

Ancora sulla disciplina del PTRC per le aree afferenti ai caselli autostradali, gli accessi alle superstrade e alle stazioni SFMR

Lo scorso 5 luglio Venetoius ha pubblicato un interessante nota, curata da Fernando Lucato e Loris Dalla Costa, dal titolo *“Variante al PTRC con valenza paesaggistica: ha bloccato il PAT ed il PI dei Comuni a loro insaputa?”*

Sul medesimo tema riporto di seguito alcune riflessioni, confluite nel documento di osservazioni alla Variante 1/2013 del PTRC, che Confindustria Veneto ed ANCE-VENETO hanno depositato in Regione il 30 agosto scorso.

L'articolo 38 *“Aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade e alle stazioni SFMR”* delle NTA del PTRC, nella versione costituente l'allegato B4 della DGR 427/2013, che ha adottato la Variante n. 1 del PTRC a sua volta adottato ancora nel 2009, risulta profondamente modificato rispetto alla sua stesura originaria.

La norma è stata integralmente riformulata, con modifiche che hanno interessato anche la rubrica (sostituzione dell'espressione *“Aree afferenti agli accessi alla rete primaria”* con *“Aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade”*).

Comma 1

Rimane l'enunciato originario, in base al quale le aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade (che anche nel testo sostituiscono il più generico riferimento alla *“rete primaria”*) e alle *“stazioni SFMR”* (in luogo della più generica espressione *“accessi ... al SFMR”*), *“per un raggio di 2 km dalla barriera stradale”* (espressione invero impropria nel caso di stazioni SFMR), *“sono da ritenersi aree strategiche di rilevante interesse pubblico ai fini della mobilità regionale”*.

Viene, peraltro, soppresso l'ultimo periodo dell'originario primo, ed unico, comma 1, in base al quale *“Dette aree sono da pianificare sulla base di appositi progetti strategici regionali”*.

Si è, così, posto fine ad una evidente *“forzatura”*, costituita dal fatto che, stando al dettato del PTRC 2009, la pianificazione di tutte le aree delimitate da una circonferenza avente il raggio di 2 km da ciascun casello autostradale, accesso alla superstrada, stazione SFMR, avrebbe dovuto avvenire mediante *“appositi progetti strategici regionali”*.

Quest'ultima tipologia di progetto, pur non altrimenti definita dall'originaria versione della norma in commento, non poteva che essere il *“progetto strategico”* di cui all'art. 26 della L.R. 11/2004, sia per l'identità dell'espressione adoperata dalle due norme, sia perché l'originario art. 38 delle NTA del PTRC 2009 era evidentemente correlato all'art. 5 delle stesse NTA, che nella relativa stesura originaria indicava tra i progetti strategici individuati *“in prima attuazione del PTRC”*, anche il *“sistema insediativo afferente le stazioni del SFMR e l'accesso alla rete viaria primaria”*.

In conclusione: secondo il PTRC 2009 i Comuni nel cui territorio insistono (per le infrastrutture esistenti) o insisteranno (per quelle in fase di progetto) caselli autostradali, accessi ad una superstrada, stazioni SFMR, la pianificazione di vastissime superfici - spesso caratterizzate da storici processi di urbanizzazione/infrastrutturazione e da conseguenti sistemi insediativi - non avrebbe potuto limitarsi agli ordinari strumenti del PAT (o PATI) e del PI, ma ad essi si sarebbe dovuto sovrapporre (?) o coordinare (?) un ulteriore strumento - che era improprio denominare di pianificazione, come invece recitava l'ultimo periodo dell'originario art. 38 del PTRC 2009, trattandosi, piuttosto, di definire *“opere, interventi o programmi d'intervento”*, ex art. 26 della L.R. 11/2004 - con il necessario coinvolgimento della Regione.

La Variante 1/2013 distingue la portata della qualificazione delle aree in questione come “strategiche di rilevante interesse pubblico ai fini della mobilità regionale” a seconda della loro estraneità o meno al “tessuto urbano consolidato”, rispettivamente nei commi 2 e 3 dell’art. 38.

Rimane, in ogni caso, inalterata la dimensione “spaziale” (“raggio di 2 km dalla barriera stradale”¹) che caratterizza le predette aree, la cui estensione – come si può agevolmente constatare da alcune rappresentazioni grafiche riferite al territorio dei Comuni di Padova, di Verona e di Vicenza – appare assolutamente sproporzionata per eccesso.

Comma 2

Il comma 2 si occupa dello “sviluppo territoriale delle aree di cui al comma 1, non interessate da tessuti urbani consolidati”, fissando:

- a) un obiettivo → la “riorganizzazione e riqualificazione del sistema infrastrutturale e insediativo, tendente a un miglioramento generale del sistema stesso”;
- b) due contenuti → il “riordino degli insediamenti e attività presenti, anche nei territori esterni, relazionati alle aree stesse, che preveda una loro rilocalizzazione e concentrazione” e il “riordino delle zone agricole volto ad eliminare eventuali opere incongrue ed elementi di degrado, anche mediante il ricorso a strumenti di compensazione”;
- c) uno strumento → “appositi progetti strategici regionali”.

Una prima, fondamentale, questione interpretativa concerne l’espressione “tessuto urbano consolidato”, l’estraneità al quale caratterizza le aree disciplinate dal comma 2, differenziandole da quelle prese in considerazione nel comma successivo.

Salvo improbabili carenze d’indagine, l’espressione in questione è stata impiegata solo dalla recente L.R. 50/2012 “Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione Veneto”, senza che peraltro ne sia stata fornita una puntuale definizione.²

Anche l’espressione che verosimilmente ne costituisce un sinonimo – “aree di urbanizzazione consolidata” – impiegata dall’art. 13, comma 1, lett. o), della L.R. 11/2004, per indicare uno dei contenuti del PAT³, non è assistita da una puntuale ed univoca definizione normativa.

Tale carenza va, quindi, colmata, preferibilmente a livello legislativo, oppure, almeno ai fini della corretta interpretazione e applicazione della norma in esame, nell’ambito delle NTA del PTRC.

¹ Per completezza si ricorda che nel Regolamento 1/2013, recante “Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale” in attuazione dell’art. 4 della L.R. 50/2012, nei punti D.4.3 e D.4.4 del Quadro A della “verifica di sostenibilità” del relativo art. 4, comma 5, con riferimento alle localizzazioni di grandi strutture di vendita “in prossimità di svincoli (e non “caselli”) autostradali”, la dimensione spaziale è definita con l’espressione “(fino a 2 km, calcolati secondo il percorso stradale!), e comunque nei limiti del PTRC”.

² L.R. 50/2012 – Art. 3 (Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intendono per:

... omissis ...

m) centro urbano: porzione di centro abitato, individuato ai sensi dell’articolo 3, comma 1, punto 8), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 “Nuovo codice della strada”, caratterizzata dal tessuto urbano consolidato, con esclusione delle zone produttive periferiche e delle zone prive di opere di urbanizzazione o di edificazione;

... omissis ...

³ L.R. 11/2004 - Art. 13 (Contenuti del Piano di assetto del territorio (PAT))

1. Il piano di assetto del territorio (PAT), redatto sulla base di previsioni decennali, fissa gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili ed in particolare:

.... omissis ...

o) individua le aree di urbanizzazione consolidata in cui sono sempre possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti attuabili nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 3, lettera c);

... omissis ...

A tal fine può essere assunta a modello la normativa urbanistica della Regione Lombardia, che all'art. 10 della L.R. 12/2005 (*Piano delle regole*), attribuisce a detto Piano la definizione degli *"ambiti del tessuto urbano consolidato, quali insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in essi anche le aree libere intercluse o di completamento"*, all'art. 10 bis (*Disposizioni speciali per i comuni con popolazione inferiore o pari a 20.000 abitanti*) aggiunge la precisazione che del tessuto urbano consolidato fanno parte anche le *"aree libere destinate a usi diversi ascrivibili tuttavia all'ambito urbano"*, e con la DGR n. 8/1681, del 29.12.2005 (*Modalità per la pianificazione comunale*) puntualizza che all'interno degli ambiti del tessuto urbano consolidato, oggetto di disciplina da parte del Piano delle regole, vi sono anche le *"aree ricomprese negli ambiti di trasformazione di riqualificazione, fino ad avvenuta approvazione del relativo piano"*.

Una volta superata l'incertezza interpretativa legata alla nozione di tessuto urbano consolidato, la norma in rubrica si caratterizza, come sopra schematizzato, per l'obiettivo della riorganizzazione e riqualificazione del sistema infrastrutturale ed insediativo, da migliorare attraverso:

- il *"riordino degli insediamenti e attività presenti, anche nei territori esterni, relazionati alle aree stesse, che preveda una loro rilocalizzazione e concentrazione"*;
- il *"riordino delle zone agricole volto ad eliminare eventuali opere incongrue ed elementi di degrado, anche mediante il ricorso a strumenti di compensazione"*.

Sembra che si sia voluto distinguere – restando pur sempre al di fuori del tessuto urbano consolidato – tra aree con esclusiva zonizzazione agricola, ed aree caratterizzate dalla presenza di insediamenti e di attività diverse da quelli legati alla funzione agricola (ad esempio: attività produttive non agricole in "zona impropria", residenze non legate alla conduzione agricola dei fondi).

Nel primo caso (zone agricole *tout court*), i contenuti "pianificatori" indicati dalla norma non aggiungono nulla di ulteriore rispetto alla normale previsione che l'art. 36 (*Riqualificazione ambientale e credito edilizio*) della L.R. 11/2004 demanda al PAT con riguardo alle *"opere incongrue"* ed al *"riordino della zona agricola"*.

Naturalmente, nel caso di specie tali contenuti debbono essere funzionali all'efficienza delle infrastrutture afferenti alla *"mobilità regionale"*, ma appare esagerato subordinarne la concreta definizione ad una pianificazione (?) mediante *"appositi progetti strategici regionali"*, quando potrebbe essere sufficiente l'enunciazione di direttive da "tradursi", a cura dei Comuni, nei rispettivi PAT o PATI e da attuare nei conseguenti PI.

Nel secondo caso (aree esterne al tessuto urbanizzato, non identificabili come zone agricole), va innanzi tutto evidenziato che il limite dei 2 km è "relativo", potendo l'area la cui pianificazione è subordinata ad apposito progetto strategico regionale estendersi *"anche nei territori esterni, relazionati alle aree stesse"*, il che rende ancor più abnorme la dimensione spaziale assoggettata alla disciplina del comma in esame.

Inoltre, in questo secondo caso i contenuti "pianificatori" consistono nel *"riordino degli insediamenti e attività presenti"*, da attuare mediante *"una loro rilocalizzazione e concentrazione"*.

Non potendo prescindere dall'univoco significato delle espressioni sopra riportate, va evidenziato che l'operazione delineata dalla norma in commento sembra richiedere da un lato la rilocalizzazione degli insediamenti e delle attività presenti nelle aree interessate, dall'altro la concentrazione di dette attività.

Non viene, peraltro, precisato se la rilocalizzazione e la concomitante concentrazione debbano avvenire o meno all'interno di ciascuna area interessata.

Anche con riferimento a questa seconda fattispecie, sembra sufficiente che il PTRC si limiti a formulare direttive di indirizzo ai Comuni nella redazione dei PAT o PATI.

Comma 3

Ancor più “fumosa” risulta la disciplina dettata dal comma 3 con riferimento alle aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade ed alle stazioni SFMR, qualora siano localizzate all'interno del tessuto urbano consolidato.

Rinviando per quest'ultima nozione a quanto già illustrato nell'esame del precedente comma 2, il comma in rubrica stabilisce che *“gli enti territorialmente competenti, in sede di adeguamento dei propri strumenti di pianificazione, devono tener conto della rilevanza strategica delle aree di cui al comma 1”*.

Si tratta di un'enunciazione che potremmo definire tautologica, in quanto non aggiunge nulla alla premessa descrittiva della fattispecie oggetto di disciplina: le aree in parola sono classificate *“strategiche di rilevante interesse pubblico ai fini della mobilità regionale”* (premessa), per cui gli enti territorialmente competenti *“devono tener conto della rilevanza strategica delle aree”*.

Monsieur de La Palice non avrebbe fatto di meglio!

D'altra parte, considerato che le aree oggetto del comma 3 sono localizzate all'interno del tessuto urbano consolidato - che in linea di prima approssimazione corrisponde alle zone A, B, nonché D ed F del DM 1444/1968, purché vi sia consentita l'edificazione “diretta” – è assai verosimile che già i “vecchi” PRG, così come i sopravvenuti PAT (o PATI) e PI, ne abbiano già opportunamente disciplinato l'assetto insediativo ed infrastrutturale tenendo conto dei caselli autostradali e delle stazioni ferroviarie (adeguate o da adeguare agli standard funzionali del SFMR).

A loro volta anche i PTCP (la norma, infatti, si rivolge non solo ai Comuni, ma più genericamente agli *“enti territorialmente competenti”*, con riferimento ai *“propri strumenti di pianificazione”*) hanno ampiamente considerato l'importanza di tali aree ai fini della mobilità regionale, essendo comunque successivi all'adozione del PTRC 2009, o a questo conformati.

Volendo individuare un residuo margine applicativo alla norma in commento, lo si potrebbe identificare nelle eventuali fattispecie costituite da caselli autostradali, accessi a superstrade e a stazioni di SFMR non ancora esistenti, ma solo progettati, purché, ovviamente, siano localizzati all'interno del tessuto urbano consolidato (ipotesi, invero, poco probabile).

Ma il comma 3 appare fonte di soverchi problemi applicativi non tanto per quanto dallo stesso disciplinato, bensì letto in combinazione con il successivo comma 4.

Comma 4

La disposizione in rubrica stabilisce che *“Fino all'adeguamento di cui al comma 3, le previsioni contenute negli strumenti urbanistici vigenti possono essere attuate solo previo accordo con la Regione tenendo conto della rilevanza strategica ai fini della mobilità regionale delle aree di cui al comma 1”*.

A prescindere dall'ennesima riproposizione dell'enunciazione tautologica già presente nel comma 3, ciò che preoccupa - e che risulta palesemente inammissibile – è l'apodittico assoggettamento a *“previo accordo con la Regione”* dell'attuazione delle *“previsioni contenute negli strumenti urbanistici vigenti”*, com'è ovvio limitatamente a quelle riferite alle aree di cui al comma 1.

Dalla norma in rubrica consegue, pertanto, che ambiti estremamente ampi di territorio (si richiamano le esemplificazioni grafiche relative ai Comuni di Padova, di Verona e Vicenza) finirebbero per trovarsi in una sorta di “regime di salvaguardia”, che vi impedirebbe l'attuazione delle previsioni degli strumenti urbanistici, seppur vigenti, fino a quando, alternativamente:

- a) il Comune e, se del caso, la Provincia avranno adeguato i rispettivi strumenti di pianificazione a quanto disposto dal comma 3 (del cui tautologico contenuto, peraltro, si è detto sopra);
- b) il Comune e, se del caso, la Provincia avranno raggiunto un “*accordo con la Regione*” (su quali contenuti ed in funzione di quali obiettivi, viste le caratteristiche del comma 3, non è dato sapere).

Si tratta di una disciplina inaccettabile, perché:

- 1) finisce per esautorare, di fatto, i Comuni e, per quanto occorra, le Province da competenze di pianificazione che la legge, solo per fattispecie ben diverse da quella in esame, subordina a strumenti di pianificazione territoriale regionale;
- 2) colpisce indiscriminatamente tutte le “*previsioni contenute negli strumenti urbanistici vigenti*”, anche quelle che – classificata l'area interessata quale ZTO di “completamento” (secondo il lessico del DM 1444/1968, ovvero “area di urbanizzazione consolidata” [ex art. 13, comma 1, lett. o), della L.,R. 11/2004] – ne consentono la trasformazione addirittura mediante intervento edilizio diretto.

Conclusioni relative all'art. 38

Per concludere, appare necessaria una profonda rivisitazione della norma in rubrica, che:

- A. ridimensioni drasticamente l'estensione delle aree interessate (ad esempio riducendo la lunghezza del raggio da km 2 a mt 500);
- B. esplicitando che le prescrizioni degli strumenti urbanistici debbono perseguire, per quanto consentito dalla situazione esistente, obiettivi di miglioramento della funzionalità delle infrastrutture interessate (caselli autostradali, accessi alle superstrade e alle stazioni SFMR), in termini di accessibilità e di sosta e, sempre laddove se ne verifichino i presupposti di fattibilità, di localizzazione di attività nel campo della logistica (come del resto espressamente indicato dal successivo art. 41, comma 4);
- C. sopprima l'intero comma 4.

Roberto Travaglini