G..

Il P.R.G. è un Piano essenzialmente *regolativo* e *conformativo*, legato a un meccanismo attuativo basato per lo più sull'esproprio, la cui crisi è ormai indiscutibile. La ricerca di una seria e praticabile alternativa all'esproprio per l'attuazione dei Piani comunali, in particolare dei nuovi Piani, è una condizione imprescindibile per rinnovare l'urbanistica italiana.

Nella proposta di riforma urbanistica lanciata dall'I.N.U. nel Congresso del 1995, ossia separazione della dimensione *strutturale* del Piano (programmatica e generale, di lunga durata, conformativa del territorio ma non dei suoli) e di quella *operativa* (selettiva e concorrenziale delle previsioni generali, di media durata, conformativa dei suoli), il vecchio P.R.G., prescrittivo e rigido, generatore sostanzialmente di rendite di attesa private, diventa un Piano programmatico e strutturale: riscoprendo quei caratteri di schema generale e di strategia futura per il territorio, che ricordano i *masterplan* dell'urbanistica moderna.

Questa prospettiva di lavoro costringe a un avanzamento della cultura urbanistica, teso a liberare i Piani strutturali da ogni carattere regolativo e conformativo in generale e con particolare riferimento ai diritti edificatori. Un avanzamento che riguarda la formazione del *planner*, delle strutture tecniche comunali, degli amministratori; un profondo cambiamento della cultura tecnica e disciplinare del nostro Paese.

Il nuovo modello di Piano non cancella il regime immobiliare privato, ma ne riduce concretamente gli effetti negativi prodotti dal vecchio modello di piano. La resistenza della cultura regolativa-conformativa del vecchio P.R.G. finisce indirettamente per tutelare soltanto gli interessi retri e parassitari della rendita fondiaria urbana.

Il Piano riformato consente, nella sostanza, di eliminare quella prescrittività del P.R.G. che attribuiva ai privati i diritti edificatori a tempo indeterminato, risolvendo alla radice l'iniqua condizione dell'urbanistica italiana relativa alla validità quinquennale delle previsioni pubbliche contro quella a tempo indeterminato delle previsioni private.

Il Piano strutturale

I Piani *strutturali* conservano necessariamente e soltanto un *carattere conformativo* per le aree gravate da *vincoli ricognitivi*, quelli di tipo ambientale e paesistico, normalmente sovraordinati, non indennizzabili e atemporali.

Tutte le altre previsioni assumono, invece, un *carattere programmatico*, di *indirizzo* e non di *prescrizione*.

Questo vale per le nuove previsioni insediative, ma anche per quelle funzionali alle nuove infrastrutture e ai nuovi servizi.

In generale per tutte quelle trasformazioni che solo in futuro e in tempi diversi saranno disciplinate in modo prescrittivo e conformativo dagli strumenti operativi e attuativi.

La natura programmatica delle indicazioni del Piano strutturale deve essere esercitata con chiarezza e semplicità, senza complicazioni e contraddizioni. Le indicazioni dei Piani strutturali non devono, infatti, configurare nessuna forma di diritto e nessuna aspettativa (previsioni *ideogrammatiche*).

Questa impostazione tende a cambiare non solo la natura del piano, che diventa generale e programmatica e il suo apparato normativo, che si apre agli orientamenti e agli indirizzi anche perequativi, ma soprattutto modifica le modalità di rappresentazione del Piano strutturale. Il nuovo disegno strutturale abbandona i perimetri e lo zoning per tendere a un disegno più iconografico e simbolico.

La programmaticità e la conseguente flessibilità dei Piani strutturali richiede un disegno che necessariamente si astragga dai tradizionali riferimenti catastali e sperimenti contemporaneamente una simbologia non equivoca delle scelte localizzative; ma nemmeno definita a priori nella superficie e nella dimensione evidenziata, il cui ambito territoriale di intervento dovrà essere precisato in un secondo momento con il Piano operativo.

Il Piano operativo

Nella nuova prospettiva, il Piano operativo, si connota quale momento di controllo e di restituzione del plusvalore della rendita generato dalle scelte urbanistiche, rilanciando un obiettivo del Piano che nel passato aveva caratterizzato l'urbanistica riformista.

La concezione del nuovo modello di Piano imprime attraverso il Piano strutturale un programma di medio-lungo periodo e ne prevede l'esecuzione parziale per brevi periodi successivi (solitamente di cinque anni) attraverso il Piano *operativo*, al quale

spetta il compito di *dare prescrittività* alle nuove trasformazioni con le quantità parziali e selettive che nel breve periodo il Comune deciderà di mettere in attuazione, in riferimento alle proprie politiche di intervento e ai propri programmi attuativi, consentendo agli imprenditori privati di candidarsi a progettare e a realizzare entro il periodo di attuazione le aree suggerite dal Comune in un prospettiva concorsuale e concorrenziale ai fini del conseguimento del programma urbanistico comunale.

L'attuazione del Piano strutturale affidata al Piano operativo non deve essere fraintesa e confusa con il vecchio programma pluriennale di attuazione, strumento solo funzionale a selezionare e programmare le zone del P.R.G. autorizzate a predisporre un Piano attuativo, sostanzialmente privo di contenuti di progettazione urbanistica.

Il Piano operativo costituisce invece un momento cruciale di definizione progettuale del Piano strutturale, attraverso la specificazione dei suoi contenuti generali, condotta solo quando le condizioni operative di un ambito di trasformazione sembrano essere maturate e strategicamente opportune, recuperando nuovamente la componente regolativa-conformativa del progetto urbanistico in un programma di assetto urbanistico di breve periodo, attraverso un disegno di Piano in cui tornano a essere necessari la definizione dei limiti catastali e quei perimetri indispensabili a formalizzare i diritti e doveri che nascono dall'operazione urbanistica.

Nella dimensione operativa, le regole perequative della trasformazione richiamano i principi e i criteri generali del Piano strutturale e da questi sviluppano le regole e le modalità operative specifiche per gli ambiti di trasformazione selezionati, attraverso puntuali *norme conformative* dei suoli e degli immobili, in stretto legame con il progetto urbanistico per la nuova città e con le strategie urbane, di carattere sociale, ma anche ecologico e ambientale.

Oltre a "trattare" progettualmente la struttura proprietaria attraverso le regole perequative, il Piano operativo prefigura l'assetto urbanistico futuro delle aree selezionate, delineando con maggior precisione le indicazioni del Piano strutturale con riferimento ai caratteri morfologici e alle caratteristiche urbanistiche dell'insediamento da realizzare, selezionando infrastrutture e servizi pubblici decisivi per il disegno urbano.

Con la progettualità del Piano operativo matura il superamento del tradizionale concetto di "*minimo di standard*" legato all'attuazione del P.R.G..

Selezionare operativamente un'area da trasformare sarà allora possibile solo quando saranno mature le condizioni in grado di bilanciare le convenienze private e quelle collettive.

La contropartita collettiva non sarà attribuibile solo alla redistribuzione della rendita, ma anche ai requisiti formali e funzionali che caratterizzeranno il progetto urbano.

Il modello perequativo affrontato attraverso i Piani operativi continuerà, quindi, a richiedere un ruolo determinante dei privati nell'accrescimento del demanio

comunale di aree su cui costruire la città pubblica, attraverso le cessioni compensative garantite dall'attuazione e dalla realizzazione delle relative opere.

L'esproprio potrà continuare a essere una misura straordinaria, necessaria per la realizzazione di quelle specifiche opere pubbliche indifferibili (prevalentemente legata alla mobilità e al completamento dei servizi urbani e alle infrastrutture), dove la perequazione non risulti praticabile e la copertura finanziaria per l'acquisto sia concretamente conseguibile nel periodo di attuazione del piano.

La perequazione urbanistica del Piano operativo consentirà gradualmente per parti di realizzare l'intera città pubblica di qualità, a fianco della città privata.

Nota²: Paolo Galuzzi – Piergiorgio Vitillo (*Edilizia e Territorio – Il Sole 24 Ore*)

2.2.2 le nuove dotazioni: dal concetto di aree a quello di servizi

Nei Piani urbanistici deve essere garantita la “dotazione” necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale.

Il Comune, attraverso il Piano, individua la *città pubblica* e, attraverso criteri prestazionali, misura l'offerta di servizi, che può anche essere concreta e cioè non connessa ad aree e immobili.

In merito al “dimensionamento e aree per servizi” il Piano di Assetto del Territorio, per garantire adeguati livelli di qualità della vita e degli insediamenti, prevede un'adeguata dotazione di aree per servizi in ragione del dimensionamento teorico effettuato sulla base delle diverse destinazioni d'uso (art. 31 LUR).

Per superare i limiti evidenziati dall'impostazione tradizionale di cui all'art. 25 e 26 dell'ex L.R. n. 61/1985, l'art. 31 collega la determinazione delle *aree per servizi* alla necessità di *garantire un elevato livello di qualità della vita e degli insediamenti*, introducendo la possibilità di aggregare gli standard ridefinendo la quantità in relazione agli ambiti territoriali omogenei, alla necessità del contesto in cui l'intervento si trova, nonché al tipo di intervento ed alle esigenze della collettività.

Si tratta, nella pratica, del *parziale* superamento della vecchia concezione delle aree a “standard” con un più esteso uso del concetto di “servizi pubblici” e di interesse generale. Qui fanno ingresso i privati che concorrono a garantire il livello minimo di prestazioni così come già veniva proposto, ormai nel 1999, dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione con una nota sentenza in tema di vincoli.

I Piani urbanistici devono garantire la *dotazione* necessaria: l'abbandono dell'approccio *quantitativo* per legge ed il passaggio al sistema delle “dotazioni” segna un passaggio epocale per l'urbanistica italiana e comunque richiama l'attenzione degli interpreti sul fatto che le scelte di gestione del territorio non sono ancorate al sistema del 1968.

In questo modo si compie il passo definitivo dal concetto di “*aree*” a quello di “*servizi*”. L’innovazione è forte anche sul Piano dei rapporti fra Stato e autonomie territoriali. Lo Stato riconosce, in questo caso, che è la Regione il soggetto più idoneo a modellare gli standard urbanistici per renderli pienamente aderenti alle differenziate esigenze e vocazioni del proprio territorio (nel rispetto di quanto stabilito ai sensi dell’art. 117 della Costituzione, lett. m), c. 2).

2.2.3 perequazione urbanistica

La questione della “*perequazione*” viene da lontano, già con la legge urbanistica n. 1150/1942 con il “*comparto*” e con gli altri strumenti di aggregazione della proprietà (art. 23 e seg.), procede poi con l’art. 42, c. 2, della Costituzione sui “*limiti*” della proprietà, per giungere, infine, a una prima tappa fondamentale: il tema dei vincoli assoluti, espropriativi o meno, per finalità urbanistiche o paesistiche, con le sentenze della Corte Cost. 29 maggio 1968, n. 55 e 56.

La Corte è molto precisa nell’indicare in termini generali la “*perequazione*” come “*eguaglianza*”, quale valore giuridico, con riferimento specifico al “*regime*” e dunque al “*contenuto del diritto di proprietà dei suoli*”: al sistema della perequazione urbanistica tra l’altro fa riferimento la sentenza 20 maggio 1999, n. 179.

La *perequazione urbanistica* viene assunta a *parametro di “correttezza”* nelle scelte incisive del pianificatore sul diritto di proprietà dei suoli, con tutta la tematica dei “*vincoli urbanistici*” (si tratta della “*indifferenza*” della proprietà rispetto alle scelte del pianificatore); nonché a *parametro della “congruità”* delle indennità di espropriazione (si tratta della “*eguaglianza*” fra i proprietari espropriati e quelli non espropriati) come indicato più volte dalla Corte Cost..

La perequazione si pone, dunque, come terzo modello per risolvere insieme il tema generale della “*uguaglianza*” e della “*indifferenza*” giuridica delle scelte del pianificatore e il tema contingente dei “*vincoli*”.

Essa può avere contenuti molto diversi secondo il regime fissato dalla normativa:

- può essere l’unico modello per l’attuazione delle previsioni urbanistiche (e perciò essere obbligatoria);
- ovvero (essendo allora facoltativa) accompagnarsi ad altri sistemi attuativi più tradizionali (esproprio, comparto, convenzione, vincolo di indennizzo, ecc.);
- può riferirsi a tutto il territorio comunale;
- può essere limitata a parti del territorio dai caratteri o dalla disciplina urbanistica particolare;
- può accompagnarsi, o meno, con la previsione della trasferibilità dei “*diritti edificativi*” all’interno o anche all’esterno del comprensorio interessato;
- può accompagnarsi, o meno, al sistema delle c.d. “*compensazioni*” e, cioè, alla

trasferibilità dei “*diritti edificativi*”, ovvero alla *permutabilità* di aree, anche fuori del comprensorio interessato e dunque su tutto il *territorio comunale*.

Dal punto di vista dei profili “privatistici” della perequazione la domanda è se la “*facoltà edificatoria*” (del diritto di proprietà) sia intesa non già un diritto connaturato al bene “suolo” (*plafond legal* o indice territoriale spalmato, indice fondiario riconosciuto indipendentemente dalle destinazioni di Piano), bensì come *diritto conformato direttamente dal Piano urbanistico* (PI).

Con l’attribuzione da parte del Piano dell’indice diffuso di edificabilità (*plafond legal*) ma con destinazione non edificativa per un’area, il Piano infatti non introdurrebbe un vincolo su di essa (appunto perché l’area nasce in edificabile) e dunque non si porrebbero problemi di indennizzo. Inoltre il diritto edificativo convenzionale riconosciuto all’area (destinata a non essere edificata) corrisponderebbe in realtà all’attribuzione al proprietario non di un diritto in *res propria*, bensì di un diritto in *res aliena* sottoposto, tuttavia, alla condizione del suo acquisto da parte del cessionario (a titolo oneroso, o in permuta di cubatura da realizzare). Il diritto edificatorio cioè non corrisponderebbe a una facoltà inerente al diritto di proprietà, bensì a un diritto autonomo svincolato dal suolo, ma che per poter essere esercitato sarebbe necessario che si unisca con il diritto di proprietà (o meglio che confluisca nella titolarità del soggetto proprietario dell’area edificabile). Il diritto edificativo, una volta che si unisce con il bene “suolo” (e cioè con il diritto di “nuda proprietà”), da diritto “immateriale” (in attesa o sospeso o condizionato) si trasformerebbe in diritto di proprietà superficiaria. Così è possibile spiegare il corrispettivo del suo trasferimento in cubatura o la permuta di esso con cubatura.

Il diritto edificativo non ha materiale consistenza ed esercitabilità se non unito a un diritto reale. Tutto ciò ha rilievo sulla trascrizione del diritto e sulla sua opponibilità a terzi.

Ecco spiegata l’importanza di introdurre il principio secondo cui *il superamento del ricorso ai vincoli espropriativi deve avvenire, nell’ambito delle previsioni di Piano, prevedendo un più ampio ricorso ai meccanismi perequativi*. Essi, infatti, non solo consentono l’equa ripartizione tra tutti i privati interessati, sia degli oneri, sia dei benefici derivanti dalle trasformazioni insediative, ma *consentono anche di assicurare il reperimento delle aree e delle quote edificatorie necessarie per attivare gli interventi pubblici previsti dal Piano*, siano essi opere pubbliche in senso stretto, ovvero interventi di edilizia pubblica, convenzionata od a prezzi calmierati.

La nuova legge regionale veneta sul governo del territorio punta ad equilibrare la tensione tra l’appropriarsi dello spazio per i fini individuali e la regolazione di esso per la tutela del bene collettivo.

Una formulazione fluida ed elastica che vincoli gli scambi volumetrici alla pianificazione equilibra il rapporto tra pianificazione e mercato, perché il trasferimento dei diritti di edificazione è vincolato all’ottemperanza delle disposizioni

inderogabili del Piano urbanistico.

2.2.4 riqualificazione ambientale e credito edilizio⁽³⁾

Il comune nell'ambito del PAT individua le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola definendo gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica e ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare.

La demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale determinano un credito edilizio.

Per credito edilizio si intende una quantità volumetrica riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi di cui sopra (ovvero a seguito di compensazioni).

In questo senso l'art. 36 della L.R. n. 11/2004.

Questa disposizione è una delle più innovative della riforma. Persegue infatti l'obiettivo ambizioso di scardinare uno dei postulati più saldi dell'urbanistica, per cui "*nulla si distrugge*" in quanto ciò causerebbe perdita di cubatura e quindi distruzione di ricchezza, salvo che nei rari casi in cui il volume utile possa essere recuperato in loco, come negli interventi di ristrutturazione edilizia pesante, o altrove, per lo più con interventi di ristrutturazione urbanistica o sulla base di Piani di recupero o di riqualificazione.

A questa rigidità ha contribuito quella cospicua giurisprudenza che, nell'assimilare a nuova costruzione gli interventi di demolizione integrale e ricostruzione, ha imposto il rispetto – generalmente impossibile, di diritto e/o di fatto – degli attuali indici e parametri edilizi di zona, comprese le distanze minime dai confini ed edifici circostanti. Indirizzo al quale, infine, si è reagito, prima in giurisprudenza e poi anche a livello di legislazione nazionale nel T.U. per l'edilizia, con una soluzione peraltro "a metà", ossia dilatando la nozione di ristrutturazione nel senso della sostituzione edilizia e valorizzando la continuità temporale e la sostanziale omogeneità planivolumetrica tra edificio esistente e edificio nuovo: così da subordinare l'intervento, e quindi la conservazione del valore, alla stabilizzazione del volume "dov'era e com'era". Col risultato, nella gran parte dei casi, di cristallizzare volumi in forme e luoghi non più rispondenti all'interesse pubblico attuale.

In sostanza, mancavano strumenti idonei a rendere possibile e non pregiudizievole economicamente la mera demolizione di manufatti esistenti ossia a trasformare la volumetria esistente e demolita, appunto, in un "credito" utilizzabile altrove.

La riforma ne prende atto e introduce quella che si potrebbe definire "*mobilità orizzontale*" dei volumi o eredità volumetrica: una sorta di rigenerazione volumetrica che converte la volumetria esistente e demolita in capacità volumetrica da utilizzare

in altra sede appropriata rimessa alle scelte del P.I., ad opera del medesimo soggetto proprietario del bene demolito o anche di terzi cessionari.

Su questa via il legislatore si spinge ancora oltre: avendo assunto come obiettivo quello della riqualificazione ambientale, usa una locuzione assai ampia che, pur apparendo ancorata essenzialmente al “*recupero*” urbanistico di volumi esistenti, lascia intravedere anche la possibile valorizzazione di non meglio precisati interventi “*di miglioramento della qualità urbana*”, di riqualificazione non solo urbanistica ma anche “*paesaggistica, architettonica e ambientale del territorio*” che non sembrano implicare necessariamente l’eliminazione di volumi esistenti.

Ciò rafforza la conclusione che il “*credito edilizio*” rappresenti non sempre e non necessariamente una “*trasposizione volumetrica*” bensì essenzialmente un premio volumetrico o bonus che spetta all’Amministrazione riconoscere “*a seguito della realizzazione degli interventi*”. Ciò è reso ancora più evidente dalla riconoscibilità dei crediti edilizi anche in via di compensazione per espropri, secondo quanto stabilito dall’art. 37.

Assume dunque particolare importanza sia la determinazione di quanto può costituire titolo per il riconoscimento di crediti edilizi, anche sotto il profilo della quantità dei crediti stessi, sia la scelta degli ambiti territoriali nei quali possono essere utilizzati.

Il primo compito è affidato prioritariamente al PAT, per quanto riguarda la definizione degli obiettivi, gli indirizzi e le direttive: ed è da ritenere che in quella stessa sede del PAT debbano essere prefigurati quanto meno i criteri generali – indirizzi e direttive – di corrispondenza tra interventi di riqualificazione e crediti edilizi nonché il livello massimo di quello che potremmo chiamare il “*monte – crediti*” da cumulare alla residua capacità edificatoria ritenuta ammissibile nel territorio pianificato.

Al PI compete sia la disciplina degli interventi di riqualificazione o trasformazione (secondo la terminologia oscillante utilizzata nella disposizione), in attuazione delle scelte di fondo del PAT, sia il compito di individuare gli ambiti territoriali idonei ad accogliere la capacità edificatoria virtuale espressa dai crediti edilizi: e ciò potrà avvenire, come esplicita il terzo comma, anche mediante attribuzione a determinate aree di indici di edificabilità differenziati, ossia di una capacità edificatoria propria e, in aggiunta, dell’idoneità ad accogliere ulteriori volumetrie derivanti da crediti edilizi. Nulla esclude che possa trattarsi anche di aree di trasformazione ai sensi dell’art. 35, oltre che naturalmente di aree di mero completamento.

Sta di fatto che la potenzialità di questa disposizione è enorme, perché essa crea per la prima volta le condizioni – economiche prima ancora che giuridiche – per un effettivo riordino del territorio che comprenda anche interventi di “pulizia” e riqualificazione reale: le demolizioni possono ora diventare economicamente convenienti. E la possibilità per l’Amministrazione di distribuire capacità edificatoria, anziché come presunto riconoscimento di un’innata vocazione dell’area, come premio di riqualificazione, le offre finalmente spazi per un’incisiva politica territoriale

che accompagni l'urbanizzazione delle aree libere e la trasformazione del tessuto urbano e periurbano alla riqualificazione del territorio in senso eminentemente paesaggistico ed ambientale, inclusa la qualità architettonica.

(per approfondimenti: "Il trasferimento di cubatura" – Commissione Studi civilistici del Consiglio Nazionale del Notariato – 29 settembre 1999 (www.notarlex.it) – in giurisprudenza: Cass. Civ. Sez. I, 14.12.1988, n. 6807 – idem Sez. II, 22.02.1996, n. 1352 – 12.09.1998, n. 9081, idem Sez. I, 11.12.1999, n. 13874 – C.d.S., Sez. V, 28.06.2000, n. 3637)

2.2.5 compensazione urbanistica⁽³⁾

Con le procedure di cui all'accordo di programma, alla formazione, efficacia e varianti del PUA, nonché del comparto urbanistico, sono consentite compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria, anche nella forma del credito edilizio di cui all'articolo 36, su altre aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo.

La locuzione "*compensazione urbanistica*" viene qui utilizzata per indicare la possibilità di compensare i proprietari di immobili assoggettati a vincolo preordinato all'esproprio "in natura", ossia mediante attribuzione a loro favore di adeguata capacità edificatoria altrove.

Il precedente normativo è costituito dall'art. 30 della L. n. 47/1985 che consente ai proprietari di lotti di terreno vincolati a destinazioni pubbliche ovvero di edifici di cui è prevista la demolizione a seguito di varianti finalizzate al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, di chiedere, in luogo dell'indennità di esproprio, l'assegnazione di lotti nell'ambito di P.E.E.P. o, se agricoltori, di terreno facente parte del patrimonio disponibile; nel vicino precedente giurisprudenziale dato dalla sentenza 20 maggio 1999, n. 179 della Corte costituzionale, subito ripresa e sviluppata dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 22 dicembre 1999, n. 24, sull'obbligo di indennizzo a favore degli espropriandi nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici scaduti preordinati all'esproprio o comportanti inedificabilità.

Stando al dettato letterale, la compensazione urbanistica è espressamente consentita "previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo".

E' dunque configurata come una forma convenzionale alternativa all'espropriazione, ed in questo senso va ad integrare la disciplina dettata dall'art. 34 (terzo comma) della LUR che attribuisce in proposito una notevole discrezionalità ai Comuni.

Va sottolineato che l'istituto è tipico istituto convenzionale che presuppone pertanto il consenso (adesione) del privato, mancando il quale l'Ente pubblico dovrà necessariamente procedere all'espropriazione forzata mediante pagamento dell'indennizzo. Pare invero da escludere che al Comune, in forza delle norme in

esame, sia consentito prevedere la compensazione urbanistica come forma di acquisizione coattiva del bene privato, determinando cioè in luogo dell'indennizzo monetario dell'esproprio la dazione in pagamento di una capacità edificatoria compensativa. La circostanza non appare priva di rilievo, in quanto, qualora l'Amministrazione comunale, all'approvazione del progetto preliminare dell'opera pubblica ed inserimento della stessa nell'elenco annuale delle opere pubbliche, non abbia previamente acquisito il consenso del privato alla compensazione urbanistica, deve, comunque, impegnare le disponibilità di bilanci necessarie al pagamento dell'indennizzo.

In realtà la sua portata è ancora più ampia come si evince dal combinato col quarto comma dell'art. 34 della LUR. Il ricorso alle "adeguate forme di compensazione ai sensi dell'articolo 37", infatti, è previsto come possibile alternativa all'indennizzo dovuto "qualora il Comune reiteri il vincolo decaduto". Trattandosi di indennizzo dovuto per il perdurare del vincolo espropriativo oltre il termine massimo fissato dalla legge, le forme di compensazione alternative ad esso non dovrebbero dunque essere subordinate alla previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo, bensì funzionali soltanto a compensare l'espropriando dell'ulteriore compressione del suo diritto di proprietà.

Resta peraltro possibile, anche se appare meno persuasiva, una diversa interpretazione di portata più restrittiva, nel senso che il rinvio alle forme di compensazione ai sensi dell'art. 37 sia, anziché alternativo, inclusivo dell'indennizzo, ossia che implichi sempre la cessione dell'area soggetta a vincolo e valga perciò soltanto a consentire che pure l'indennizzo per la reiterazione del vincolo sia conglobato, unitamente a quello dovuto per il valore del bene, nel controvalore in natura riconosciuto all'espropriando.

La compensazione urbanistica può assumere varie forme:

- può consistere nell'attribuire capacità edificatoria, ex novo o eventualmente in aggiunta a quella in ipotesi già esistente, ad immobili privati, che possono essere aree libere o aree già edificate;
- può consistere nella cessione in permuta di beni pubblici, già dotati o appositamente dotati o incrementati di adeguata capacità edificatoria (per esempio lotti di un PIP o di un PEEP);
- o, ancora, nel riconoscimento di un "credito edilizio" ai sensi dell'art. 36.

Le compensazioni "sono consentite": l'espressione potrebbe apparire ambigua ma non lo è, come si ricava anche dalla lettera del terzo comma dell'art. 34, ove è detto chiaramente che "*il Comune può, anche su proposta dei privati interessati, definire forme alternative all'espropriazione*". Il legislatore ha chiaramente voluto legittimare la prassi di quei Comuni che, spesso di necessità, hanno fin qui ritenuto di poter – non sempre sulla base di regole introdotte nei Piani regolatori – ricorrere ad accordi sostanzialmente transattivi di "*urbanistica concertata*" per acquisire realmente aree

da destinare ad opere pubbliche.

A fronte del potere e, quindi, della discrezionalità del Comune, non vi è dunque nessun diritto in capo al privato espropriando, al quale tuttavia è espressamente data la facoltà di sottoporre proposte all'ente pubblico. Tale facoltà potrebbe assumere sul Piano pratico grande importanza in quanto potrebbe contribuire a far emergere possibili soluzioni accettabili dal privato e mettere così il Comune in condizioni di valutare e pronunciarsi nel concreto.

La compensazione urbanistica è consentita "con le procedure di cui agli articoli 7 (accordo di programma), 20 (piano attuativo) e 21 (comparto urbanistico)". E' chiaro che qui per procedure si intende la disciplina degli istituti richiamati, e perciò che il richiamo è integrale e non limitato agli aspetti procedurali.

La compensazione urbanistica è dunque qui ammessa non in via generale, come possibile oggetto di accordo tra Comune ed espropriando, bensì nel contesto di un accordo di programma o dell'attuazione delle previsioni urbanistiche in sede di strumento attuativo o di comparto.

Nel caso di accordo, il programma – che potrà comportare variante agli strumenti urbanistici – determinerà la compensazione urbanistica, sulla base di un atto unilaterale d'obbligo del privato o di una convenzione da allegare all'accordo, come espressamente previsto dal secondo comma dell'art. 7. In questo caso può accadere che sia il programma stesso a prevedere l'esproprio di beni privati e che, perciò, non preesista un vincolo espropriativo: si ritiene ammissibile anche in questo caso il ricorso alla compensazione urbanistica in coerenza con la finalità propria dell'accordo di programma e l'interesse pubblico a definire ogni aspetto dell'iniziativa.

Nel caso del Piano attuativo e del comparto, la compensazione urbanistica riguarda i privati proprietari di aree incluse nell'ambito e non aderenti alla proposta: in questo caso essa consisterà di regola in un normale accordo fra privati, nel quadro di quella perequazione urbanistica, prevista in linea generale dall'art. 35, che costituisce il contesto di riferimento anche per le disposizioni seguenti. Infatti, ove i privati promotori formulino ai dissenzianti proposte accettabili, ne deriverà una pur tardiva adesione all'accordo di base.

Non può escludersi tuttavia che il Comune stesso sia proprietario di aree incluse nell'ambito e che quindi anch'esso possa intervenire attivamente, tanto per cedere le proprie aree quanto per acquisire bonariamente aree destinate ad opere pubbliche. In questi casi, tuttavia, la compensazione urbanistica non può che risolversi nella redistribuzione della capacità edificatoria già assegnata all'ambito, non invece in un incremento come diversamente potrebbe ottenersi con l'accordo di programma.

Nota³: citazioni tratte da: "La legge urbanistica della Regione Veneto – Commentario alla legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11" a cura di Bruno Barel

2.2.6 profili giuridici del c.d. "credito di volumetria"⁽⁴⁾

Il proprietario di un'area cedente, cui è attribuita edificabilità, o, comunque, il titolare di un "diritto edificatorio" trasferisce la propria cubatura, mediante un negozio di cessione o di trasferimento, ad un altro soggetto che così acquista un credito edilizio, che può eventualmente commerciare con altri soggetti ed, in ogni caso, fare atterrare su un'area cessionaria, la quale acquisirà, in tal modo, la volumetria oggetto di negoziazione.

Il credito edilizio di cui agli artt. 36 e 37 della LUR, può essere definito in via generale come istituto a base consensuale volto a compensare il privato per un determinato sacrificio e/o determinato impegno che egli debba sopportare in sede di pianificazione del territorio, attraverso l'attribuzione del diritto di edificare, un quantum di cubatura, di cui il titolare potrà disporre non solo al fine dell'edificazione ma anche al solo diverso scopo della sua commercializzazione.

In ogni caso, questa figura presenta sotto certi aspetti dei profili di analogia con istituti non codificati ma di uso incontestato nell'ordinamento urbanistico, quali la cessione di volumetria da un lato (per ciò che riguarda la commerciabilità del credito) e il c.d. premio di cubatura dall'altro (per ciò che riguarda la ratio di compensazione).

Guardando al diritto positivo, come già accennato analogie e istituti progenitori nell'ordinamento urbanistico possono essere variamente individuati:

- nell'art. 30 della L. 47/85, nel disciplinare le varianti in tema di recupero di insediamenti abusivi, riconosceva ai proprietari di terreni vincolati dallo strumento urbanistico facoltà di chiedere l'assegnazione di lotti nei piani PEEP in luogo dell'indennità di espropriazione o ai proprietari agricoli l'assegnazione in proprietà di equivalenti terreni facenti parte del patrimonio disponibile comunale;
- all'art. 27 della L. 166/2002, nell'introdurre l'ennesima figura programmatica volta al recupero urbano (i programmi di riabilitazione urbana) prevedeva espressamente come forma alternativa all'indennità di espropriazione la "permuta di altre proprietà immobiliari site nel comune";
- con la legge ambientale n. 308/2004, nell'ammettere il potere di imporre vincoli anche in presenza di un permesso di costruire già rilasciato prevede, a compensazione del privato, la possibilità di spostare i diritti edificatori in altra area di proprietà del privato stesso;
- non ultima la Corte cost. con la sentenza n. 179/1999 con la quale aveva riconosciuto espressamente la legittimità di "sistemi compensativi che non penalizzano i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati", riferendosi al s. c. art. 30 della L. 47/1985, ma riconoscendo in modo più ampio la conformità all'ordinamento del ricorso a moduli di compensazione da parte delle stesse amministrazioni in sede di pianificazione del territorio, anche a prescindere da specifiche disposizioni normative, analogamente a quanto aveva

in precedenza ritenuto il giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. IV, 01.07.1992, n. 654).

Alla base dell'istituto non sta solo l'esigenza di una c.d. pianificazione mite, della *soft regulation* degli usi del territorio e sostanzialmente di un bilanciamento degli interessi rispettoso dei principi di ragionevolezza e proporzionalità oltre che di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, ma anche l'esigenza del rispetto della garanzia riconosciuta dall'ordinamento costituzionale agli interessi del proprietario.

La locuzione "*credito di volumetria*" o "*credito edilizio*" è impiegata tanto in dottrina, quanto dal legislatore, con l'intento d'indicare quella situazione soggettiva, oggetto di accordi, contratti di cessione o di trasferimento di cubatura, come tale negoziabile tra i privati ed "atterrabile" su aree cessionarie.

Sotto il profilo strettamente giuridico tale locuzione non sembra essere del tutto corretta.

A tal fine va, infatti, rammentato che il c.d. *ius aedificandi*, come chiarito dal giudice delle leggi, è una facoltà facente parte della proprietà immobiliare, il cui concreto esercizio, peraltro, è subordinato al rilascio del titolo abilitativo edilizio da parte dell'autorità competente.

In questo caso lo *ius aedificandi*, inoltre, non è una facoltà assoluta esercitabile senza limiti, risultando invece essere oggetto della funzione di conformazione esercitata dal potere di piano.

Per cui la volumetria attribuita dal potere di Piano al proprietario (o a figure soggettive ad esse equiparate) risulta essere oggetto, a monte, dello strumento urbanistico che conforma astrattamente lo *ius aedificandi*, il quale, tuttavia, per poter essere concretamente esercitato necessita, a valle, di un titolo abilitativo che autorizzi la realizzazione della cubatura.

Pertanto oggetto delle cessioni e trasferimenti di cubatura non sono "diritti edificatori" ma interessi legittimi volti a pretendere, nei confronti dell'amministrazione, che l'astratta volumetria riconosciuta dal potere di piano, o altre fattispecie equipollenti, possa concretizzarsi tramite il rilascio del titolo abilitativo.

Si sostiene, infatti, l'indipendenza, dal punto di vista qualificatorio, della vicenda privatistica, attinente al contratto di cessione e di trasferimento, rispetto a quella pubblicistica del rilascio del titolo abilitativo, riemergendo nei fatti la vicenda della pluriqualificazione fondata sulla distinzione tra norme di azione e di relazione.

A ben vedere i crediti edilizi non sono solamente correlati ad attività vincolate, atteso che i medesimi possono essere oggetto di potestà discrezionali, derivanti dallo *ius variandi* del potere di Piano e, inoltre, possono essere "commerciati" prima ed a prescindere dal rilascio del titolo abilitativo.

Non va sottovalutata la fondamentale sentenza a sezioni unite della Corte di Cassazione n. 500/1999 che ha considerato gli interessi legittimi come delle

situazioni sostanziali dirette a proteggere beni della vita, patrimonializzabili, ossia di posizioni sostanzial suscettibili di valutazione economica.

Se pertanto l'interesse legittimo è negoziabile tra p.a. e privati, se l'interesse legittimo ha carattere sostanziale e, come tale, correlato a beni della vita, se la lesione dell'interesse legittimo può comportare danni patrimoniali, non si vede come si possa ancora sostenere che il medesimo non possa essere oggetto di atti di disposizione nei rapporti interprivati.

Per cui da un punto di vista tecnico le cessioni ed i trasferimenti di cubatura non dispongono di "diritti edificatori", ma di interessi pretensivi alla realizzazione di volumetrie. Se pertanto si vuole continuare a fare uso della locuzione "diritto edificatorio" occorre essere consapevoli di esprimersi in forma atecnica.

La patrimonialità dell'interesse legittimo ci porta, peraltro, ad interrogarci sulla stessa natura della volumetria.

In altre parole occorre comprendere, alla luce della teoria di beni, come possa essere qualificata la cubatura oggetto di cessione o trasferimento.

Dalle elaborazioni operate relativamente alla cessione di cubatura, dove si è evidenziato che la volumetria costituisce una *utilitas* del fondo in senso economico-giuridico, che, pur non essendo un bene in senso tecnico, è espressione di un valore economico anche notovole.

La volumetria non ha quindi sostanza, è volatile, tanto che è stata considerata sia come un bene immateriale, sia come una chance edificatoria, in quanto si tratta di un bene a se stante, distinto da quello finale (la costruzione), caratterizzato da una seria e concreta possibilità di realizzare la volumetria, atteso l'alto grado di vincolatezza che caratterizza i procedimenti edilizi.

A questo punto sembra opportuno compiere alcune precisazioni giuridiche in ordine alle problematiche poste dalla differenza tra "cessione di cubatura" e "trasferimento di volumetria".

Nella cessione di cubatura (volumetria) è più forte il carattere della *realità* in quanto il decollo e l'atterraggio riguardano aree, l'una cedente, l'altra cessionaria, bene identificate, che come chiarito in giurisprudenza non devono essere necessariamente confinanti, ma comunque, contigue o radicate nella stessa zona.

Nel trasferimento di cubatura (volumetria) il carattere della realtà è più attenuato ed eventuale, in quanto la prassi applicativa, ma anche la disciplina normativa (specie quella regionale) consente la negoziazione dei "diritti edificatori" a prescindere dalla presenza di un'area cedente e di una cessionaria.

Si pone dunque il problema del fondamento giuridico del "trasferimento di diritti edificatori".

Secondo un autorevole indirizzo le fattispecie generatrici e traslative dei diritti edificatori (previste da leggi regionali o dagli strumenti urbanistici) non avrebbero copertura costituzionale, in quanto sarebbero vicende attinenti al diritto di proprietà e come tali di riserva legislativa esclusiva statale, rientrando nella materia dell'ordinamento civile di assoluta competenza dello Stato.

Per contro, altro indirizzo considera i "diritti edificatori" il frutto della conformazione urbanistica, mascherando interessi legittimi pretensivi e *chances* edificatorie, ritenendo che i medesimi siano sottratti alla materia dell'ordinamento civile in quanto sottoposti alla legislazione concorrente in materia di governo del territorio.

Per liberalizzare le costruzioni private sono state recentemente apportate modificazioni alla disciplina vigente anche nei termini che riguardano la tipizzazione dello schema contrattuale inerente la "cessione di cubatura"; in questo senso "*per garantire certezza nella circolazione dei diritti edificatori, all'articolo 2643, del codice civile, dopo il n. 2), è inserito il seguente: "2-bis) i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale"* (v. art. 5, commi 1 e 3, della L. n. 106/2011 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge n. 70/13.05.2011).

Non si può tuttavia ritenere che il fenomeno del "trasferimento di cubatura" non sia sottoposto a dei principi fondamentali: a tal fine, infatti, sovviene la legge fondamentale urbanistica (L. n. 1150/1942) come espressione di normativa di principi nell'ambito della materia di legislazione concorrente del governo del territorio.

Sotto questo profilo va ricordato che la legge nazionale impone il principio della zonizzazione (art. 7) e l'obbligo di determinare per ciascuna zona "limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra fabbricati" (art. 41-quinquies).

Di conseguenza proprio da questi principi è stata tratta la regola per cui la cessione di cubatura può operare solo tra aree inserite in una stessa zona.

Per poter derogare a questa disciplina e consentire il trasferimento fuori zona occorre, pertanto, una apposita previsione di legislazione nazionale e/o regionale che consenta la traslazione, come del resto avvenuto, anche se in forma e con presupposti diversi, con leggi nazionali (traslazioni ambientali) e con leggi regionali (come quella veneta).

Per cui sotto questo profilo è assolutamente condivisibile la notazione che la libera negoziazione dei diritti edificatori non può spingersi al punto da lasciare al titolare dei medesimi assoluta libertà di atterraggio e quindi di scelta delle aree dove realizzare la volumetria.

A questo proposito appare evidente per la buona riuscita delle stesse scelte di pianificazione, scelte che ormai necessitano del concorso dei privati nella realizzazione degli obiettivi che lo strumento urbanistico si è posto e che comunque dovrebbero postulare la necessità di rispettare le facoltà di godimento del bene in

capo al proprietario, oltre che il principio di ragionevolezza dell'azione amministrativa, l'opportunità, se non la necessità, che l'ente pubblico si crei una dotazione di aree passibili di trasformazione futura, come "riserva" sulla quale "scaricare" i crediti edilizi da attribuire in compensazione del sacrificio che si assume il privato, riserva di cui pare possibile dotarsi senza eccessivi aggravii per i privati solo ricorrendo al metodo della perequazione urbanistica.

In particolare, le aree "riceventi", di futura trasformazione, potranno essere reperite tra quelle cedute dai privati al comune attraverso lo strumento perequativo, uno dei cui scopi tipici dovrebbe proprio stare nella creazione di una quantità di aree sovradimensionate rispetto agli standard richiesti e non direttamente legata alle trasformazioni in corso di attuazione, ma destinata al soddisfacimento di interessi pubblici più ampi, sia pregressi che futuri.

Da questo punto di vista quindi, il Comune potrebbe attribuire una sorta di capacità edificatoria aggiuntiva al comparto, nella quale assorbire i crediti edilizi.

Queste aree potrebbero essere acquisite dal comune oppure potrebbero rimanere in proprietà dei privati che hanno aderito allo strumento perequativo. Il primo caso appare sicuramente di più facile applicazione.

Il credito edilizio, quindi, è legato ad un'area ricevente che l'ente pubblico potrà trasferire in proprietà al privato, tendenzialmente a titolo gratuito potendosi "scontare" in qualche modo la cessione dell'area già in sede di quantificazione del diritto edificatorio; ma si potrebbe pensare anche ad una concessione del diritto di superficie per determinate ragioni (forse nel trasferimento di attività produttive non più compatibili).

Le aree "riceventi" potrebbero essere però anche altre aree di proprietà privata (come risulta anche da varie esperienze concrete di pianificazione).

In questo caso sono intuitivi i maggiori problemi. In primo luogo la gratuità o meno dell'acquisizione dell'area in capo al titolare del credito. Essa potrebbe derivare dall'accordo perequativo con il quale comune e consorzio dei privati pattuiscono la cessione delle aree ai terzi titolari dei crediti; ma potrebbe essere stato pattuito a favore degli stessi terzi un prezzo agevolato per l'acquisto delle aree, così come potrebbe non essere stato pattuito alcunché, se non la possibilità che quelle aree sviluppino una volumetria aggiuntiva vincolata allo sfruttamento dei crediti edilizi.

La LR 11/2004 contempla il credito edilizio in due sedi diverse: in sede di riqualificazione ambientale e di vincolo preordinato all'espropriazione.

In sede di vincolo preordinato all'espropriazione (originario o reiterato in base al combinato disposto degli artt. 34 e 37) invece, il credito edilizio è contemplato a titolo di compensazione per la cessione dell'area al comune, pattuita in sede di accordo di programma o di Piano urbanistico attuativo ovvero in sede di formazione del comparto urbanistico.

In questo caso si discute se la compensazione possa essere pattuita per la sola reiterazione del vincolo, quindi a proprietà invariata, come sembra disporre l'art. 34 o se essa implichi sempre il trasferimento della proprietà del bene al comune e vada dunque a bilanciare questo sacrificio sopportato dal privato. Si propende per questa seconda ipotesi in quanto più ragionevole e rispettosa del principio di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

Un primo elemento caratterizzante l'istituto è dunque la sua base consensuale: l'acquisto del credito edilizio da parte del privato si fonda sempre su di un accordo con l'ente pubblico che glielo conferisce in ragione di un determinato impegno ovvero di un determinato sacrificio a vantaggio della collettività.

In sede consensuale comune e privato potranno però pattuire anche un diverso corrispettivo, ovvero una prestazione di facere del privato che non tocchi la titolarità del bene, qualora questi si assuma direttamente l'obbligo di intervenire al fine della riqualificazione, conservando la proprietà dell'area "riqualificata" e acquisisca quindi il credito come corrispettivo per la propria prestazione, da spendere nella stessa sede o altrove come conferma l'art. 17 (contenuti del Piano degli interventi), c. 4, di seguito riportato: 4. Per individuare le aree nelle quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione, il comune può attivare procedure ad evidenza pubblica, cui possono partecipare i proprietari degli immobili nonché gli operatori interessati, per valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale definiti dal PAT. La procedura si conclude con le forme e nei modi previsti dall'articolo 6.

Di sicuro interesse sono i profili diacronici relativi alle vicende che possono riguardare il credito volumetrico a causa dello scorrere del tempo.

Una prima questione riguarda i limiti temporali per poter esercitare il credito di volumetria, a prescindere da sopravvenienze normative e di fatto.

Se si accedesse alla tesi privatistica che la cessione di cubatura ed il trasferimento di volumetria hanno ad oggetto crediti edilizi, si dovrebbe ritenere che i medesimi siano sottoposti all'ordinario termine di prescrizione decennale.

Tuttavia, per le ragioni sopra esposte, sembra doversi escludere tale natura, essendo, invece, degli interessi legittimi pretensivi. Questi ultimi, invero, non sono soggetti a prescrizione. Per cui fintantoché la previsione dello strumento urbanistico diretta a riconoscere la volumetria rimane vigente, è riconosciuta la possibilità al titolare del credito edilizio di esercitarlo.

Problemi di esercizio sorgono, invece, nel caso di sopravvenienze normative e di fatto.

La questione riguarda soprattutto i crediti edilizi in volo, ovvero quelli che non sono atterrati sull'area cedente o sono stati attribuiti in via di premialità o compensazione, questi stanno in volo. Ne consegue che varianti agli strumenti urbanistici o nuovi

Ostrumenti urbanistici diretti a ridurre la cubatura sul territorio dovrebbero essere considerati irrilevanti nei confronti di tali crediti, essendo diacronicamente slegati dalla *res*.

Peraltro lo strumento sopravveniente incide su situazioni di legittimo affidamento, per cui la delibera dovrà essere motivata, congruamente, indicando le ragioni che inducono ad “affievolire” i crediti edilizi circolanti e dovrà disporre l'indennizzo nel caso in cui il credito sia stato riconosciuto mediante un accordo amministrativo (come nel caso della compensazione o della premialità edilizia).

Con particolare riguardo alla tutela risarcitoria, è utile rammentare che il credito edilizio attribuisce al titolare del medesimo una chance edificatoria.

La lesione della *chance* edilizia, per quanto riguarda i profili di tutela risarcitoria, deve fare, peraltro, i conti con il diritto vivente, che tende a limitare la responsabilità della p.a. alle sole situazioni di spettanza o, al massimo, ai casi di perdita di una chance di conseguimento della vita superiore al 50%.

Cioè al titolare del diritto edificatorio spetterebbe l'onere di dimostrare sulla base delle circostanze di fatto e di diritto che, senza lo strumento urbanistico supervenies, avrebbe conseguito, con una probabilità pari o superiore alla metà, la volumetria oggetto del credito edilizio.

La potestà conformativa non si limita a dare o togliere ricchezza, limitando od ampliando le facoltà sottese ai diritti reali, ma tende, oggi, a cartolarizzare, volatilizzare lo *ius aedificandi*, che si stacca dalla *res*, come bene in sé. Il potere di conformazione autonomizza la chance edificatoria, che viene a poter essere negoziata e contrattata, come una sorta di mercato dei *futures*.

E' chiaro, allora, che a questo ruolo è chiamato naturalmente il Piano strutturale più che quello operativo.

E', infatti, il Piano strutturale di assetto del territorio a doversi occupare dello sviluppo sostenibile e durevole del territorio, a dover fissare a monte le c.d. invarianti, individuando le porzioni di territorio non modificabili, a garanzia di interessi pubblici forti e differenziati rispetto a quello urbanistico, e a dover conoscere di quanta parte del territorio può disporre a fini di trasformazione (anche in base all'uso e al cattivo uso che ne sia stato fatto in precedenza).

E' su questa base che il Piano deve poi provvedere, definendo gli indirizzi e gli obiettivi di riqualificazione, valorizzazione e riordino del territorio, individuando le linee preferenziali di sviluppo, e poi andando a determinare le modalità di applicazione degli strumenti di perequazione e di compensazione, a garanzia di una tendenziale parità di trattamento dei soggetti che nel corso del tempo saranno coinvolti da un sistema di scelte dell'amministrazione.

Nota⁴: Patrizia Marzano Gamba (Rivista Giuridica di Urbanistica)

2.2.7 fiscalità urbanistica e governo del territorio

Nella maggiore parte dei Paesi con sistemi fiscali decentrati, le politiche di esazione connesse alle trasformazioni urbane e territoriali costituiscono il mezzo privilegiato con cui i governi locali fanno fronte alla contrazione dei trasferimenti erariali e alla maggiore sensibilità collettiva verso la qualità dell'ambiente e dei servizi.

Anche nel nostro Paese l'azione dei medesimi fattori, inaspriti dall'ampiezza del debito pubblico, chiede di allineare il regime fiscale a quelli che già fan pagare i costi di produzione e manutenzione del capitale fisso sociale in parte, mediante tariffe, a chi beneficia direttamente dei servizi, in parte a chi gode dei maggiori vantaggi posizionali generati dalle opere pubbliche.

Coerentemente col principio di sussidiarietà, tale processo di aggiustamento dovrà essere gestito soprattutto in sede periferica, perché la gran parte dei servizi e delle infrastrutture sono di carattere locale e risultano quindi candidate naturali ai meccanismi di recupero dei costi a base locale.

Di più, *l'attivazione dei partenariati pubblico-privati nelle politiche di equipaggiamento e riqualificazione urbana* equivale a decentrare la leva fiscale presso le amministrazioni impegnate nella contrattazione.

Ma non si tratta di un processo indolore. E' noto come la capacità di spesa degli enti locali dipenda dallo stock immobiliare esistente, su cui gravava l'ICI che rappresentava la principale entrata dei Comuni (oggi applicata solo in parte rispetto al carico edilizio), nonché dallo sviluppo immobiliare, su cui gravano gli oneri concessori e le eventuali esazioni negoziate, che sono un'altra importante voce di entrata, meno stabile dell'ICI residuale ma ragguardevole soprattutto in mercato crescente.

Il Comune è perciò l'Ente territoriale più esposto alle pressioni di proprietari e operatori immobiliari, sia per ragioni politiche, in quanto amministra le rendite attese attraverso l'assegnazione dell'edificabilità e la spesa pubblica in infrastrutture e servizi, sia per ragioni economiche, dovute alla necessità di raccogliere gettito attraverso la crescita edilizia.

Occorre, in definitiva, riflettere sulle caratteristiche del mercato immobiliare e sulla natura degli operatori che nello stesso interagiscono, fermo restando che il marketing urbano, con i suoi riflessi ultra-locali, è già una realtà.

Per espressa previsione dello stesso art. 87 del Trattato UE, non potrebbero in alcun caso essere sospettati di illegittimità eventuali incentivi rivolti alla tutela e alla conservazione del patrimonio paesaggistico architettonico e storico culturale.

Sul Piano della strumentazione, le principali leve della fiscalità urbanistica sono:

- l'imposizione ricorrente sulla proprietà immobiliare detenuta;
può trattarsi di imposte specifiche sul valore catastale del bene, come l'ICI, oppure di imposte

sugli incrementi di valore, poi surrogate dalle imposte sulle compravendite o sulle successioni;

- gli oneri sulla fornitura di specifici servizi o sui consumi che assumono la forma di tariffazioni (canoni per utilities, tributi ambientali, pedaggi vari, ecc.) o di imposte sui consumi (accisa sulla benzina, ecc.);

si tratta di tributi proporzionali che colpiscono gli utenti o i consumatori; meno eque, in linea di principio, delle imposte progressive sui redditi, sono di più semplice esazione e migliorano l'efficienza d'uso delle reti;

- i prelievi sullo sviluppo immobiliare e sui cambiamenti di destinazione d'uso, che assumono la forma di oneri concessori riscossi in base a tabelle parametriche prefissate, nonché di compensazioni in natura concordate caso per caso, oppure in base a moduli negoziali tipizzati;

il tributo colpisce, in prima istanza, i promotori immobiliari ed è rapportato a una qualche controprestazione (opere di urbanizzazione, riqualificazione ambientale, ecc.);

- la perequazione urbanistica, che consente di recuperare al pubblico una parte delle rendite edificatorie assegnate col Piano attraverso cessioni fondiari gratuite o acquisizione coattiva di quote di volumetrie attribuite;
- i contributi di miglioria che si volevano riscuotere a seguito di importanti investimenti pubblici;

l'ampiezza del contenzioso ha fatto sì che venissero rimpiazzati da procedure consensuali per il co-finanziamento delle opere.

Il tema dell'adeguamento ciclico della strumentazione urbanistica è rimasto estraneo alla logica del Piano generale, ma è cruciale nel sistema misto (pubblico e privato) di trasformazione urbana e di offerta di servizi auspicato dalla riforma.

Il ricorso all'una o all'altra delle fonti produce inoltre consistenti effetti redistributivi sulla platea dei contribuenti. In particolare:

- le imposte sulla proprietà colpiscono la maggioranza dei residenti e sono esposte alla concorrenza fiscale;
- la tariffazione dei servizi incide sull'utenza, tocca pertanto anche i *city users* ed è tanto più necessaria quanto più la città è aperta a flussi pendolari o turistici;
- la tassazione delle nuove edificazioni colpisce in prima istanza i promotori immobiliari, mentre avvantaggia i proprietari degli immobili esistenti, perché spesso si traduce in una lievitazione dei prezzi immobiliari in generale.

L'alternativa fondamentale consiste dunque nel porre a carico della proprietà diffusa il costo di attrezzamento e gestione della municipalità in micro-zone e il periodico aggiornamento delle rendite catastali in modo da registrare le valorizzazioni generate dalla spesa pubblica nell'area (come previsto dalla riforma del catasto avviata nel 1997 ancora in fase di compimento).

Oppure attraverso un programma cartografato delle opere e una seria procedura per

l'istruttoria dei progetti, si definiscono le condizioni di un negoziato forte e legittimo coi promotori per recuperare, nella parte dovuta, i costi urbani che i loro stessi interventi richiedono. A parità di gettito, ogni alleggerimento dell'una dovrà essere compensato da una maggiore onerosità dell'altra.

Si tratta di compensazioni estemporanee trattate caso per caso ed esazioni negoziate in base a un protocollo valutativo uniforme che assicuri parità di trattamento ai diversi operatori, secondo il modello del *Development Agreement* statunitense, spesso convalidato da valutazioni di impatto fiscale degli interventi di programma. Largamente impiegato soprattutto per gli interventi di *redevelopment* (cioè di riuso intensivo di aree urbane obsolescenti), viene redatto preliminarmente alla sottoscrizione dell'accordo e consiste nella predisposizione di un bilancio degli impatti attesi del progetto sui costi pubblici di ripristino ambientale, adeguamento infrastrutturale, dotazione e gestione di servizi e verde, rapportato alle entrate previste per oneri concessionari e al gettito attualizzato delle imposte immobiliari e sulle attività ospitate, allo scopo di recuperare (almeno in parte) i costi della spesa pubblica viva necessaria a servire l'intervento.

Qualora i benefici fiscali riguardano imposte erariali e si traducono in una riduzione del relativo gettito, allora possono essere considerati un tipico esempio di "aiuti di Stato" secondo la definizione che ne è stata fornita in sede comunitaria.

L'azione dell'Unione Europea comporta, tra l'altro, un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno. In tale ambito, l'art. 87, c. 1, del Trattato istituito dichiara incompatibili con il Mercato Comune, in quanto incidono sugli scambi intracomunitari, gli aiuti concessi dagli Stati che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Non vi è dubbio che le "agevolazioni fiscali" possano rientrare nella nozione di "aiuti di Stato" ma, per poterle giudicare contrarie alla disciplina comunitaria e, quindi, vietate, esse debbono possedere le tre caratteristiche seguenti:

- devono essere rivolte a imprenditori o comunque riguardare lo scambio di beni e servizi;
- avere un carattere di specificità (cioè essere destinate a un gruppo circoscritto e definito di beneficiari);
- essere in grado di alterare la concorrenza^(*)

(*) V. caso delle agevolazioni alla ristrutturazione dei cantieri navali pubblici previste in Spagna. Il pacchetto di aiuti approvati includeva crediti di imposta speciali ed è stato ritenuto illegittimo sia dalla Commissione in fase di pre-contenzioso, sia dalla Corte di Giustizia con la seduta del 26 giugno 2003, causa C-404/00.

Nel settore in questione sembrerebbe che un credito di imposta riconosciuto in sede di compravendita di diritti edificatori non possa in alcun modo corrispondere al quadro sopra descritto.

In realtà (*riflessione che dovrebbe essere sviluppata da esperti*), nel momento in cui l'ordinamento ammette la libera commerciabilità di tali diritti si instaura anche un mercato, nel quale andranno a interagire i proprietari e gli altri operatori finanziari e investitori immobiliari.

La circostanza, poi, che tale mercato riguardi beni "stanziali" (insuscettibili, cioè, di circolare materialmente) non significa affatto che esso non possa assumere, nel tempo e anche grazie a operazioni di carattere societario, una valenza economica non limitata ai confini territoriali del Comune.

2.2.8 eccesso di oneri

Il C.d.S. con la sentenza 4545 dell'08.06.2010, riformando la precedente pronuncia del TAR, ha dichiarato legittimi gli istituti di perequazione urbanistica previsti dalle NTA del PRG del Comune di Roma, che prevedono la possibilità – in fase di attuazione – di concedere un incremento di edificabilità a fronte della cessione di quote di superficie a disposizione del Comune, ovvero soggetto ad un contributo straordinario.

Nel primo caso il proprietario può acquisire una quota aggiuntiva di superficie edificabile mettendone una quota a disposizione del Comune, affinché anche questo la utilizzi per finalità di interesse pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano); nel secondo caso, invece, la quota aggiuntiva è soggetta al pagamento di un contributo finanziario straordinario che il Comune utilizza per il finanziamento di opere e servizi pubblici in ambiti urbani degradati, con finalità di riqualificazione urbana.

Il TAR del Lazio, con sentenza 1524 del 04.02.2010, aveva ritenuto illegittime tali norme ritenendo che le modalità adottate per il perseguimento degli obiettivi di perequazione urbanistica e finanziaria violassero il principio di legalità, *"segnatamente la cessione di aree realizzerebbe una forma larvata di ablazione della proprietà non trovante copertura normativa in alcuna espressa disposizione di legge (e quindi in violazione dello statuto del diritto di proprietà, e mediatamente dell'art. 42 Cost., mentre il contributo straordinario integrerebbe un'imposizione patrimoniale, seppur di natura non tributaria, a sua volta in difetto di espressa previsione e quindi in violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost.)"*.

Di diverso avviso è stato il C.d.S., il quale ha ritenuto che *"la legittimità della censurata disciplina perequativa delle NTA si regge su due pilastri fondamentali, entrambi ben noti al nostro ordinamento: da un lato, la potestà conformativa del territorio di cui l'Amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione; dall'altro la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse"*.

Inoltre con le modifiche introdotte alla L. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, dopo il 2005, *"il legislatore ha optato per una piena e assoluta"*

fungibilità dello strumento consensuale rispetto a quello autoritativo, sul presupposto della maggiore idoneità del primo al perseguimento degli obiettivi di pubblico interesse Pertanto, nel caso di specie l'Amministrazione altro non ha fatto – lo si ribadisce – che predeterminare le condizioni alle quali potranno attivarsi i ridetti meccanismi convenzionali, solo se e quando i proprietari interessati ritengano di voler avvalersi degli incentivi cui sono collegati (e, cioè, di voler fruire della volumetria aggiuntiva assegnata ai loro suoli dal PRG); ove ciò non avvenga, il Comune che fosse interessato alla realizzazione di opere di urbanizzazione e infrastrutture dovrà attivarsi con gli strumenti tradizionali all'uopo predisposti dall'ordinamento, in primis le procedure espropriative (naturalmente, se del caso, previa localizzazione delle aree su cui operare gli interventi e formale imposizione di vincoli preordinati all'esproprio con apposita variante urbanistica)".

Sulla base delle considerazioni esposte, il C.d.S. perviene alla conclusione che “è proprio la natura “facoltativa” degli istituti perequativi de quibus, nel senso che la loro applicazione è rimessa a una libera scelta degli interessati, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzosa oblazione della proprietà nonché, nel caso del contributo straordinario, che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione delle riserve di legge ex art. 23 Cost.”.

A questo punto occorre ricordare che molti Comuni, utilizzando il sistema perequativo per ambiti di trasformazione, finiscono per chiedere molto di più ai privati soprattutto in termini di aree cedute e anche in opere di urbanizzazione o di opere di edilizia sociale, nella considerazione che il plusvalore derivante dall'edificabilità delle aree richieda in sostanza un contributo straordinario.

La questione, assai comune in molti piani urbanistici recenti, si è posta all'attenzione a seguito della sentenza Consiglio di Stato, sezione IV, 21.08.2006, n. 4833 che ha confermato la sentenza Tar Veneto, sez. I, 1356/1997 nella quale sono state annullate le disposizioni del P.R.G. del 1998 del Comune di Bassano del Grappa che prevedeva direttamente da parte delle N.T.A. di un Piano particolareggiato (da attuare presumibilmente con il sistema perequativo) una riserva al Comune del 50% delle volumetrie concesse alle aree private.

La IV sezione del Consiglio di Stato ha osservato che in tema di pianificazione urbanistica comunale è illegittima la prescrizione che riservi al Comune il 50% della capacità insediativa di zona, poiché configura una forma di espropriazione del tutto atipica, non riconducibile ad alcuna norma vigente in materia. Una simile previsione, infatti, appare preordinata a comprimere in maniera del tutto indiscriminata la potenzialità edificatoria delle aree il cui valore viene per ciò solo inevitabilmente e immediatamente ridimensionato senza che possa attribuirsi alcun rilievo alle modalità di successiva e concreta attuazione degli interventi che allo stato non risultano ancora determinate.

Il caso mette in evidenza che maggiorazioni di contributi urbanizzativi o la richiesta di prestazioni aggiuntive in termini di cessioni di aree o di realizzazioni di servizi sono

possibili solo nel caso di accordi con il privato o nei casi di procedimenti di evidenza pubblica nei quali l'assegnazione dei volumi edificatori è in rapporto alle opere che il privato s'impegna a realizzare per l'amministrazione e che eccedono i normali oneri di urbanizzazione.

Sui casi di accordi pubblico-privato vanno richiamate le recenti sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, 28.07.2005, n. 4015 e 4014 che – confermando un consolidato indirizzo giurisprudenziale (Cons. di Stato, sez. V, 33/2003, Cassazione civile, sez. I, 6482/1995) affermano che nel caso di convenzioni urbanistiche l'adesione del privato alle richieste dell'amministrazione costituisce il frutto dell'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile.

Con questa sentenza il giudice amministrativo ha ritenuta legittima una quantificazione degli oneri superiore a quelli dovuti in base alle tabelle parametriche fissate dal Comune. E' la tesi di M.S. Giannini secondo il quale il consenso della controparte è idoneo a superare il principio di legalità.

Nel caso di un comparto perequativo, quindi, la richiesta da parte dell'amministrazione, di maggiori prestazioni ai privati oltre la cessione delle aree per standard e la realizzazione di ulteriori opere di urbanizzazione, è possibile solo trovando un accordo con il consorzio dei proprietari, non imponendolo con una norma di piano.

2.2.9 negoziazione urbanistica: accordi convenzionali tra soggetti pubblici e privati

Ai sensi della nuova legge urbanistica regionale i Comuni possono concludere accordi con soggetti privati per l'assunzione nell'attività di pianificazione, tra le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio, di proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico – aventi per oggetto previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica (nel rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata, senza pregiudizio dei diritti dei terzi) – da concretizzarsi attraverso la conclusione di accordi con soggetti privati (art. 6 della LUR).

In merito al rapporto tra *Amministrazioni*, che esercitano le funzioni di governo del territorio e *soggetti privati* e, più in generale, l'efficacia degli atti di pianificazione, considerato che il "*governo del territorio*" è una "*funzione pubblica*", partecipata e aperta alla negoziazione nell'attuazione, *le scelte della programmazione sono e devono restare pubbliche.*

Condizione di riferimento che consente di instaurare una negoziazione con i privati direttamente interessati e che faccia emergere, con trasparenza, le motivazioni di interesse pubblico che sono alla base della stipula dell'accordo, è *che gli accordi con i privati siano promossi e sviluppati nell'ambito di una griglia di obiettivi e di finalità generali da assumere in modo stabile nella pianificazione strategica e strutturale.*

Questa condizione fornisce gli elementi di riferimento che consentono di instaurare sia una negoziazione con i privati direttamente interessati, sia una procedura a evidenza pubblica tra gli operatori economici che intendono concorrere all'attuazione di talune previsioni di Piano, ma soprattutto fa sì che possano emergere, con trasparenza, *le motivazioni di interesse pubblico* che sono alla base della stipula dell'accordo.

Si ritiene utile ribadire la *natura pubblica* della funzione di governo del territorio. Essa deve essere contraddistinta dal fatto di perseguire interessi generali e di esplicitarsi in atti generali di pianificazione.

Solo un sistema solidamente fondato su queste premesse può prevedere un significativo sviluppo di un rapporto tra l'Amministrazione pubblica e il privato, sia in termini di partecipazione al momento di definizione dei contenuti delle scelte urbanistiche di dettaglio, sia di coinvolgimento diretto nell'attuazione delle previsioni.

Rispetto agli obiettivi previsti nell'ambito delle linee programmatiche dell'Amministrazione comunale, a titolo indicativo ma non esaustivo, segue un elenco degli interventi che possono essere oggetto di proposte di accordo da parte di soggetti privati:

- la valorizzazione del patrimonio storico-architettonico, paesaggistico, ambientale, con particolare attenzione ai servizi e/o attrezzature di interesse collettivo;
- la sistemazione del centro urbano e, più in generale, la rigenerazione urbana;
- l'edilizia pubblica (residenziale, scolastica, sportiva);
- la realizzazione e la manutenzione di infrastrutture viarie di rilevante interesse comunale, anche in rapporto ai nuovi ambiti preferenziali di sviluppo;

quanto altro annoverabile tra le scelte strategiche di assetto e di sviluppo del territorio comunale, di rilevante interesse pubblico nel rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata, senza pregiudizio dei diritti dei terzi.

2.2.10 Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale ed operativa (misure di salvaguardia)

Il T.A.R. emiliano è stato chiamato a decidere se sia legittimo ricorrere alle c.d. misure di salvaguardia (avente valore di principio fondamentale – in tal senso P. Stella Richter "I principi del diritto urbanistico", Milano, 2006, II. 69 ss), laddove le previsioni di un nuovo Piano strutturale adottato contrastino con quelle del P.R.G. vigente (quest'ultimo approvato in base alla L. n. 1150/1942).

Il T.A.R., secondo l'iter motivazionale sopra succintamente descritto, ha ritenuto che l'adozione del Piano strutturale non sia idonea a far scattare dette misure.

Ad avviso del Collegio ciascuno degli strumenti (piano strutturale comunale, Piano operativo e, per la legge Emiliana, regolamento urbanistico edilizio) preso

isolatamente, non ha la stessa “capacità d’incidenza del defunto P.R.G.”, con la conseguenza che la *“integrale sovrapposizione al precedente P.R.G. si ottiene esclusivamente mediante il “combinato disposto” di tutti gli strumenti che, in questo senso, fanno tra loro “sistema”*.

Sempre secondo il Tribunale amministrativo, si viene, in tal guisa, a creare un sistema “dinamico-processuale”, per cui l’attitudine a conformare la proprietà privata si manifesta solo al compimento finale del processo di pianificazione: cosicché il Piano strutturale non possiede una “autonoma potestà conformativa”.

Pertanto, il Piano Strutturale, non avendo la forma di conformare la proprietà, non legittimerebbe, al momento della sua adozione, il ricorso all’istituto della salvaguardia.

Ma vi è di più. Secondo il Tribunale emiliano, la mancanza di capacità conformativa del Piano strutturale non solo impedisce la salvaguardia, ma, non avendo neppure quel grado d’incisività sufficiente ad arrecare una concreta lesione della sfera giuridica dei ricorrenti, comporta per questi ultimi il difetto di interesse concreto ed attuale ex art. 100 c.p.c., con conseguente inammissibilità di una impugnazione diretta del Piano strutturale; la legittimazione sorgerebbe in un momento successivo *“cioè ad intervenuta adozione anche del Piano Operativo, cioè al compimento del processo di definizione della nuova strumentazione urbanistica comunale, integralmente sostitutiva dell’attuale P.R.G.”*.

Le pronunzie, proprio per le considerazioni di ordine generale, trascendenti la specifica disciplina regionale, meritano di essere attentamente valutate nelle loro implicazioni.

Sotto questo profilo sono due (essenzialmente) gli aspetti che verranno presi in considerazione:

1. da un lato, le conseguenze derivanti dalla ricostruzione (operata dal Tribunale amministrativo) del nuovo modello in termini di *“sistema dinamico processuale”*;
2. dall’altro, la questione riguardante l’efficacia giuridica del Piano strutturale e la sua attitudine a far scattare le misure di salvaguardia che, come anticipato, risulta essere controversa.

Il giudice di prime cure, nel delineare il rapporto tra P.R.G. vigente e Piano strutturale lascia sullo sfondo il problema della conformità del nuovo modello di pianificazione ai principi contenuti nella legge urbanistica nazionale (v. Stella Richeter, I principi del diritto urbanistico).

Ai fini della presenta indagine è sufficiente fare riferimento alla questione riguardante l’unitarietà del P.R.G.; giova, difatti, rammentare che la legge del 1942 ha configurato lo strumento generale come un atto unitario (anche se dal procedimento ineguale e complesso (secondo la nota formula di M. S. Giannini – Corte Suprema Cassazione, Sez. civ., 1950, II, 882 ss.), che deve avere ad oggetto tutti il territorio comunale.

Di fronte al modello “INU” dove, invece, la strumentazione urbanistica generale è

articolata in più livelli ed in una pluralità di figure, ci si è chiesti se questo sistema *multilevel* sia conforme ai principi espressi dal legislatore nazionale. In altre parole, è stato posto l'interrogativo se il legislatore nazionale abbia espresso un principio di "unitarietà del Piano". La risultante di tale dibattito ha portato alcune regioni a muoversi in una direzione orizzontale, anziché verticale: cioè hanno mantenuto un unico Piano Regolatore Comunale il quale, tuttavia, al suo interno contiene previsioni a carattere strutturale (che necessitano di un procedimento "lungo") e previsioni di carattere operativo (che, invece, sono oggetto di un procedimento "leggero"), come nel caso della legge regionale veneta.

Il T.A.R. emiliano, anche se non prende di petto la questione di costituzionalità, offre una risposta persuasiva su come anche i sistemi di pianificazione a struttura verticale, cioè su più livelli, debbano rispondere a quest'esigenza di "unitarietà".

Il Collegio mette in evidenza, come già accennato, che il nuovo "modello" prefigura una tipologia di pianificazione urbanistica "dinamico-processuale" per cui solo con l'approvazione di tutti gli strumenti, il sistema acquista attitudine ad imprimere un determinato vincolo conformativo alla proprietà privata.

Il Piano strutturale, in altre parole, è una frazione di piano, che solo sommata alle altre frazioni in cui si ripartisce il sistema porta ad uno strumento unitario.

Da un punto di vista strettamente giuridico si può, altrimenti, evidenziare che il principio di unitarietà espresso dal legislatore nazionale non è tanto quello attinente all'atto pianificatori, ma alla funzione del piano, che ha carattere unitario. Cioè il potere di piano, la funzione di pianificazione generale comunale, può essere indifferentemente contenuta in un unico procedimento, come in una pluralità di procedure, tendenti ad un unico risultato (funzione complessiva), ovvero la conformazione della proprietà immobiliare e del territorio.

Solo la presenza delle varie frazioni di potere espresse nei vari segmenti procedimentali in cui si articola la funzione di piano, ha la forza di produrre gli effetti giuridici previsti dal legislatore.

Al legislatore nazionale non interessa che gli effetti giuridici di conformazione ed ablazione derivino necessariamente dalla forma di Piano indicata sessant'anni fa, quanto piuttosto che siano rispettati i presupposti fondamentali riguardanti l'esercizio del potere di Piano: sicché, senza la presenza dei presupposti sostanziali della fattispecie non si possono produrre gli effetti tipicamente previsti (cioè conformazione della proprietà, vincoli d'inedificabilità, misure di salvaguardia, ecc.).

Sembra, pertanto, che il sistema "*dinamico processuale*" descritto e definito dal giudice amministrativo, sia in realtà, una "*fattispecie pianificatoria complessa*" in cui i vari segmenti procedimentali non sono tra loro autonomi, ma legati da vincoli di stretta presupposizione.

La figura della "*fattispecie complessa*", come noto, è stata impiegata dalla giurisprudenza per consentire l'autonoma impugnabilità della delibera di adozione del

P.R.G. (Cons. St., ad. plen., 16 giugno 1978, n. 17).

Per spiegare l'anticipazione di effetti prodotti dalla delibera di adozione la giurisprudenza ricorse, per l'appunto alla figura della fattispecie complessa. Il Consiglio di Stato, partendo dalla constatazione che la misura di salvaguarda, una volta accertato il contrasto tra Piano adottato e vigente, risulta essere un atto dovuto, qualificò la delibera di adozione come un atto produttivo di autonomi effetti giuridici e come tale direttamente impugnabile dagli interessati. Da questa premessa venne fatto conseguire che la delibera di adozione "non costituisce più un presupposto rilevante come mero fatto ma è essa stessa direttamente produttiva di effetti che incidono negativamente nella sfera giuridica di coloro che prima dell'adozione del Piano avrebbero potuto ottenere licenze per realizzare un progetto, ora non più conseguibile per contrasto con il Piano in itinere".

Sotto questo aspetto, si deve innanzitutto segnalare che la problematica dell'atto ineguale e complesso, per quanto concerne il profilo dell'imputazione, già fortemente in crisi nel modello nazionale, è (prevalentemente) venuta meno nei modelli regionali che hanno adottato la distinzione tra pianificazione strutturale ed operativa, in quanto tanto il potere di adozione, quanto quello di approvazione, è stato attribuito al comune, ovvero (in queste regioni) il piano, sia strutturale, sia operativo è ad esclusiva imputazione comunale. (v. contributo di P. L. Portaluri, Atto complesso e Corte costituzionale, relazione al Convegno Aidu "Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale", 12-13 maggio 2006).

Autorevole dottrina ha evidenziato che i caratteri della delibera di adozione possono essere meglio spiegati alla luce della c.d. teoria della *pluriqualificazione*. In particolare il Piano adottato, per la tesi in esame, è oggetto di due distinte previsioni normative, per cui, da un lato, si pone come atto presupposto alla delibera di approvazione e, dall'altro, come atto prodromico alle misure di salvaguardia. Per opera di questa pluriqualificazione, il Piano adottato si inserirebbe in due distinte fattispecie, riguardanti, da un lato il procedimento di formazione del P.R.G., e dall'altro, l'adozione delle misure di salvaguardia. La delibera di adozione, in questo quadro, non assumerebbe mai la veste di atto produttivo di autonomi effetti, ma rimarrebbe, comunque, in atto interno rispetto a due serie procedurali differenti.

Si rende ora necessario procedere a qualche osservazione preliminare in ordine alla forza giuridica da riconoscere al Piano strutturale.

Per meglio comprendere i termini della questione, va, innanzitutto precisato che in dottrina la funzione conformativa degli strumenti urbanistici non riguarda solo la proprietà, ma anche il territorio.

La conformazione del territorio è quel peculiare effetto prodotto dagli strumenti urbanistici, con cui sono indicate, da un lato, le regole generali ed estratte sulle quali si fonderà la successiva conformazione della proprietà, e dall'altro, il dimensionamento del territorio, stabilendo, grosso modo, il limite massimo di

cupatura e le funzioni da realizzare in una determinata area, spazio, abito, unità territoriale, che dir si voglia (il concetto di conformazione del territorio è dovuto a P. Stella Richter, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, 105 ss). Si tratta, peraltro, di un effetto prodromico alla conformazione della proprietà, che non tocca direttamente le situazioni soggettive dei privati e che viene disposto nell'esclusivo interesse pubblico.

Alla funzione di conformazione del territorio, segue logicamente la conformazione della proprietà, con cui gli strumenti urbanistici prescrivono concretamente il contenuto delle *ius aedificandi*, indicando la destinazione d'uso dei beni in proprietà (il concetto di conformazione della proprietà è contenuto in M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 733 ss).

Questa prima precisazione terminologica serve, innanzitutto, a precisare che gli strumenti urbanistici sono sempre conformativi, a volte del territorio, a volte della proprietà.

Una delle novità del passaggio dal modello del P.R.G. a quello della pianificazione strutturale ed operativa sta, proprio, nel tentativo di razionalizzare il luogo di produzione di questi effetti conformativi: il Piano strutturale dovrebbe avere la funzione di conformare il territorio, mentre quello operativo la proprietà.

In molte esperienze nelle diverse legislazioni regionali il Piano strutturale non si è limitato a conformare il territorio, ma ha inciso direttamente sulla proprietà attraverso l'individuazione di vincoli morfologici (o ambientali) i quali vincolando, attraverso le prescrizioni, hanno naturalmente forza conformativa della proprietà.

E, come emerso in giurisprudenza, gli stessi piani strutturali possono contenere anche previsioni che tolgono o limitano l'edificabilità in forma di previsioni direttamente efficaci (v. Cons. St., 28 luglio 2005, n. 4404).

E' invece vero che i piani strutturali tendono, oggi, ad avere una duplice forza: da un lato conformano la proprietà, per quanto concerne i vincoli di tutela (o morfologici) e, dall'altro sotto il profilo edilizio, tendono a conformare il territorio senza, peraltro, incidere direttamente sullo *ius aedificandi*.

3.0 Rilevanze di natura Programmatoria e nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC)

Il Veneto costituisce un punto di riferimento di grande importanza per tutto il Paese, non solo per il rilevante contributo che offre dal punto di vista economico alla creazione del Pil nazionale, o per lo straordinario patrimonio ambientale, storico e culturale che racchiude, ma perché è una delle regioni che si misura più direttamente con le nuove sfide della modernizzazione.

Sfide che riguardano la capacità di dare risposte a nuove esigenze in un quadro profondamente mutato, in relazione tanto ad elementi di cornice generale, quanto all'evoluzione della società locale.

Il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" con l'art. 5 regola l'attività di programmazione regionale e locale stabilendo che:

- la Regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli Enti locali;
- i Comuni e le Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei Piani e Programmi dello Stato e delle Regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.

La L.R. 29 novembre 2001, n. 35 detta "*Nuove norme sulla programmazione*" secondo principi di concertazione (tra Enti locali e Parti economiche e sociali), sussidiarietà, adeguatezza ed efficienza per tramite degli strumenti e degli atti deputati all'attuazione dello stesso processo di programmazione, tra cui il Programma Regionale di Sviluppo (PRS).



Il Programma Regionale di Sviluppo, tenendo conto delle risorse fisiche, finanziarie e locali, indica le azioni primarie e gli obiettivi sociali ed economici di sviluppo regionale nel medio e lungo periodo, nonché gli indirizzi e gli obiettivi del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) e degli altri Piani di Settore.

La pianificazione territoriale si impegna a "*proteggere e disciplinare il territorio per migliorare la qualità della vita in un'ottica di sviluppo sostenibile e in coerenza con i processi di integrazione e sviluppo dello spazio europeo, attuando la Convenzione europea del Paesaggio, contrastando i cambiamenti climatici e accrescendo la competitività*".

Con questa finalità la struttura regionale redige il Piano territoriale Regionale di Coordinamento in conformità con le indicazioni della programmazione socio-economica e predispone gli strumenti di pianificazione territoriale, secondo le indicazioni previste dalla legge urbanistica regionale n. 11/2004.

Inevitabilmente un nuovo PTRC, redatto a vent'anni di tempo dal precedente, deve sapere interpretare il cambiamento avvenuto ed offrire una prospettiva per il futuro.

Gli studi e le elaborazioni fin qui condotte in vista di questa nuova tappa sono partite proprio dall'assunzione della profonda modificazione degli scenari in cui è inserita la regione, dalla presa d'atto delle rilevanti trasformazioni che hanno riguardato la società veneta e dell'evoluzione dello stesso bagaglio culturale della pianificazione territoriale.

Sul fronte delle politiche del territorio ciò si traduce anzitutto in una visione capace di tener conto del carattere complesso dei processi in corso; e di dare risposte articolate ed integrate alle nuove domande che riguardano l'intreccio, in continua modificazione, tra spazio, economia e società.

La redazione del Piano Territoriale Regionale rappresenta un momento importante per fissare, in un ottica di rinnovamento, alcuni grandi obiettivi di assetto spaziale e di uso delle risorse in una logica che sappia guardare in avanti.

Oggi, quindi, deve avere non solo una dimensione normativa, ma anche un'anima strategica, capace di territorializzare le prospettive di sviluppo economico e sociale.

Il nuovo PTRC, individuando una serie di innovazioni normative e di progetti bandiera, deve accompagnare, dal punto di vista dell'organizzazione spaziale, una società che sta compiendo uno sforzo importante per adeguarsi ai mutamenti strutturali legati alla competizione economica, ai nuovi trend demografici, all'apertura allo spazio europeo; nel "riqualificare il proprio sviluppo" deve pertanto saper interpretare i bisogni e le domande di qualità e identità degli spazi di lavoro e di vita, di efficienza e sostenibilità della mobilità collettiva, di tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, di una adeguata condizione abitativa a costi accessibili.

Nel fare ciò non va dimenticato peraltro che il territorio veneto non è solo l'esito di cinquant'anni di un accelerato processo di sviluppo produttivo ed insediativo, ma della stratificazione plurisecolare di valori culturali legati al suo utilizzo: un tale mutamento di paradigma rivolto all'affermazione della qualità delle trasformazioni non può quindi che valorizzare quegli elementi peculiari che ne costruiscono l'identità.



Il PTRC disciplina il governo del Territorio definendo le modalità per una sua utilizzazione equilibrata e sostenibile per tramite di indirizzi ed obiettivi riguardanti principalmente:

- la tutela del Territorio agricolo promuovendo la specializzazione delle produzioni;
- l'organizzazione razionale delle aree produttive;
- la localizzazione dei centri direzionali e terziari all'esterno dei centri urbani, in prossimità dei grandi nodi di comunicazione;
- il rilancio delle funzioni commerciali e residenziali dei centri storici e delle aree urbane;

- la definizione di una Politica di sviluppo territoriale basata sulle infrastrutture esistenti tenendo conto di quelle programmate.

In merito alla rivisitazione del PTRC vigente va ricordato che il “*Documento preliminare al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento*” è stato adottato con D.G.R. n. 2587 del 7 agosto 2007 e pubblicato nel supplemento al BUR n. 86 del 2.10.2007.

Con deliberazione di Giunta Regionale n. 372 del 17.02.2009 è stato adottato il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento ai sensi della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (art. 25 e 4).

I Piani di Settore hanno, quindi, come quadro di riferimento sovraordinato il PTRC e definiscono nel campo sociale, economico e territoriale, gli obiettivi e gli strumenti per la realizzazione di opere e servizi da parte dei soggetti pubblici preposti, anche in compartecipazione finanziaria e gestionale con soggetti privati.

Essi trovano applicazione mediante il Piano di Attuazione e Spesa (PAS) le cui linee di azione, raccordandosi con i programmi cofinanziati dall'Unione europea (programmazione comunitaria) e con la programmazione nazionale, ripartiscono le risorse tra le priorità strategiche.

Il Piano di Attuazione e Spesa può trovare articolazione, sia in termine di formulazione, sia in termini di gestione, su base territoriale sub-regionale per tramite di specifiche sezioni riguardanti tutti i settori d'intervento (programmazione decentrata).

La D.G.R.V. n. 3200 del 15 ottobre 2004 stabilisce come, in occasione della stesura del primo PAS, si intende dare attuazione al nuovo strumento di sviluppo territoriale denominato Intesa Programmatica d'Area (IPA), acquisendo il consenso dell'Amministrazione provinciale e della maggioranza dei Comuni interessati.

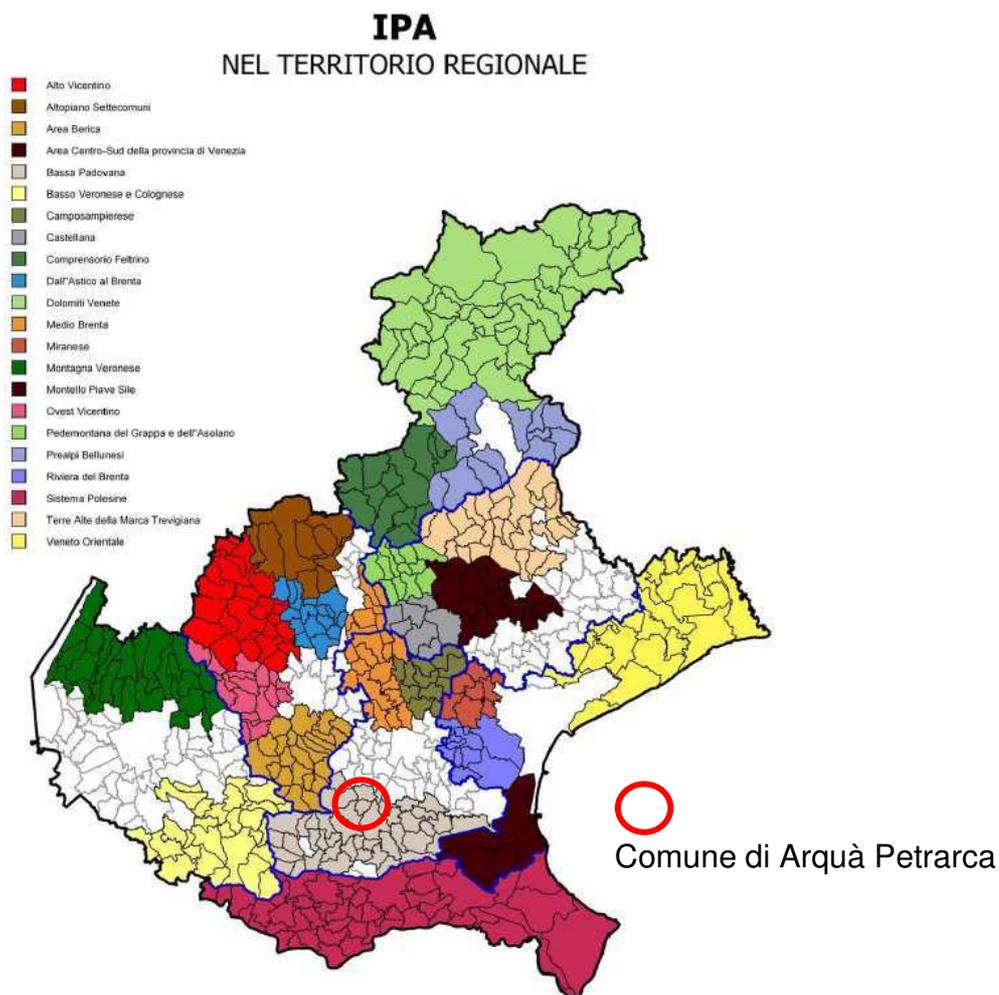
Le Intese Programmatiche d'Area sono uno *strumento di programmazione decentrata e di sviluppo del territorio*, attraverso il quale la Regione offre la possibilità agli Enti pubblici locali e alle Parti economiche e sociali di partecipare alla programmazione regionale.

Costituiscono compiti dell'I.P.A.:

- promuovere, attraverso il metodo della concertazione, lo sviluppo sostenibile dell'area cui fa riferimento;
- elaborare e condividere analisi economiche, territoriali, ambientali;
- formulare politiche da proporre al proprio territorio ed a livelli di governo sovraordinati;
- individuare i percorsi procedurali e i comportamenti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi;
- esplicitare i progetti strategici da avviare alle varie linee di finanziamento;

- evidenziare gli adeguamenti degli strumenti di pianificazione locale;
- far assumere ai partecipanti al Tavolo di Concertazione gli impegni finanziari necessari per il cofinanziamento degli interventi strategici individuati.

Le IPA riconosciute dalla Regione Veneto (Deliberazioni della Giunta Regionale N. 3698 del 30 novembre 2009) sono quelle di seguito graficamente rappresentate:



Le IPA riconosciute dalla Regione Veneto nella Provincia di Padova sono:

- I.P.A. Camposampierese;
- I.P.A. Medio Brenta;
- I.P.A. Bassa Padovana:

Territorio: Comuni di Agna, Anguillara Veneta, Arquà Petrarca, Arre, Bagnoli di Sopra, Baone, Battaglia Terme, Boara Pisani, Bovolenta, Candiana, Carceri, Cartura, Casale di Scodosia, Castelbaldo, Cinto Euganeo, Conselve, Due Carrare, Este, Galzignano Terme, Granze, Lozzo Atestino, Maserà di Padova, Masi, Megliadino San Fidenzio, Megliadino San vitale, Merlara, Monselice, Montagnana, Ospedaletto Euganeo, Pernumia, Piacenza d'Adige, Ponso, Pozzonovo, Saletto, San Pietro Viminario, Santa Margherita d'Adige, Sant'Elena, Sant'Urbano, Solesino, Stanghella, Terrassa Padovana, Conselve, Urbana,

Vighizzolo d'Este, Villa Estense, Vò Euganeo

Soggetto responsabile: Provincia di Padova.

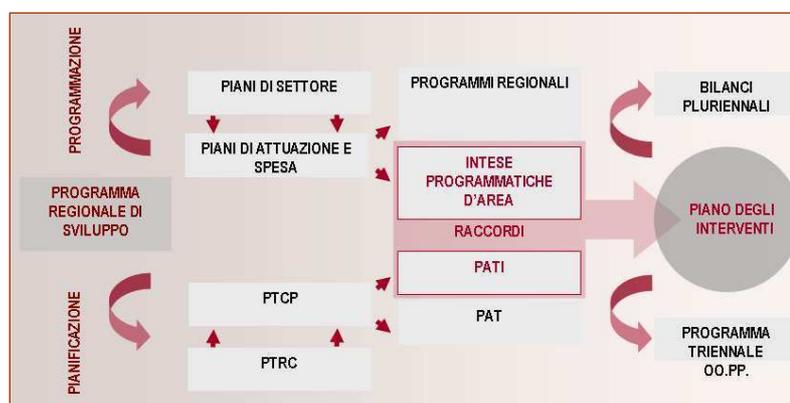
Il Comune di Arquà Petrarca ha aderito all'I.P.A. denominata "Bassa Padovana" mediante D.G.C. n. del

Con l'atto di adesione, ai fini dell'elaborazione del Protocollo d'Intesa e del Documento Programmatico dell'IPA, in conformità a quanto dettato dalla DGRV n. 2796 del 12.09.2006 è stato stabilito di dare corso alla procedura di seguito sinteticamente elencata:

- a) costituzione del Tavolo di Concertazione Locale con relativa disposizione di un apposito Regolamento interno;
- b) definizione dell'area geografica di intervento;
- c) diagnosi territoriale dell'area d'intervento;
- d) analisi dei fabbisogni;
- e) sottoscrizione del Protocollo d'Intesa;
- f) selezione dei progetti d'investimento;
- g) elaborazione del Documento Programmatico dell'IPA;
- h) trasmissione del Documento Programmatico alla Regione Veneto ai fini della successiva istruttoria.

All'interno delle prospettive finanziarie 2007-2013 proposte dalla Commissione dell'Unione Europea (Agenda 2007) in merito allo "Sviluppo Sostenibile" è compreso l'obiettivo della "competitività regionale e occupazione" il cui campo d'azione annovera - tra le iniziative previste di priorità territoriale - le zone urbane, rurali e con svantaggi geografici e naturali.

La "programmazione" economica (attuata per tramite della L. R. n. 35/2001) e la "pianificazione territoriale" (attuata per tramite della L.R. n.11/2004) necessitano sempre più della massima "integrazione" possibile sul Piano della complementarietà.



Per tramite della sinergia tra Programmazione socio-economica del Territorio e Pianificazione territoriale sarà possibile pervenire alla formazione di Piani Strategici

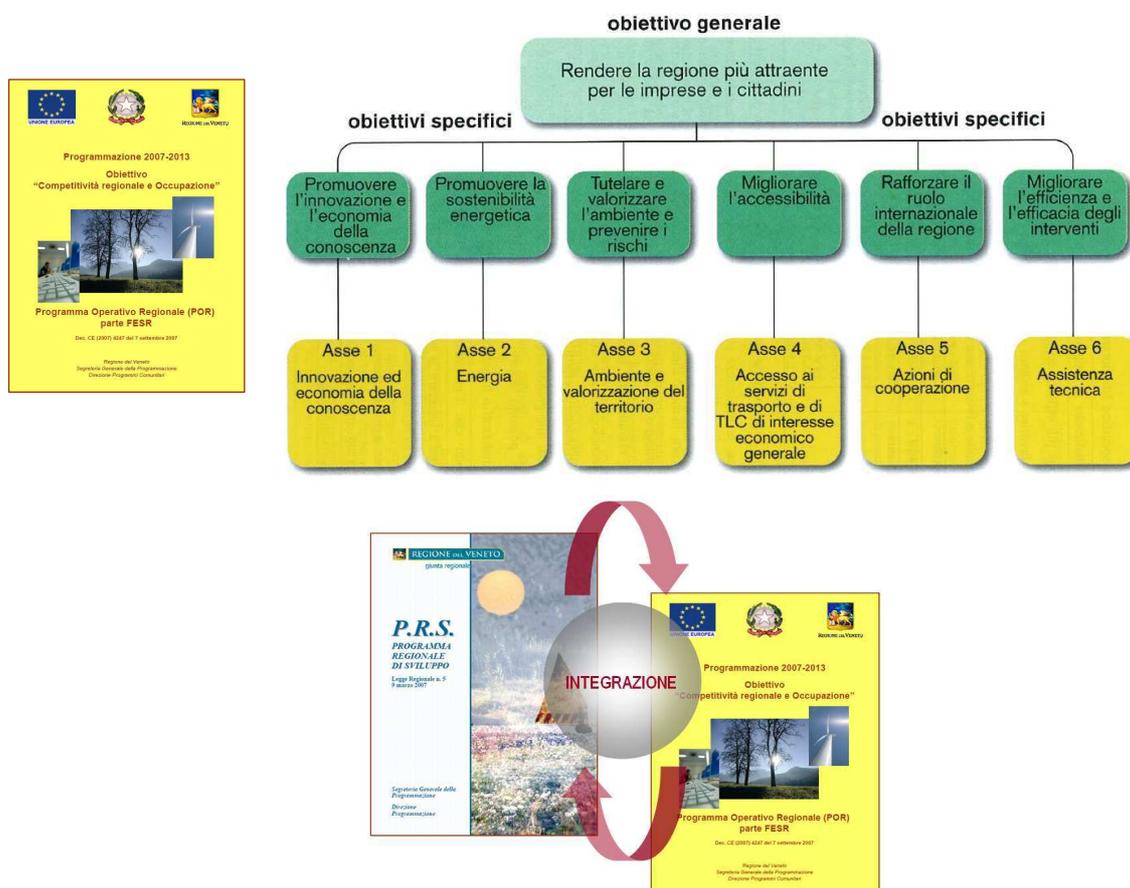
(IPA – PATI/PAT – PI – bilanci pluriennali – programmazione triennale opere pubbliche) all’interno dei quali attuare Politiche di sviluppo delle aree urbane capaci di attingere alle risorse comunitarie, nazionali e regionali.

In questo senso il rapporto tra le “Politiche” e le “risorse” a livello comunitario, nazionale e regionale può essere così schematizzato:

- a) Comunità Europea: competitività regionale e coesione
FESR (strategie partecipative e integrate di rinnovamento urbano)
- b) Politiche Nazionali: CIPE (delibere n. 20/2004 e n. 35/2005)
Fondi destinati a Piani Strategici per città, aree metropolitane o raggruppamenti di comuni
- c) Politica Regionale: PTRC
Individuazione delle “centralità” venete (centri contrassegnati dalla presenza di fattori tipicamente urbani).

Il PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO è stato approvato con la L.R. 9 marzo 2007, n. 5 (BUR n. 26/2007).

Con decisione CE (2007) 4247 del 07/09/2007 la Commissione Europea ha approvato il Programma Operativo Regionale (POR) obiettivo “Competitività Regionale e Occupazione” (CRO) parte Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per il periodo di programmazione 2007-2013 che individua gli obiettivi e le strategie regionali e illustra le linee di finanziamento.



Nella preparazione del PRC (PATI/PAT – PI) si guarderà anche alle esperienze di altri Paesi, nonché alla nuova programmazione comunitaria per il periodo 2007/2013, non solo per quanto riguarda l'accesso ai fondi dei diversi programmi comunitari (Leader, Life, Urban, ecc.), ma anche per lo stile e le forme di pianificazione e di governo del Territorio che si ispirano alla logica della “governance” territoriale.

4.0 Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

Ai sensi dell'art. 3 della LUR il governo del Territorio si attua attraverso livelli coordinati di pianificazione urbanistica e territoriale attuata da:

- Comune;
- Provincia;
- Regione;

nel rispetto dei principi di:

- sussidiarietà;
- coerenza.

Ogni Piano indica le direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione di livello inferiore e determina le prescrizioni e i vincoli automaticamente prevalenti.

Spettano alla Provincia, ai sensi dell'art. 19, c. 1, del D. Lgs. n. 267/2000 (*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali - TUEL*) le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, in particolare nei seguenti settori:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- f) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

In merito ai compiti di programmazione (art. 20, c. 2, TUEL), la Provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il Piano Territoriale di Coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

La pianificazione territoriale di livello Provinciale è regolamentata, quindi, dal Piano

Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), avente i contenuti di cui all'art. 22 della L.R. n. 11/2004.

Il progetto di PTCP della Provincia di Padova è stato redatto in un contesto di radicale cambiamento culturale ed istituzionale della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Ne è conseguita la predisposizione dapprima del "progetto preliminare" (adottato con D.C.P. n. 43 del 13.06.2003) e poi la sua elaborazione definitiva (adottata con D.C.P. n. 25 del 05.04.2004).

Con l'entrata in vigore della L.R. n. 11/2004 e relativi atti di indirizzo, la Giunta Provinciale ha stabilito, con provvedimento n. 493 del 04.10.2004, di sospendere il procedimento in corso e di riavviare le fasi di adozione e approvazione, in sintonia con le nuove disposizioni regionali, attraverso la preventiva approvazione di un Documento Preliminare (avvenuta con D.G.P. n. 644/2004, ai sensi dell'art. 23 L.R. n. 11/2004).

Il PTCP di fatto è da ritenersi innovativo sia per quanto riguarda i "contenuti", sia per lo "stile" di pianificazione e la "forma" del Piano medesimo.

L'art. 1 della LUR da attuazione all'art. 117 c. 3 della Costituzione, nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, nonché alla L.R. 13 aprile 2001, n. 11 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112*) che – con riferimento alla materia urbanistica – ha individuato le funzioni della Regione, delle Province e dei Comuni.

Il PTCP definisce e disciplina l'assetto e l'uso del territorio provinciale nel rispetto delle risorse culturali, naturalistiche ed ambientali (favorendo la loro valorizzazione), ispirandosi ai principi di cooperazione e sussidiarietà, nonché di partecipazione, flessibilità, adeguatezza, compensazione, efficacia / effettività, nel rispetto degli obiettivi prefissati tra i quali, in particolare, il riordino e la riqualificazione del sistema insediativo al fine di ridurre i costi ambientali, sociali ed economici.

La "forma" di Piano è *leggera* e trova la sua ragione d'essere nel superamento della logica autoritativo-gerarchica della pianificazione tradizionale a vantaggio d'una praticabile "governance" del tipo "*coordinamento gerarchico*" ispirata ai principi di decentramento delle competenze, di sussidiarietà verticale ed orizzontale e di cooperazione – partecipazione, privilegiando cioè, l'azione di "*coinvolgimento*" piuttosto che quella di "*comando*" e la "*verifica di rispondenza e/o coerenza*" rispetto al vecchio principio della "*conformità*".

Il PTCP. proposto costituisce implicitamente una sorta di coordinamento e di inquadramento dei P.A.T.I. / PAT che i comuni dovranno redigere in sintonia con le disposizioni della LUR, fornendo gli scenari di riferimento per le pianificazioni comunali, trattandosi di un Piano di indirizzi, incitativo di comportamenti coerenti con questi, di declinazione al *territorio locale / intercomunale* di politiche sopranazionali, statali e regionali, di coordinamento delle azioni autonomamente promosse dalla

Provincia nelle sue diverse articolazioni operative e di quanti altri operano nel territorio della stessa, a partire dai Comuni ed i loro Consorzi, gli Enti di settore, ecc..

L'attuazione del Piano avviene mediante un processo pianificatorio condiviso incentrato principalmente su:

- concertazione / partecipazione;
- cooperazione istituzionale;
- Accordi di Pianificazione – PATI / PAT.

La Provincia ha promosso con i PATI la definizione di Accordi di Pianificazione con i Comuni e la Regione, finalizzati a favorire l'elaborazione e la gestione in “*forma associata*” degli strumenti di pianificazione urbanistica, individuando obiettivi di rilevanza strategica intercomunale, nella consapevolezza della necessità di una maggiore integrazione territoriale delle politiche di governo del territorio e la conseguente ricerca di coerenza delle scelte su una più vasta scala di riferimento.

Gran parte dei Comuni hanno sottoscritto, assieme a Regione e Provincia, un *Accordo di Pianificazione* per ciascun ambito territoriale in cui il territorio provinciale è stato suddiviso. Tale accordo prevede l'elaborazione di un PATI su temi strategici di carattere generale, nel quale verranno declinate le direttive e prescrizioni del PTCP.

Le elaborazioni già avviate per la formazione dei PATI hanno contribuito alla costruzione dello stesso progetto di PTCP, così la verifica di coerenza – rispondenza con i PATI / PAT sarà immediata: si tratta, in pratica, di un atto endoprocedimentale, poiché il PTCP ha definito gli obiettivi comuni ad ogni territorio.

Soprattutto consentirà di realizzare il principio di “*un territorio, un Piano*” che anche le Amministrazioni comunali auspicano di vedere realizzato.

La gestione coordinata della pianificazione territoriale trova fondamento nel concetto di “*sviluppo sostenibile*”, ai fini di una pianificazione corretta e compatibile con gli aspetti ambientali territoriali.

Per il PTCP le “*unità di preferenza*” rispetto alle quali valutare la “performance” dei diversi scenari hanno riguardato sostanzialmente due modelli di assetto:

1° quello “*attuale – tendenziale*”:

in quanto estrapolazione delle tendenze in atto nel processo insediativo, anche per effetto dei Piani e dei Programmi territoriali ed urbanistici in essere ed in itinere, quindi sviluppo dell'insediamento urbano – produttivo in rapporto alle reti di trasporto, preso atto del permanere di squilibri territoriali rilevanti tra nord, centro e sud della Provincia;

2° quello “*programmatico*”, alternativo, in quanto “correttivo” del primo:

fondato sul principio della sostenibilità e del riequilibrio territoriale, si basa sul principio della “agglomerazione insediativa”, quindi della riduzione della tendenza

alla diffusione insediativa, con la conseguenza di una minor occupazione di suolo, della lunghezza degli spostamenti per favorire l'uso di mezzi di trasporto più compatibili, per favorire il riequilibrio territoriale provinciale. Questa strategia viene perseguita sia in modo attivo – vale a dire con previsioni di incremento di “dotazioni territoriali”, sia attraverso la previsione di idonee opportunità insediative (aree urbane / aree per insediamenti produttivi), grazie anche al potenziamento della rete di trasporti e della logistica.

Gli scenari hanno in comune, oltre ovviamente allo stato iniziale dell'ambiente, alcune scelte di assetto infrastrutturale assunte come *invarianti* in quanto conseguenza di pianificazioni preordinate a quella in questione (ambiente, energia, reti, ecc.).

Il Quadro Conoscitivo ha evidenziato, in particolare, le fragilità, le criticità e il grado di vulnerabilità delle risorse territoriali, attraverso una lettura multidisciplinare finalizzata a definire le condizioni di sostenibilità (ambientale, economica e sociale) delle scelte di Piano.

In questo senso il Territorio è stato “*letto*” attraverso l'analisi delle matrici e tematismi strettamente correlati alle scelte di progetto di Piano.

Il loro trasferimento ed utilizzo diretto a livello comunale, ha richiesto una revisione ed eventuale approfondimento che è avvenuto nella fase di redazione degli strumenti intercomunali (PATI) e che continuerà in quelli comunali (PAT).

Nella preparazione del PTCP si è guardato alle esperienze di altri Paesi, nonché alla nuova programmazione comunitaria per il periodo 2007/2013, non solo per quanto riguarda l'accesso ai fondi dei diversi programmi comunitari, ma anche per lo stile e le forme di pianificazione e di governo del territorio che si ispirano alla logica della “*governance*” territoriale.

Parallelamente ed in modo complementare al PTCP, la Provincia di Padova ha elaborato il “Piano Strategico Territoriale” (PST), documento programmatico di lungo periodo che delinea le Politiche e le strategie di sviluppo delle diverse “linee strategiche” conseguenti.

I due documenti (PTCP – PST), che hanno in comune proprio il territorio, vanno considerati integrati ed interdipendenti: l'uno che alimenta ed attua quanto previsto dall'altro (Il PST ha alleggerito il tradizionale apparato conoscitivo – in particolare per gli aspetti socio-economici – del PTCP che si conferma, in questo modo, come un Piano quasi esclusivamente fisico).

Allo scopo di realizzare il migliore collegamento possibile con il PTCP, con il Piano Strategico Territoriale della Provincia di Padova e con la logica dell'azione comunitaria di cui ai documenti fondamentali in materia di assetto complessivo del Territorio dell'Unione, dell'Ambiente e delle Reti Transeuropee, nella proposta di Piano potrebbe essere adottata della suddivisione dell'assetto complessivo del Territorio / Ambiente comunale secondo la seguente articolazione:

1. sistema “ambientale - fisico”

aree ambientali, sensibilità del suolo, risorse naturalistiche, tutela e valorizzazione del sistema ambientale e delle aree naturalistiche, tutela e valorizzazione del paesaggio e dello spazio rurale, tutela e valorizzazione dei beni architettonici e ambientali; inteso sia come “deposito” dei valori-risorse, sia di rischi potenziali e/o criticità più o meno rilevanti;

2. sistema “insediativo” (urbano – produttivo)

cioè la rete e/o armatura urbana nella quale è incardinata l’economia urbana e l’economia dei settori produttivi (secondario e terziario), che dialoga con il sistema dello spazio rurale dando luogo a fenomeni di positiva integrazione, ma anche di conflitto (eccesso di occupazione di terreni agricoli, eccesso di sviluppo di reti, criticità per quanto riguarda la previsione dei rischi naturali maggiori, rischi per la conservazione del patrimonio ambientale e culturale, ecc.);

3. sistema relazionale (delle “reti”: trasporti, logistica, comunicazioni).

Per ciascuno dei sistemi elencati sulla base dei risultati delle analisi effettuate sullo stato del Territorio, e di specifici “obiettivi” (conservazione, gestione, sviluppo, valorizzazione), potrà essere ipotizzato uno specifico assetto e specifiche forme di disciplina che disegnano uno scenario voluto di lungo periodo, tenuto conto che le proposte di PTCP sono coordinate con le azioni che la Provincia conduce nei diversi settori di propria competenza (ambiente, viabilità, istruzione, ecc.).

L’efficacia del PTCP si esplicita mediante:

- indirizzi (disposizioni volte a stabilire gli obiettivi per l’attività di pianificazione urbanistica / territoriale);
- direttive (disposizioni da osservare nell’attività di pianificazione comunale e provinciale di settore);
- prescrizioni (disposizioni relative all’individuazione delle diverse caratteristiche del Territorio e alla loro disciplina; esse incidono direttamente sul regime giuridico dei beni regolandone gli usi e le trasformazioni ammissibili e prevalgono automaticamente nei confronti della Pianificazione urbanistica comunale e dei Piani di settore provinciali). (art. 4)

Il Piano è, quindi, prescrittivo esclusivamente per quanto riguarda il formale recepimento delle pianificazioni sovraordinate già in essere (in specie quelle a contenuto paesistico – ambientale) e le previsioni (sempre con riguardo a tale profilo) proprie del PTCP. (art. 9)

Gli strumenti urbanistici comunali e intercomunali (PATI) possono specificare, in ragione della scala di riferimento più dettagliata, i contenuti del PTCP nel rispetto degli obiettivi generali dello stesso (art. 1 N.T.), delle direttive e indicazioni contenute, oltreché delle specifiche prescrizioni. (art. 9)

Il PTCP trova attuazione anche attraverso l'adozione, da parte dei Comuni individuati dal PTCP, dei PATI tematici: quindi i PATI sono, di fatto e di diritto, uno strumento di attuazione del PTCP. (art. 7)

Le direttive, prescrizioni e vincoli del Piano troveranno recepimento e contestuale approfondimento nell'attività di formazione dei PATI, per i temi trattati, nell'ottica della compatibilità degli strumenti di governo del Territorio. (art. 7)

I Piani ed i Programmi di Settore di iniziativa e approvazione provinciale, conservano la propria validità ed efficacia, in quanto compatibili con le previsioni del Piano. (art. 7) I Piani di Settore ed i progetti che possano avere effetti significativi sull'ambiente saranno oggetto di Valutazione Ambientale ai sensi dell'art. 2, lett. b, della direttiva 2001/42/CE. (art. 7)

Il PTCP ha validità a tempo indeterminato.

Non costituiscono varianti:

- le modifiche agli interventi infrastrutturali di carattere provinciale indicati nel Piano, purché non siano in contrasto con gli obiettivi del Piano stesso (art. 1 N.T.) e siano approvate d'intesa con la Provincia nel caso di opere di competenza di altri Enti;
- le scelte pianificatorie concordate e/o coordinate all'interno di strumenti urbanistici attuativi intercomunali (PATI) (approfondimento del PTCP in ambiti territoriali omogenei) che comportino variazioni non in contrasto e coerenti con gli obiettivi e le finalità del Piano. (art. 11)

Il PTCP oltre ai seguenti obiettivi generali di conservazione, gestione e sviluppo relativi alle macro realtà dei sistemi ambiente, spazio rurale, urbano e produttivo:

- salvaguardare l'ambiente naturale, culturale e dei paesaggi, valorizzando contestualmente le risorse umane, naturali e culturali;
- sviluppare in modo equilibrato le opportunità insediative, con particolare riguardo alle attività produttive;
- garantire a tutti l'accesso alle dotazioni territoriali;
- perseguire la qualità dell'insediamento urbano_produttivo, sia dell'intera rete urbana, sia delle singole realtà, sui piani funzionale, morfologico, e paesaggistico, con l'obiettivo di razionalizzare l'uso del suolo grazie all'azione di rinnovo e recupero urbano e delle aree produttive;
- elevare la mobilità, di persone, cose e informazioni per le esigenze economico-finanziarie e in modo sostenibile per l'ambiente, mediante il riequilibrio modale e privilegiando i trasporti collettivi su ferro;
- tutelare il territorio agricolo e favorire la specializzazione delle produzioni;

individua obiettivi e delle norme specifiche per l'ambito dei Colli Euganei come di seguito riportato:

a) obiettivi

- prevenzione dei dissesti e delle frane, che determinano il rischio di instabilità dei versanti collinari;
- valorizzazione delle risorse agro-forestali : uva doc e olio dei colli;
- valorizzazione della risorsa termale e in particolare non legata solamente allo sfruttamento turistico-sanitario ma anche come integratore energetico, energia pulita e rinnovabile per eccellenza “nell’ambito di una pianificazione concertata di controllo della risorsa”;
- conciliare le interferenze delle aree di margine sul sistema naturalistico di valore come quello del parco dei colli (zone di filtro);
- regolamentazione delle cave ricadenti al di fuori del Parco Colli Euganei in uno specifico piano intercomunale; la regolamentazione riguarda in primis la riqualificazione e la riconversione individuando le possibili destinazioni d’uso tra le svariate possibilità in campo agronomico, turistico, del tempo libero e anche idrogeologico; mentre per quanto riguarda le cave dimesse ricadenti all’interno dell’ambito del Parco si rimanda a quanto previsto dal PA.;
- per quanto riguarda i vincoli idrogeologico forestale, le zone boscate, valorizzazione dell’attività agricola come forma di tutela e presidio del territorio rimanda a quanto già stabilito nel Piano Ambientale.

b) normativa

- ai fini della tutela del rischio di instabilità dei versanti i 15 comuni dell’area collinare, definiscono una unitaria disciplina urbanistica nel PATI, in relazione alle rispettive classi di sensibilità (art. 13, ultimo comma);

attenzione a:

- individuazione e perimetrazione delle zone territoriali omogenee e delle fasce di rispetto necessarie all’ecosistema vigneto;
- all’individuazione dei sistemi costruttivi e materiali tradizionali;
- alle esigenze di ospitalità connesse al turismo culturale;
- all’aggiornamento delle normative in funzione della priorità del riuso di edifici urbani e rurali adibiti al ciclo produttivo del vino ed al turismo rurale (art. 18, lettera n);
- i Comuni, nell’ambito della pianificazione intercomunale, con eventuali approfondimenti di livello locale, di concerto con l’Ente Parco Colli, predispongono un’adeguata progettualità accompagnata da una specifica normativa, che configuri l’area come un ingresso al Parco Colli in stretto collegamento con il polo urbano di Padova, valorizzando le connessioni e i percorsi per il tempo libero, attraverso itinerari storico monumentali e

naturalistici, intensificando le connessioni “verdi” tra i sistemi ambientali (soprattutto parchi e canali) della periferia padovana e il Parco collinare.

Nella medesima pianificazione si approfondirà il fenomeno della subsidenza e sfruttamento della risorsa geotermica (art. 18, lettera n);

- i Comuni nell’ambito della pianificazione intercomunale predispongono una adeguata progettualità accompagnata da specifica normativa che favorisca:
 - l’organizzazione della viabilità in gerarchie e la differenziazione dei percorsi e degli itinerari storico monumentali e naturalistici;
 - l’intensificazione delle connessioni “verdi” tra i sistemi ambientali (soprattutto parchi e canali) interclusi nei centri urbani ed il sistema collinare (art. 20/H);
 - la valorizzazione dell’attività agricola come forma di tutela e presidio del territorio, indirizzata a favorire forme culturali “biologiche”, colture tradizionali i poco impatto, e la valorizzazione dei prodotti tipici da associare all’attività agrituristica, oltre che introdurre idonee direttive per la ricomposizione vegetazionale delle cave dimesse e indicate le destinazioni d’uso compatibili (art. 24/C).

Il PTCP delega alla pianificazione intercomunale PATI le scelte urbanistiche che determinano esternalità rispetto ai confini comunali o che per una loro efficace attuazione richiedono una visione e condivisione a scala sovracomunale, tra queste vi sono:

- definizione di criteri per l’individuazione dei siti per la localizzazione di reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico;
- pianificazione del trasporto pubblico locale in modo integrato funzionalmente e territorialmente;
- localizzazione di eventuali centri per la promozione e miglioramento della qualità, delle lavorazioni e commercializzazione dei prodotti agricoli;
- definizione dei tracciati indicati nel Piano Provinciale della viabilità;
- ambiti di pianificazione di nuovi insediamenti delle grandi strutture di vendita;
- individuazione delle nuove funzioni degli insediamenti dimessi o obsoleti;
- definizione di una disciplina di sviluppo qualificazione dei poli produttivi di interesse sovracomunale;
- promozione dello studio storico e la valorizzazione dei grandi edifici monastici, e salvaguardia delle aree storicamente adibite a sacro o spazi di culto;
- conservazione dei coni ottici privilegiati e delle vedute panoramiche dei beni;
- previsione intercomunale di itinerari ciclabili;
- consolidamento ed ampliamento dei musei locali di settore;

- promozione delle reti territoriali;
- tutela del paesaggio fluviale;
- disciplina delle aree ad elevato grado di tutela favorendo il mantenimento dell'integrità fisica, ed ambientale e del paesaggio;
- formazione di connessioni ecologiche e le relative fasce di rispetto e di filtro.

Il PTCP della Provincia di Padova è stato adottato con deliberazione di Consiglio Provinciale n. 46 del 31.07.2006, ora in regime di salvaguardia ai sensi dell'art. 10 delle N.T..

Il PTCP in data 09.02.2009 è stato trasmesso alla Regione per la superiore approvazione.

A partire dal 28 dicembre 2009, a seguito dell'approvazione del proprio Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale da parte della Regione del Veneto (Deliberazione di Giunta n. 4234 del 29.12.2009, pubblicata sul B.U.R. n. 14 del 16.02.2010), secondo quanto previsto dalla L.R. n. 11/2004, la Provincia di Padova ha assunto le competenze relative all'approvazione dei Piani di Assetto del Territorio (PAT) comunali oltre che delle varianti ai PRG ancora in itinere e, più in generale, la gestione in materia di "governo del territorio".

E' quindi opinione comune tra gli Enti coinvolti, che il modello proposto dal PTCP della Provincia di Padova, coerentemente con i contenuti del nuovo strumento di pianificazione territoriale regionale – PTRC, sia uno dei pochi che possa rispecchiare le reali esigenze urbanistiche e di pianificazione territoriale dello scenario odierno e su questa convinzione si è basata l'approvazione Regionale del Piano Provinciale che ha poi portato al passaggio delle competenze in materia urbanistica.

Provincia e Regione riconoscono infatti che il nuovo esempio di "governance" proposto dal PTCP, basato sul "coordinamento gerarchico" e testato attraverso la copianificazione dei nove PATI (Medio Brenta, Conselvano, Monselicense, Comunità Metropolitana di Padova, Saccisica, Montagnanese, Estense, Camposampierese, Colli Euganei), sia quello più idoneo ad affrontare le problematiche legate all'uso del territorio, nel rispetto delle autonomie comunali e secondo i principi di decentralizzazione – decentramento di poteri e competenze, di sussidiarietà e di cooperazione-partecipazione.

In pratica, l'attività che la Provincia di Padova è ora chiamata a svolgere sarà incentrata nella verifica di coerenza – compatibilità della pianificazione comunale strategica, con i Piani sovraordinati (PTRC, PTCP, Piani Ambientali, Piani d'Area, ecc.) e con quelli di livello intercomunale in copianificazione mentre rimarrà in capo alla Regione la competenza relativa alla procedura VAS – VINCA e di validazione dei Quadri Conoscitivi dei Piani.

La semplificazione dei procedimenti, che si intende quindi attuare attraverso la nuova struttura della pianificazione urbanistica, trova immediata applicazione nella

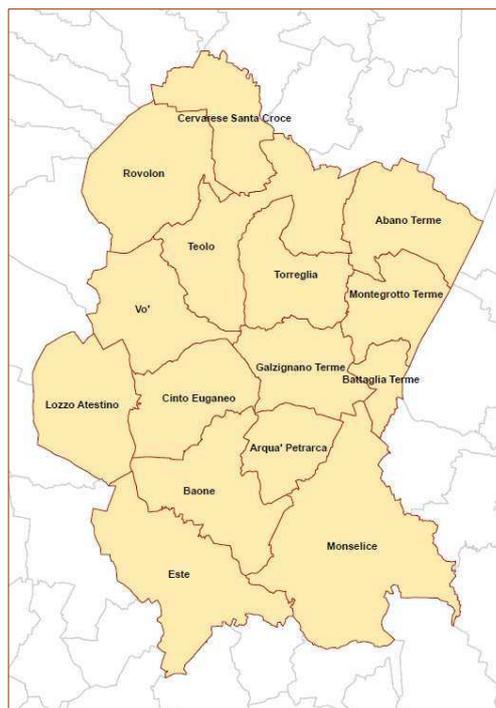
definizione del “quadro strategico” sopra descritto, già posto in essere nel territorio padovano tramite la coerenza e compatibilità tra le previsioni del PTCP e quelle condivise dei PATI.

All'interno di questo nuovo scenario urbanistico, i Comuni del territorio padovano sono dunque chiamati a partecipare attivamente ed in maniera coesa, assieme alla Provincia di Padova e alla Regione Veneto, alla pianificazione urbanistica, nella consapevolezza che, solo tramite una strategia territoriale condivisa è possibile attuare un più corretto governo del territorio.

E' in questa logica che va rafforzata la sinergia, in ambito territoriale, tra Comuni, Provincia e altri attori istituzionali competenti, al fine di dare maggiore competitività al sistema territoriale veneto. E' chiusa una fase, se ne apre un'altra, nel segno del dialogo e della collaborazione per competenze.

5.0 Parco Regionale dei Colli Euganei

Al fine di tutelare i caratteri naturalistici, storici e ambientali del territorio dei Colli Euganei è istituito ai sensi della L.R. N. 40/1984, il Parco Regionale dei Colli Euganei comprendente, in tutto o in parte, i territori dei seguenti Comuni: Abano Terme, Arquà Petrarca, Battaglia Terme, Baone, Cervarese S. Croce, Cinto Euganeo, Este, Galzignano Terme, Lozzo Atestino, Monselice, Montegrotto Terme, Rovolon, Teolo, Torreglia, Vò, estendendosi per 18.694 ettari (art. 1, commi 1 e 2, L.R. n. 38/1989).



Le finalità del Parco Regionale dei Colli Euganei sono le seguenti:

- a) la protezione del suolo e del sottosuolo, della flora, della fauna, dell'acqua;
- b) la tutela, il mantenimento, il restauro e la valorizzazione dell'ambiente naturale, storico, architettonico e paesaggistico considerato nella sua unitarietà e il recupero delle parti eventualmente alterate;
- c) la salvaguardia delle specifiche particolarità antropologiche, geomorfologiche, vegetazionali, faunistiche, archeologiche e paleontologiche;
- d) la fruizione a fini scientifici, culturali e didattici;
- e) la promozione, anche mediante la predisposizione di adeguati sostegni tecnico-finanziari, delle attività di manutenzione degli elementi naturali e storici costituenti il parco, nonché delle attività economiche tradizionali, compatibili con l'esigenza primaria della tutela dell'ambiente naturale e storico;
- f) lo sviluppo sociale, culturale ed economico delle popolazioni comprese nell'ambito del parco e su di esso gravitanti;

- g) la promozione delle funzioni di servizio per il tempo libero e di organizzazione dei flussi turistici presenti nelle zone euganee e nell'intero ambito regionale.

Sono presenti i maggiori rilievi collinari della Pianura Padana che si ergono, nettamente isolati, a sud-ovest di Padova (la massima elevazione, il Monte Venda, raggiunge quota 601 m).

La particolare ubicazione e genesi vulcanica, i diversi orizzonti climatici, la presenza attiva dell'uomo fin dai tempi più remoti, rendono il Parco unico per le sue ricchezze naturali, paesaggistiche, ambientali, culturali ed artistiche.

Con la Legge Istitutiva e la recente approvazione del Piano Ambientale, il Parco si è dotato di adeguati strumenti per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per l'incremento dello sviluppo economico e sociale del suo territorio in una logica di sostenibilità.

La gestione del Parco è affidata all'Ente Parco dei Colli Euganei denominato "Ente Parco".

Il Parco Regionale dei Colli Euganei, fin dalla sua istituzione, si è impegnato in modo attivo e concreto nel promuovere il territorio e le sue risorse. Ha sempre dato grande importanza, in sintonia con i Comuni aderenti al Parco, all'educazione naturalistica, in particolare per le seguenti attività: promozione mirata del territorio; comunicazione; educazione; coinvolgimento delle realtà locali (enti pubblici e privati, aziende, associazioni culturali e ambientali); offerta e diversificazione delle attività di visita guidata rivolte alle scuole, mettendo a disposizione del mondo della scuola un ricco ventaglio di proposte didattiche multidisciplinari per coltivare e far crescere assieme la responsabilità nella tutela, qualità e valorizzazione dell'ambiente, ed a gruppi di adulti; realizzazione di progetti di educazione naturalistico-ambientale annuali e pluriennali.

Il Parco Regionale dei Colli Euganei sta proseguendo il percorso per l'adesione alla Carta Europea del Turismo Sostenibile (CETS). Essa è uno strumento di Europarc paragonabile ad un percorso di certificazione, che permette una migliore gestione delle aree protette attraverso lo sviluppo del turismo sostenibile. L'elemento centrale della CETS è la collaborazione tra tutte le parti interessate a sviluppare una strategia comune ed un piano d'azione per lo sviluppo turistico, sulla base di un'analisi approfondita della situazione locale. Aderire alla CETS vuol dire promuovere concretamente l'approccio dello sviluppo sostenibile durevole; l'adesione alla Carta, come dimostrano le numerose esperienze nazionali e internazionali, permette di armonizzare e valorizzare le forze economiche presenti sul territorio e di garantire un'adeguata qualità della vita alla popolazione locale.

Gli obiettivi fondanti della Carta Europea sono i seguenti:

- migliorare la conoscenza ed il sostegno alle Aree Protette d'Europa, soggetti fondamentali del nostro patrimonio, che devono poter essere preservati e tutelati per le presenti e future generazioni;

- migliorare lo sviluppo sostenibile e la gestione di un turismo nelle aree protette che tenga conto delle necessità dell'ambiente, delle comunità locali, delle attività imprenditoriali locali e dei flussi di visitatori.

I Principi della Carta per il Turismo Sostenibile possono essere così riassunti:

1. coinvolgimento di tutti coloro che sono implicati nel settore turistico dell'area protetta, per il suo sviluppo e la sua gestione;
2. predisposizione di una strategia da rendere effettiva per il turismo sostenibile ed un piano d'azione per l'area protetta;
3. tutelare e migliorare il retaggio naturale e culturale dell'area, attraverso il turismo, ma al contempo per proteggere l'area da uno sviluppo turistico sconsiderato;
4. garantire ai visitatori un elevato livello di qualità in tutte le fasi della loro visita;
5. Comunicare efficacemente ai visitatori le caratteristiche proprie ed uniche dell'area;
6. incoraggiare un turismo legato a specifici prodotti che aiutino a conoscere e scoprire il territorio locale;
7. migliorare la conoscenza dell'area protetta e gli aspetti di sostenibilità tra tutti quelli legati al turismo;
8. assicurare che il sostegno al turismo non comporti costi per la qualità della vita delle comunità locali residenti;
9. accrescere i benefici provenienti dal turismo in favore dell'economia locale;
10. monitorare ed influenzare il flusso di visitatori a ridurre gli impatti negativi.

6.0 Il Piano Ambientale

Il territorio del Parco è sottoposto a tutela in base al Piano Ambientale.

Gli scopi principali del piano sono due: tutelare e valorizzare l'ambiente del Parco e sostenere lo sviluppo economico e sociale della popolazione (art. 3 L.R. n. 38/1998).

Esso classifica il territorio in quattro differenti zone:

- zone di riserva naturale;
- zone di protezione agro-forestali, collinari e pedecollinari;
- zone di promozione agricola, collinari e pedecollinari;
- zone di urbanizzazione controllata;

stabilendo attraverso norme tecniche di attuazione i diversi usi del suolo (art. 11 N.A. P.A.).

Le scelte del Piano si sono caratterizzate per alcuni aspetti peculiari, uno di questi riguarda l'intenzione di estendere le misure di salvaguardia alle aree esterne a corona del perimetro del Parco, al fine di garantire una protezione adeguata all'intero Parco. Le difficoltà interpretative legate alla definizione di "zone limitrofe del Parco" hanno di fatto reso inapplicato tale intento. ("zone pre-parco" – art. 4 L.R. n. 40/1984; art. 3, c. 4, L.R. n. 38/1989; art. 18 N.T. P.A. "aree limitrofe")

Un secondo aspetto concerne l'importanza assegnata al paesaggio. Ai fini dell'articolazione territoriale della tutela paesistica, il P.A. suddivide il territorio dei Colli in "unità di paesaggio" (26 unità) diversamente caratterizzate sotto il profilo ambientale e paesistico (relazioni visive, ecologiche e funzionali che nel loro insieme conferiscono una precisa identità territoriale).

Un terzo aspetto riguarda il tentativo di spostare l'asse della tutela ambientale dai vincoli alla gestione attiva.

Gli **obiettivi** generali del P.A. consistono in:

- a) valorizzazione della identità, della riconoscibilità e della leggibilità del Parco nella sua globalità, unitarietà e rappresentatività, rispetto al contesto territoriale;
- b) promozione e organizzazione di forme di fruizione didattica, culturale, scientifica, turistica e ricreativa coerenti con l'obiettivo precedente, compatibili con le esigenze di tutela dei siti e delle risorse, con azioni coordinate a livello territoriale;
- c) promozione ed organizzazione delle attività economiche coerenti con gli obiettivi precedenti e funzionali allo sviluppo sociale, economico e culturale delle popolazioni locali, con particolare riguardo per la qualificazione delle attività agricole e forestali e per il controllo dei processi urbanizzativi, sulla base di azioni coordinate con gli enti territoriali interessati.

Le **strategie** del Piano sono articolate in 5 punti:

- gestione del patrimonio naturale e culturale;
- controllo delle attività incompatibili, di cava e degli impianti emittenti radiotelevisivi;
- valorizzazione agro-forestale;
- controllo dell'urbanizzazione dei processi di urbanizzazione;
- organizzazione e controllo della fruizione.

Il Piano non poteva esaurirsi in una semplice funzione di controllo normativo, perciò una parte consistente del piano è rivolta all'impostazione di diversi progetti così distinti:

- progetti tematici, legati a problematiche settoriali (es. progetto cave, progetto antenne, progetto agricoltura, ecc.);
- progetti integrati, interessano 6 aree di notevole complessità (es. Villa Lugli);
- progetti d'intervento unitario, riguardano 17 aree di diversa natura, in ambiti territoriali di minor complessità (Cava Bomba, Laghi di Volti, ecc.).

7.0 Il Piano di Utilizzo della Risorsa Termale (PURT)

Il Veneto, essenzialmente in linea con altri percorsi regionali, ha dato tempestivamente disciplina al settore cave, dapprima con la L.R. 17 aprile 1975, n. 36 e successivamente con la L.R. 7 settembre 1982, n. 44, attualmente in vigore con varie ma non sostanziali modifiche.

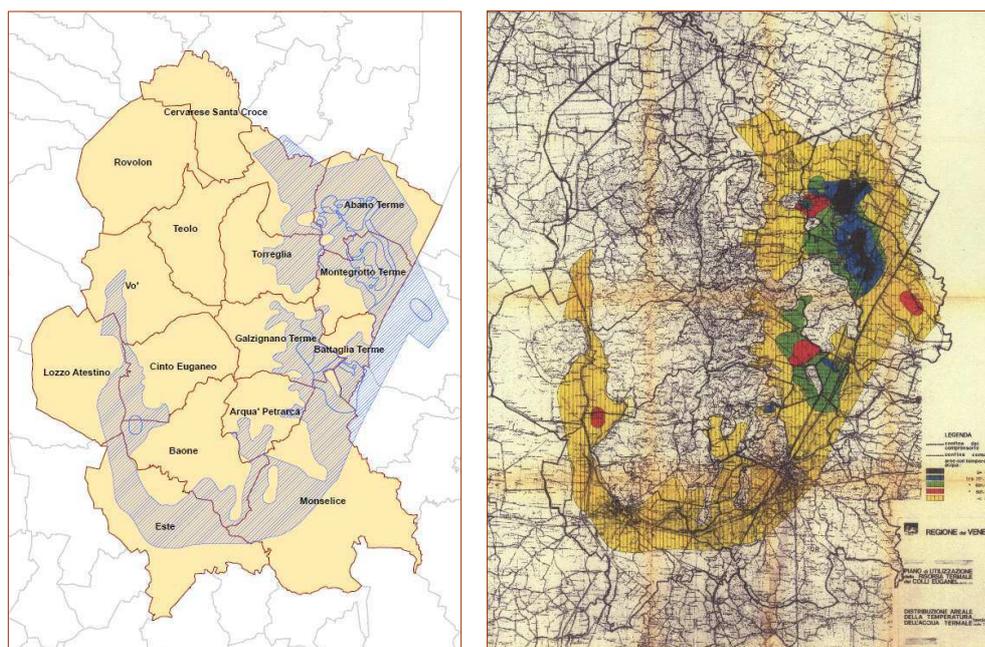
Successivamente è stata disciplinata la coltivazione delle acque minerali e termali con la L.R. 10 ottobre 1989, n. 40 recante la “*Disciplina della ricerca, coltivazione e utilizzo delle acque minerali e termali*”, perseguendo finalità di tutela e valorizzazione, nel preminente interesse generale.

Tale legge prevede, infatti, che il Piano Regionale delle acque minerarie e termali – al quale devono adeguarsi i singoli Piani di Utilizzazione relativi ad aree idrominerarie omogenee – abbia i seguenti requisiti:

- a) individuazione degli orizzonti acquiferi in roccia, di quelli del sistema freatico o del sistema artesiano;
- b) individuazione delle caratteristiche batteriologiche, chimiche e chimico-fisiche dei principali orizzonti acquiferi;
- c) misure di protezione igienica delle sorgenti;
- d) localizzazione delle miniere di acqua minerale e termale esistenti e illustrazione delle caratteristiche di cui alla precedente lett. b), nonché di quelle farmacologiche e cliniche;
- e) classificazione delle acque minerali e termali in relazione sia agli orizzonti acquiferi, sia alle miniere esistenti;
- f) localizzazione degli impianti di utilizzazione delle acque minerali e termali e indicazione delle principali specializzazioni curative;
- g) capacità di produzione degli impianti di imbottigliamento delle acque minerali, distinta per caratteristica qualitativa;
- h) quantità erogate, distinte per caratteristiche e usi, delle acque termali;
- i) direttive di coordinamento con altri Piani regionali di utilizzo delle acque sotterranee;
- j) delimitazione delle aree, all'interno delle quali è vietata la ricerca e l'utilizzazione delle acque minerarie e termali, in relazione a particolari esigenze di carattere idrogeologico, urbanistico e ambientale;
- k) indicazione, anche in base alla classificazione stabilita, delle disponibilità di acque minerali e termali da riservare agli usi previsti dalla legge;
- l) indicazione delle aree idrominerarie omogenee per la redazione dei Piani di Utilizzazione delle acque minerali e termali;
- m) definizione di ogni elemento necessario ad una corretta gestione delle acque

minerarie e termali.

Il termalismo della Regione Veneto e in particolare dell'area individuata nei Colli Euganei e nelle zone immediatamente circostanti, il c.d. Bacino Idrominerario Omogeneo dei Colli Euganei (BIOCE), è una realtà economica consolidata da tempi storici, che rappresenta una straordinaria valenza terapeutica-sanitaria, riconosciuta a livello internazionale, oltre che una importantissima valenza economica.



A questo proposito, la “potenzialità” del Bacino Termale – che interessa il territorio di dieci Comuni della Provincia di Padova – può essere riassunta con i seguenti dati:

- 129 stabilimenti curativi termali;
- capacità ricettiva di 18.500 posti letto che rappresentano circa il 10% del sistema ricettivo della Regione Veneto;
- 220 piscine termali;
- oltre 5.000 dipendenti diretti e circa 18.000 dell'indotto;
- 140 concessioni minerarie;
- oltre 200 pozzi attivi, molti dei quali spinti a profondità prossime ai 1000 metri.

Il “settore termale” si conferma, quindi, quale risorsa primaria del mercato euganeo, tanto che il turismo patavino è nato proprio su questi presupposti.

L'idea che sta alla base dello studio di rivisitazione del “PURT” (si tratta di un Piano redatto a cavallo degli anni '80: la maggior parte dei Comuni non aveva il P.R.G., non c'era il PTRC ne tantomeno il PTCP), uno dei Piani di Settore regionali di maggiore rilevanza per il territorio della Provincia di Padova, nasce dall'esigenza di verificare l'attualità di tale strumentazione alla luce delle complesse dinamiche di trasformazione

territoriale in atto a cui sono condizionati i livelli di sviluppo futuro del sistema termale euganeo in una prospettiva di integrazione europea.

La Provincia di Padova, concorda con la Regione nel ritenere ormai improrogabile la necessità, richiesta da più parti, di revisionare il P.U.R.T. essendo tale strumento ormai datato in ragione sia dell'evoluzione delle tecniche di utilizzo della risorsa termale, sia dell'evoluzione della normativa urbanistica, con particolare riferimento alla compresenza, nel medesimo ambito, di più strumenti di pianificazione territoriale come ad esempio il "Piano Ambientale" del Parco dei Colli Euganei.

L'approvazione del PURT e relative varianti è di competenza del Consiglio Regionale; la Provincia di Padova – con i Comuni – svolge, in questa fase di studio, il ruolo determinante di Ente propositivo e di coordinamento che intende concorrere attivamente con la Regione alla celere risoluzione delle problematiche già evidenziate dai Comuni cercando di rendere snello e attuale un così importante strumento che valorizzi e tuteli questo territorio a fortissima vocazione turistica - terapeutica conosciuta a livello internazionale, ponendo in atto strategie adeguate a mantenere alto il livello di competitività del mercato termale.

8.0 Il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI)

8.1 i PATI della Provincia di Padova

La Provincia di Padova, sulla scorta delle strategie del proprio strumento di coordinamento territoriale, recentemente adottato, ha assunto una importante iniziativa, proponendosi Ente interlocutore nei confronti dei Comuni per la promozione ed il coordinamento di attività di rilevante interesse provinciale.

Lo strumento preordinato al coordinamento delle politiche di pianificazione urbanistica sovracomunale è il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI) dal quale discendono poi i singoli PAT / PI comunali.

La pianificazione coordinata riguarda ambiti sovracomunali omogenei per:

- caratteristiche insediativo-strutturali;
- geomorfologiche;
- storico-culturali;
- ambientali e paesaggistiche

ed ha, come finalità:

- il coordinamento delle scelte strategiche di rilevanza sovracomunale;
- la predisposizione di una disciplina urbanistica ed edilizia unitaria per ambiti intercomunali;
- la definizione di meccanismi di "perequazione territoriale" attraverso l'equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri tra i Comuni interessati mediante convenzione.

In questo senso l'elaborazione, in regime di copianificazione con i Comuni e la Regione, dei PATI nei nove ambiti territoriali omogenei definiti dal PTCP, quali la "Comunità metropolitana di Padova", il "Camposampierese", il "Cittadellese", i "Colli Euganei", il "Montagnanese", l'"Estense", il "Monselicense", il "Conselvano" e la "Saccisica".

Per ciascuno di questi ambiti, sono state individuate le seguenti tematiche di carattere generale:

- a) sistema ambientale;
- b) difesa del suolo;
- c) paesaggio agrario e storico;
- d) sistema insediativo-produttivo;
- e) sistema infrastrutturale e della mobilità;
- f) servizi a scala territoriale;

g) risparmio energetico e promozione fonti rinnovabili di energia.

La legislazione in materia di collaborazione tra Comuni, mette a disposizione varie forme istituzionali ed organizzative.

Si va, come noto, dalla cabina di regia, al protocollo d'intesa, alle convenzioni (ex art. 30 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali – TUEL), ai consorzi (ex art. 31), alla unione dei Comuni (ex art. 32), all'accordo di programma (ex art. 34), alle associazioni, sino alle società miste.

All'estero si ritrovano altre forme di collaborazione e cooperazione intercomunale sia di tipo istituzionale, sia di tipo volontario.

Quella alla quale si è maggiormente guardato nella concezione e nella progettazione dell'accordo è la c.d. “*agglomeration*” francese.

La forma di “*governance*” prescelta per i PATI è quella dell'accordo interistituzionale (ex L. n. 142/1190 – D. Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.).

Sostanzialmente si tratta di un “*accordo di pianificazione territoriale ed urbanistica*”, centrato sullo strumento del PATI come previsto dall'art. 16 della L.R. n. 11/2004.

Con questo *accordo* si realizza sia l'obiettivo della sussidiarietà “*orizzontale*” (tra i Comuni che partecipano all'accordo), sia quello della sussidiarietà “*verticale*”, per tramite del coordinamento operato dalla Provincia di Padova e con la partecipazione della Regione.

L'accordo, strettamente interistituzionale, è stato concepito dai sottoscrittori in forma aperta; ciò allo scopo di coinvolgere in prospettiva anche altri soggetti/attori del territorio al fine di allargare la sussidiarietà orizzontale.

L'art. 5 della L.R. 11/2004 prevede la concertazione e la partecipazione con gli altri Enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti; prevede inoltre il confronto con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico, invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dal PATI.

L'utilizzo di nuove tecnologie che consentano la formazione delle basi informatiche che costituiscono il quadro conoscitivo, cioè il sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica; la possibilità di concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico; gli accordi di programma finalizzati all'azione integrata e coordinata tra amministrazioni, altri soggetti pubblici o privati; l'istituto della perequazione, del credito edilizio e della compensazione; rafforzano il cambiamento da un modello impositivo ad un modello incentrato sul dialogo sul confronto, fatto salvo il riconoscimento in capo ai comuni della responsabilità diretta nella gestione del proprio territorio.

Con la stipula dell'accordo non si conclude la ricerca di un ulteriore progressivo rafforzamento della collaborazione intercomunale, al fine di realizzare al meglio gli obiettivi di coesione e sviluppo, e quindi di convergenza attraverso forme istituzionali adeguate allo scopo.

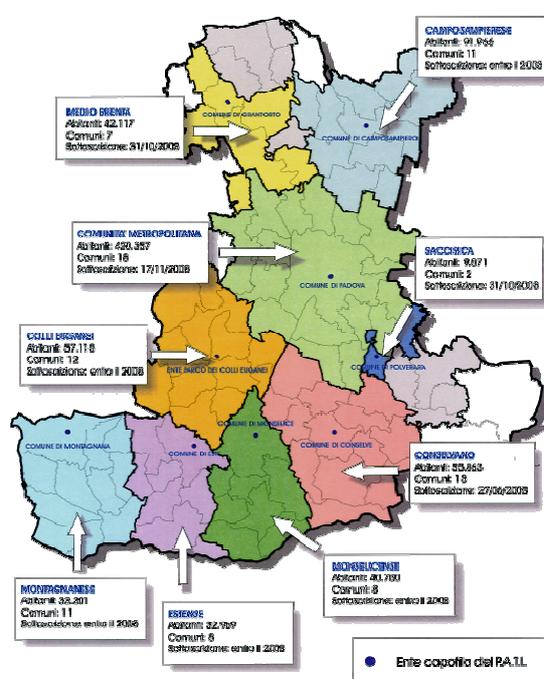
Anche a questo proposito presso ciascun Comune "capomandamento" dell'ambito territoriale del PATI di riferimento è stato costituito un "Ufficio di Piano", che svolge funzioni di coordinamento tecnico e organizzativo, di segreteria ed ospita le riunioni del tavolo tecnico e politico.

All'Ufficio, nel quale verranno riversate le banche dati territoriali e le progettualità, spetteranno anche importanti compiti di gestione e controllo.

In merito alla composizione dei P.A.T.I. della Provincia di Padova, allo stato attuale la situazione risulta essere quella di seguito evidenziata.

1. Comunità Metropolitana di Padova
2. Camposampierese
3. Alta Padovana *
4. Medio Brenta
5. Colli Euganei
6. Montagnanese
7. Estense
8. Monselicense
9. Conselvano
10. Saccisica
11. Tra Brenta e Bacchiglione *

* PATI in copianificazione con la sola Regione



I PATI sono Piani a medio termine, redatti sulla base di previsioni decennali, volti a definire, per i temi di pertinenza, gli obiettivi generali e l'assetto urbanistico del territorio, senza però produrre effetti conformativi sul regime giuridico degli immobili, se non per quanto consegue all'attività ricognitiva e di recepimento di vincoli già preordinati, cioè senza apporre alcun ulteriore vincolo espropriativo e senza assegnare diritti edificatori.

Rappresentano uno scenario innovativo che impone nuovi sistemi di pianificazione, una nuova "cultura" in grado di interpretare le dinamiche in atto e di "progettare" il futuro valutando la compatibilità degli interventi rispetto alla risorse urbanistico-ambientali del territorio.

I Piani definiscono, in particolare, le norme generali di governo del territorio e le azioni progettuali strategiche tali da favorire lo sviluppo sostenibile, in coerenza con

gli strumenti di pianificazione sovraordinati, cogliendo le aspettative di sviluppo espresse dalle comunità locali.

In relazione ai valori ambientali ed alle dinamiche di trasformazione del territorio, i PATI stabiliscono prescrizioni immediatamente efficaci, nonché indirizzi nei confronti della pianificazione di settore sott'ordinata e dei PAT / PI.

In particolare i PATI provvedono:

- alla tutela dei valori paesaggistici e ambientali, nelle componenti “ecologico-naturalistiche”, “storico-culturali” e geologiche;
- all'organizzazione generale del territorio e alla sua articolazione per gli ambiti produttivi che assicurino una equilibrata distribuzione delle previsioni di trasformazione e delle dotazioni necessarie allo sviluppo territoriale sostenibile;
- alla definizione dei criteri per la verifica di compatibilità dei P.I., ai sensi della L.R. 11/2004, previsti per l'attuazione dello strumento medesimo;
- al coordinamento delle politiche comunali, favorendo la revisione dei P.I. attraverso strategie di sviluppo tra loro coerenti.

Tali temi vengono sviluppati, da una parte in coerenza con le direttive dei Piani gerarchicamente preordinati, in particolare del PTCP adottato, dall'altra dettando prescrizioni rivolte al successivo livello programmatico dei PAT / PI, coerentemente con le finalità dell'art. 2 della LUR.

Nella sostanza i PATI rappresenta una sorta di “*contenitore*” delle grandi scelte strategiche, mentre con i singoli P.I. si dettaglieranno tali scelte, dal punto di vista della forma dell'insediamento.

Questa ottica rappresenta, quindi, la chiave di lettura e di interpretazione degli elaborati afferenti ai singoli Piani che, coerentemente con quanto previsto dal PTCP, hanno perseguito i seguenti obiettivi:

- elaborazione di una politica territoriale in base alle infrastrutture esistenti ed a quelle programmate;
- promozione di un'organizzazione razionale delle zone industriali;
- localizzazione dei centri direzionali e del terziario all'esterno dei centri storici urbani, in prossimità dei grandi nodi di comunicazione, eventualmente prevedendo uno sviluppo ad alta densità insediativa;
- rilancio e sostegno delle funzioni commerciali e residenziali dei centri storici e delle aree urbane;
- salvaguardia dell'ambiente naturale, culturale e dei paesaggi, valorizzando contestualmente le risorse umane, naturali e culturali;
- sviluppo equilibrato delle opportunità insediative, con particolare riguardo alle attività produttive;
- garantire a tutti – singoli, famiglie ed imprese – l'accesso alle dotazioni territoriali,

in specie a quelle di valenza provinciale;

- perseguire la qualità dell'insediamento urbano-produttivo, sia dell'intera rete urbana, sia delle singole realtà, sul Piano funzionale, morfologico e paesaggistico, con l'obiettivo ulteriore di ridurre l'occupazione di suolo, grazie all'azione di rinnovo e recupero delle aree urbane e delle aree per insediamenti produttivi;
- elevare la mobilità, di persone, cose e informazioni per le esigenze economico-finanziarie in modo sostenibile per l'ambiente, perseguendo gli obiettivi di integrazione e riequilibrio modale, privilegiando i trasporti collettivi su ferro;
- tutelare il territorio agricolo e favorire la specializzazione delle produzioni.

8.2 la perequazione riferita al territorio intercomunale

Perequazione urbanistica e azioni di compensazione territoriale se riferite ai PATI pongono implicazioni e punti di vista essenzialmente diversi da quelli consueti riferiti alla sola pianificazione comunale.

Questi punti di vista corrispondono rispettivamente a quello della "pianificazione di area vasta" la cui titolarità fa capo al livello provinciale, ed a quello ulteriormente "intermedio" che si individua nella "pianificazione strutturale di scala intercomunale".

La formazione con il PTCP di indirizzi sulle previsioni insediative e la determinazioni di "vocazioni" per macroaree attraverso il ricorso ai PATI trae conferma anche dalla validità dei principi e degli strumenti relativi ai temi della perequazione e delle compensazioni correlate, ma pone l'esigenza di una loro rilettura e ridefinizione.

La disposizione di legge (perequazione urbanistica) se legata a livello d'intervento comunale è su di esso correttamente proporzionata; mostra però un limite o meglio comporta due ordini di problemi proprio in riferimento alla scala dei processi di pianificazione:

- primo problema
quali sono le condizioni / conseguenze dell'adozione di politiche di Piano perequative alla scala del PATI, in particolare quali possibili ricadute hanno queste politiche in termini di reciprocità dei "vantaggi" connessi all'attuazione delle previsioni fra i diversi Comuni coinvolti da un medesimo processo di pianificazione urbanistica, ma che – a norma di legge – hanno necessità di politiche di bilancio riferite alla sola scala comunale. In estrema sintesi, se da un lato oggi i Comuni possono fare un PATI, l'atto fondamentale delle amministrazioni, cioè il bilancio, rimane legato alla scala del singolo Comune. Non esiste – anche per motivi giuridici legati alla legittimità della rappresentanza – un "bilancio intercomunale".
- secondo problema
quali sono, se esistono, le modalità possibili, alla scala corrispondente all'intero territorio provinciale, per operare interventi di riequilibrio degli stessi "vantaggi" in

riferimento alle diverse “macro-aree” che costituiscono tale territorio (ambiti preferenziale previsti dai PATI), in funzione della loro maggiore, minore o nulla vocazione allo sviluppo urbanistico ed edilizio, ovvero – per converso – al prevalere su alcune di esse di vocazioni nettamente alternative (come ad esempio quelle a carattere paesistico – ambientale, di tutela, ecc.) come è nel contesto territoriale collinare (anche se non mancano situazioni analoghe nelle zone di pianura), che è condizione determinante perché le previsioni di larga scala non cadano sotto il fuoco amico delle esigenze di “campanile” o delle ritorsioni per il mancato raggiungimento di un sistema di “reciproche convenienze”.

Si tratta di un processo (scenario) che potrebbe consentire di recuperare condizioni di maggiore equità fra gli Enti ma, con altrettanta probabilità, non esistendo alcun obbligo, potrebbe anche venire a mancare pregiudicando il pieno successo del processo di disegno unitario e coordinato dello sviluppo territoriale delineato dal PTCP o, perlomeno, rendendone più complesso, lungo e accidentato il percorso.

In questo senso è auspicabile introdurre forme di compensazione territoriale a livello intercomunale tali da riconoscere le esigenze particolari delle zone meno avvantaggiate.

In questo senso la “perequazione territoriale” e le “convenzioni di compensazione” possono aiutare a dare una risposta ai problemi sopra evidenziati in riferimento alla scala dei processi di pianificazione.

La “perequazione territoriale” persegue la ripartizione equa tra i Comuni dei vantaggi di concentrazione insediativa e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle infrastrutture di interesse generale e degli interventi necessari alla creazione delle condizioni di sostenibilità dello sviluppo.

La possibilità di operare compensazioni finanziarie fra Enti si scontra con una serie di difficoltà di natura giuridica, principalmente costituite:

- dall'autonomia finanziaria riconosciuta ai Comuni circa la destinazione delle proprie entrate;
- dai vincoli legislativi di destinazione su alcune specifiche fonti di entrata;
- dai limiti costituzionali al potere legislativo regionale in materia tributaria;
- dall'inesistenza o dall'inefficacia di meccanismi sanzionatori nei confronti delle Amministrazioni che non rispettano decisioni concordate in sede consortile.

Si aggiungono poi ulteriori difficoltà operative dovute alla difficoltà ad effettuare stime preventive dell'ammontare delle risorse finanziarie in gioco, dell'entità delle sperequazioni che si determinerebbero in assenza di strumenti compensativi e della definizione delle concrete modalità da seguire sul piano amministrativo in sede di compensazione fra i soggetti beneficiati e quelli svantaggiati.

Nel tentativo di superamento di detti limiti il presupposto giuridico può essere ricercato negli “accordi territoriali” intesi quali procedure per concordare obiettivi e scelte comuni,

nonché per coordinare l'attuazione delle previsioni intercomunali.

8.2.1 Rapporti fra i diversi tipi di perequazione (urbanistica, territoriale, finanziaria)

Così come la “perequazione urbanistica” viene assunta a “parametro di correttezza” nelle scelte incisive del pianificatore sul diritto di proprietà dei “suoli”, con tutta la tematica dei “vincoli urbanistici”, nonché a parametro della “congruità” delle indennità di espropriazione come indicato dalla Corte Costituzionale, la “perequazione territoriale” ha lo scopo di rendere “indifferente”, per quanto riguarda gli effetti sulla finanza dei Comuni, la localizzazione degli insediamenti stessi in determinati Comuni piuttosto che in altri e, in particolare, di evitare le sperequazioni derivanti dalla tendenziale concentrazione dei nuovi insediamenti produttivi, commerciali e terziari negli ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale e dei poli funzionali specificatamente previsti dal PTCP.

In sostanza la “perequazione urbanistica” (o immobiliare) ha obiettivi in comune con la “perequazione territoriale” (l'efficienza allocativa e l'equità), ma opera in sedi diverse (nell'ambito dello strumento urbanistico comunale) e si rivolge a soggetti diversi (i proprietari dei suoli).

La “perequazione finanziaria” consiste in quel particolare strumento finalizzato a ridurre le profonde differenze rinvenibili tra le basi imponibili fatte registrare dalle varie aree territoriali che compongono un determinato sistema economico (regionale o nazionale).

Tali differenze vanno infatti minimizzate mediante trasferimenti intergovernativi, in quanto esse danno luogo a gettiti di diverso ammontare con i quali vanno finanziati i servizi pubblici locali, il cui livello minimo – per il principio costituzionale di uguaglianza (fiscale) dei cittadini – dovrebbe però essere uguale nelle varie aree territoriali.

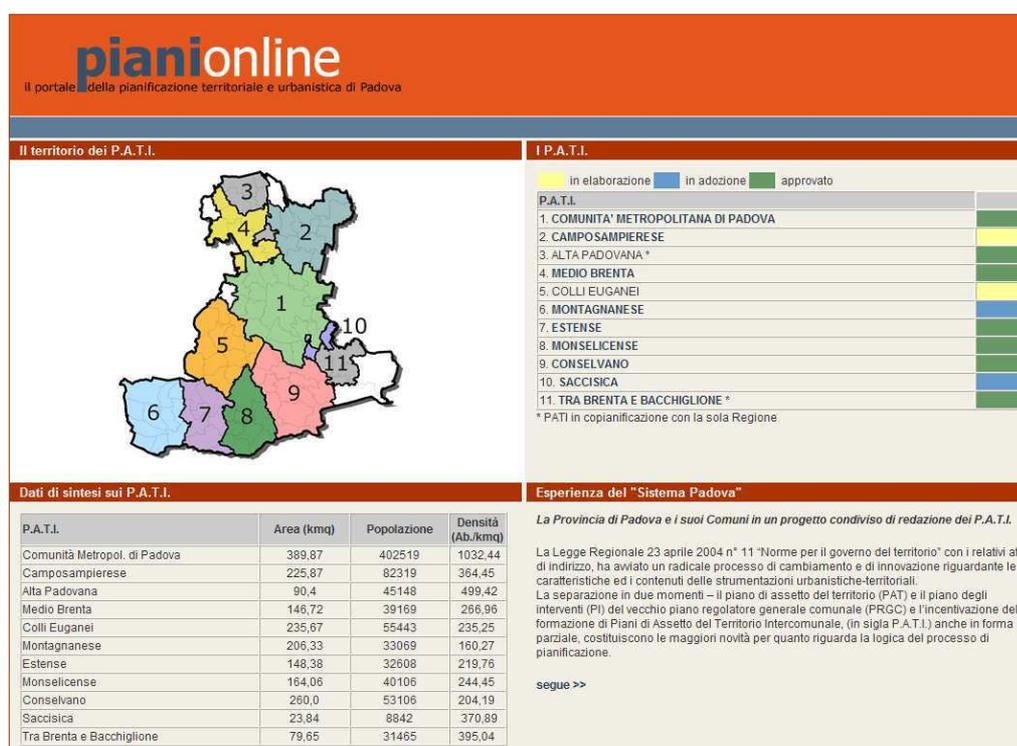
In conclusione, le relazioni che intercorrono fra i vari tipi di perequazione (urbanistica, territoriale e finanziaria) e che, nello stesso tempo, ne costituiscono elementi di differenziazione, possono essere sinteticamente riepilogate nel seguente prospetto, con riferimento agli obiettivi perseguiti da ciascun tipo di perequazione, ai soggetti in essi coinvolti ed ai loro ambiti territoriali di operatività.

tipo di perequazione	urbanistica	territoriale	finanziaria
obiettivi perseguiti	distribuire equamente i diritti edificatori fra le proprietà immobiliari comprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica	compensare le esternalità prodotte a livello sovra-comunale come conseguenza di progetti di sviluppo territoriale condivisi	ridurre al minimo le differenze fra le basi imponibili delle varie aree territoriali che compongono un determinato sistema socio-economico
soggetti coinvolti	proprietari (privati) e Amministrazioni comunali	Amministrazioni locali (Comuni, Provincia e Regione)	Amministrazioni pubbliche (Governo centrale, Regioni e Comuni)
ambiti territoriali	Micro-territoriale (= singolo comune)	Meso-territoriale (= insieme di comuni)	Macro-territoriale (= intero territorio regionale / nazionale)
direzione	orizzontale (fra privati)	orizzontale (fra Enti parioridanti)	verticale (dallo Stato agli Enti locali)

8.3 Il PATI dei "Colli Euganei"

L'art. 12, c. 4, della L.R. n. 11/2004 definisce il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI) lo strumento di pianificazione intercomunale finalizzato a pianificare in modo coordinato scelte strategiche e tematiche relative al territorio di più Comuni, mentre l'art. 16, c. 1, precisa che esso può – nel disciplinare in tutto o in parte il territorio dei Comuni interessati – affrontare anche singoli tematismi, demandando al PTCP la facoltà di stabilire la necessità del coordinamento ai sensi dell'art. 22, c. 1, lett. n) della medesima legge regionale.

L'art. 7 del PTCP approvato stabilisce che esso si attua anche attraverso l'adozione, da parte dei Comuni individuati dal medesimo, dei Piani di Assetto del Territorio Intercomunali, tematici, secondo quanto previsto dagli articoli 15 e 16 della L.R. n. 11/2004.



Il PATI nella gestione del sistema ambientale e del paesaggio, recepisce le direttive e le prescrizioni della pianificazione sovraordinata ed, eventualmente le integra, per la parte di competenza.

Gli obiettivi indicati per il futuro assetto programmatico del territorio dovranno essere coerenti con gli obiettivi del Piano Regionale di Sviluppo, che contiene – come già descritto – gli indirizzi e gli obiettivi del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, quali:

- elaborare una politica territoriale in base alle infrastrutture esistenti e a quelle programmate;
- promuovere un'organizzazione razionale delle zone industriali;

- localizzare i centri direzionali e del terziario all'esterno dei centri storici urbani, in prossimità dei grandi nodi di comunicazione, eventualmente prevedendo uno sviluppo ad alta densità insediativa;
- rilanciare e sostenere le funzioni commerciali e residenziali dei centri storici e delle aree urbane.

La coerenza del PATI va ricercata, inoltre, con gli obiettivi individuati nel PTCP, ossia:

- a) salvaguardare l'ambiente naturale, culturale e dei paesaggi, valorizzando contestualmente le risorse umane, naturali e culturali;
- b) sviluppare in modo equilibrato le opportunità insediative, con particolare riguardo alle attività produttive;
- c) garantire a tutti - singoli, famiglie e imprese - l'accesso alle dotazioni territoriali, in specie a quelle di valenza provinciale;
- d) perseguire la qualità dell'insediamento urbano - produttivo, sia dell'intera rete urbana, sia delle singole realtà, sui piani funzionale, morfologico e paesaggistico, con l'obiettivo ulteriore di ridurre l'occupazione di suolo, grazie all'azione di rinnovo e recupero urbano e delle aree per insediamenti produttivi;
- e) elevare la mobilità, di persone, cose e informazioni per le esigenze economico - finanziarie e in modo sostenibile per l'ambiente; al riguardo si perseguiranno gli obiettivi di integrazione e riequilibrio modale, privilegiando i trasporti collettivi su ferro;
- f) tutelare il territorio agricolo e favorire la specializzazione delle produzioni.

In tale ottica, il PATI dei Colli Euganei potrebbe assumere il ruolo di strumento complementare di coordinamento per le parti dei territori contermini escluse dall'ambito del Piano Ambientale e del Piano Paesaggistico e per i temi da questi disciplinati, al fine di uniformare e graduare l'inserimento con il territorio circostante.

Nell'ambito del quadro normativo descritto ai punti precedenti e in concomitanza con la predisposizione dei nuovi strumenti urbanistici è opportuno che, per una gestione coerente del territorio dei Colli Euganei, siano chiariti i contenuti ed evitate sovrapposizioni interferenti tra i seguenti piani:

- Piano Ambientale;
- Piano Paesaggistico;
- P.U.R.T.;
- Piano di Assetto del Territorio Intercomunale.

Appare superfluo affermare che è necessario riconoscere ad ogni strumento il proprio campo di applicazione, il proprio specifico disciplinare, eliminando quelle sovrapposizioni che generano tanti disguidi, nonché armonizzando le diverse disposizioni.

Per eliminare le discrepanze e le conflittualità che si possono verificare qualora Piani differenti disciplinano il medesimo territorio è fondamentale che i diversi Enti preposti alla loro formazione esercitino le loro funzioni di pianificazione, gestione e controllo in modo coordinato assicurando il collegamento e la coerenza fra politiche territoriali e settoriali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di coerenza ribadito nuovamente dalla nuova Legge Urbanistica Regionale. In questo senso è auspicabile la conclusione di un accordo istituzionale.

In tali termini il PATI / PAT è lo strumento che per legge individua e pianifica dal punto di vista urbanistico i grandi temi e le scelte strategiche, strutturali a livello comunale o intercomunale; il Piano Ambientale dovrà assumere il ruolo di Piano di gestione; le finalità del nuovo P.U.R.T. dovranno consistere nell'individuazione e nella formazione di linee programmatiche che, puntando sulla valorizzazione della georisorsa termale, siano in grado di attivare scenari di crescita sostenibili. Analogamente anche il Piano Ambientale del Parco dovrà raccordarsi con il P.U.R.T. in una sorta di momento complessivo di razionalizzazione della pianificazione del comprensorio termale euganeo all'interno del quale potrebbe entrare a pieno titolo la nuova strumentazione di assetto del territorio intercomunale. Sotto il profilo tecnico sembra essere ragionevole prefigurare un P.U.R.T. che abbia più caratteristiche regolamentari che pianificatorie: il compito principale sarà quello di fornire norme igienico-sanitarie, edilizie e di disciplina del razionale utilizzo delle acque e dei fanghi senza sconfinare nelle "zonizzazioni" che il tempo ha dimostrato essere superate. Il Piano Paesaggistico individuerà gli ambiti e i sistemi di paesaggio definendone le specifiche norme di tutela.

Lo stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio, per quanto riguarda i rapporti tra le amministrazioni pubbliche che operano nella gestione e pianificazione del territorio ed in particolare nella tutela del paesaggio, afferma che essi devono essere improntati alla piena collaborazione nel definire gli indirizzi e i criteri finalizzati al perseguimento degli obiettivi di salvaguardia e di reintegrazione dei valori del paesaggio, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile del territorio.

E' pertanto opportuno che il PATI venga predisposto anche in accordo con la Soprintendenza al fine di garantire il rispetto del suddetto principio di coopianificazione in ottemperanza allo stesso art. 145 del Codice dei Beni culturali e ambientali.

Arquà Petrarca-PD, lì Febbraio 2012

UFFICIO DI PIANO COMUNALE