

Venezia, febbraio 2011

CITTA' DI
VENEZIAGG/mm
P.G. 2011/81243

AL DIRETTORE DELLA DIREZIONE
SVILUPPO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA
Arch. Oscar Girotto

Direzione
Avvocatura Civica

OGGETTO: *Cessazione poteri attribuiti alla Commissione per la Salvaguardia di Venezia.*

La trattazione della problematica di cui all'oggetto richiede necessariamente un chiaro inquadramento della normativa di riferimento, mettendo in luce in particolare l'evoluzione che la stessa ha avuto negli anni. Come noto già la prima legge speciale per Venezia (legge 16 aprile 1973, n. 171: "Interventi per la Salvaguardia di Venezia") istituì la Commissione per la Salvaguardia di Venezia come organo a termine.

Ma andiamo per ordine.

Innanzitutto l'art. 2 prevede che "la Regione - per garantire la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, nell'ambito delle proprie competenze - *approva un piano comprensoriale, relativo al territorio di Venezia ed al suo entroterra*". Al successivo art. 3 precisa che "il piano comprensoriale stabilisce le direttive da osservare nel territorio del comprensorio per la formazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici...". E ancora, all'art. 4 viene specificato che "il piano comprensoriale esplica i suoi effetti fino all'approvazione del piano territoriale della regione Veneto, dal quale sarà recepito...".

La norma successiva (art. 5) riguarda segnatamente l'istituzione della Commissione per la Salvaguardia, individuandone la composizione e la competenza, e soprattutto - per quanto concerne l'aspetto che qui interessa, - trattando anche la sua durata; invero, al penultimo comma dell'art. 5, si legge che "la commissione... esplica le sue funzioni per il territorio di ciascun comune fino all'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale redatto o modificato secondo le direttive del piano comprensoriale".

Dalla prima legge speciale di Venezia si desume, dunque, non solo che il Piano comprensoriale avrebbe dovuto esplicitare i suoi effetti fino all'approvazione

Palazzo Valmarana
San Marco, 4091
30124 - Venezia041 2748425 tel
041 2748500 faxavvocaturacivica@comune.venezia.it

del PTRC da parte della Regione Veneto, che a sua volta avrebbe dovuto recepire il Piano comprensoriale stesso, individuato in qualche modo come punto di partenza per la concretizzazione di un sistema di protezione completa e razionale di Venezia e della sua Laguna e come principio di un processo di graduale adeguamento di tutti gli strumenti urbanistici comunali al sovraordinato Piano territoriale. Ma dalla normativa succitata si ricava, altresì, inequivocabilmente, che la Commissione per la Salvaguardia di Venezia era stata concepita come organo collegiale a composizione mista, avente il compito di esprimere una valutazione consultiva globale in funzione della salvaguardia nella fase transitoria sino all'approvazione dei piani regionali e comunali, con l'evidente intento di evitare compromissioni alla pianificazione.

Il regime temporaneo della Commissione di cui si discute venne peraltro confermato anche dalle leggi successive sulla salvaguardia di Venezia: in particolare si ci riferisce all'art. 14 della legge 20 novembre 1984 n. 798, così come sostituito dall'art. 1bis della legge 31 maggio 1995, n. 206, che testualmente cita: *"Fino al termine stabilito dall'art. 5, penultimo comma, della legge 16 aprile 1973, n. 171, la Commissione per la Salvaguardia di Venezia esprime il proprio parere sui progetti degli strumenti urbanistici dei Comuni situati all'interno della con terminazione lagunare..."*

Il sistema finora delineato, però, trovò applicazione solo in parte.

E infatti, una volta effettuata la ripartizione del territorio interessato in Comprensori, vennero anche istituiti i Consigli di Comprensorio (con Legge Regionale 9 giugno 1975, n. 80) che, tuttavia, storicamente non riuscirono mai a raggiungere il numero legale necessario all'approvazione del piano sino a quel momento redatto (fine anni '70).

In conseguenza alla situazione di *empasse* così determinatasi, i Consigli di Comprensorio non vennero più convocati, al punto di poter affermare che trattasi di organo ormai soppresso implicitamente anche da tutta la legislazione successiva.

Allo stesso modo va affermato sia che il Piano comprensoriale non venne mai approvato dalla Regione Veneto, sia che il Piano comprensoriale come strumento urbanistico non si rinviene più nella normativa urbanistica regionale successivamente emanata.

Invero, la legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, all'art. 3, laddove individua i livelli di pianificazione, nell'elencare gli strumenti urbanistici di livello regionale non inserisce più tra gli stessi il Piano comprensoriale, trattando invece

solo di PTRC, Piani di settore e poi precisamente di "Piani d'area di livello regionale estesi anche solo parte del territorio della Regione".

Con l'avvio di questa nuova fase di programmazione territoriale, la Regione Veneto è giunta sino alla redazione del proprio Piano Territoriale di Coordinamento - P.T.R.C. (adottato il 23 dicembre 1986 con deliberazione di G. R. V. n. 7090 e approvato il 13 dicembre 1991 con deliberazione di C. R. V. n. 250), cui venne attribuita anche valenza paesistica, rispondendo così ai principi dettati dalla Legge 171/1973 e dalla successiva Legge 431/1985.

Il P.T.R.C. ha, dunque, assunto la funzione di strumento di massimo governo dell'ambiente e dell'insediamento, costituendo il termine di riferimento per tutte le proposte di pianificazione locale e settoriale inerenti a tutto il territorio regionale, Piani di Area di livello regionale, Piani di Settore e Piani Territoriali Provinciali.

In sintesi il PTRC, come stabilito dalla Legge n. 171/1973, ha la funzione di descrivere il territorio, focalizzare i problemi ed analizzare i fenomeni nel loro divenire, così da poter tempestivamente definire i criteri e gli orientamenti da seguire nel corso dei processi di sviluppo che interessano il territorio regionale.

Il piano così descritto individua in dettaglio aree, singoli elementi e sistemi meritevoli di salvaguardia, precisa obiettivi, direttive e interventi ammissibili, seleziona il grado di tutela a seconda della tipologia e precisa le modalità per una corretta valorizzazione e fruizione delle risorse.

In particolare, il PTRC ha evidenziato aree sottoposte a vincolo paesaggistico ed a vincolo ambientale ex Legge 1497/1939 e seguenti, dando priorità a quelle che presentano un rilevante interesse nazionale e regionale.

Per queste aree il PTRC ha disposto l'elaborazione di Piani di Area, recanti contenuti prevalentemente ambientali formulati, altresì, nel rispetto delle direttive racchiuse nel PTRC.

Tra i Piani di Area vi è quello della Laguna di Venezia - PALAV - in cui sono stati messi in collegamento i comuni "lambiti" dalla Laguna con il Comune di Venezia stesso, e per la cui redazione si è preso a riferimento proprio il Piano Comprensoriale, adottato ma mai approvato, e gli studi ad esso collegati.

Il PALAV è stato definitivamente approvato il 7 marzo 1995. In esso sono stati trasfusi i contenuti attribuiti dalla Legge Speciale al Piano Comprensoriale e, di conseguenza, si sono rispettate tutte le direttive dettate dal PTRC.

Che al PALAV sia stata attribuita la stessa valenza di Piano comprensoriale, almeno per quanto concerne la finalità di tutela e salvaguardia di Venezia e della sua laguna, risulta anche da quanto affermato nella Relazione al PALAV stesso.

Come in precedenza detto, la legge n. 171/1973 ha previsto che il Piano comprensoriale venisse recepito ed entrasse a far parte del PTRC. Ciò non è avvenuto per assenza del Piano comprensoriale.

Pertanto, il primo documento ufficiale e pubblico che definisce e identifica, in tutte le sue componenti, il "sistema ambientale" della laguna, dei litorali, dell'entroterra è proprio il PALAV (pg. 10 Relazione), che non è altro che attuazione delle direttive contenute del PTRC e che, anzi, "è parte del PTRC" (pg. 12 Relazione).

Quindi, il PALAV è parte integrante del PTRC così come doveva esserlo il Piano comprensoriale.

Ancora, va sottolineato che l'ambito territoriale di competenza del PALAV è lo stesso di quello previsto per il Piano comprensoriale: invero, a pg. 13 della Relazione, si legge chiaramente che "Il PALAV è esteso in 16 comuni (già interessati dal Piano comprensoriale) e ai territori di Campagna Lupia, Camponogara, Chioggia, Codevigo, Dolo, Jesolo, Marcon, Martellago, Mira, Mirano, Mogliano Veneto, Musile di Piave, Quarto d'Altino, Salzano, Spinea, Venezia".

Ma non è tutto.

L'art. 5 della legge n. 171/73 dispone che "*la commissione... esplica le sue funzioni per il territorio di ciascun comune fino all'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale redatto o modificato secondo le direttive del piano comprensoriale*". La legge accenna dunque all'obbligo per i Comuni di adeguare la propria strumentazione urbanistica alle direttive del piano comprensoriale. Lo stesso adeguamento è previsto in ordine alle direttive del PALAV; invero, all'art. 55 delle norme del Piano d'Area si legge che "Ai sensi dell'articolo 36, secondo comma, punto 2 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 e successive modificazioni, i Comuni il cui territorio è compreso nell'ambito del presente piano di area, adeguano... i propri strumenti urbanistici alle previsioni dello stesso".

Anche l'assunto appena riferito va a confermare che il PALAV, occupandosi della tutela di una specifica area sottoposta a particolare e specifiche misure di salvaguardia, così come era stato previsto per il Piano comprensoriale di cui alla legge n. 171/73, ha la stessa valenza del Piano appena citato.

Alla luce di tutto ciò risulta in maniera evidente che, nel momento in cui il Comune di Venezia ha adeguato l'intera sua strumentazione urbanistica (...) a quella di livello superiore regionale, e in particolare al Piano d'Area della Laguna veneziana (che peraltro è parte integrante del più generale PTRC), si è provveduto ad attuare un sistema di pianificazione generale "a tutto campo" in cui sono state rispettate tutte le prescrizioni della Legge n. 171/1973, facendo di fatto decadere le misure di salvaguardia in essa contenute.

Pertanto, sembra potersi affermare che il ricorso al parere della Commissione per la Salvaguardia di Venezia non risulta più necessario, in quanto il parere (vincolante e non) espresso da quest'ultima si rendeva necessario unicamente sino all'entrata in vigore di uno strumento urbanistico generale redatto o modificato secondo le direttive del Piano Comprensoriale, che come detto, oggi è rappresentato, nei suoi contenuti, dal PALAV.

Tale orientamento è, peraltro, condiviso dalla stessa Corte Costituzionale che sul punto ha affermato: *"In ordine alla speciale procedura di salvaguardia, è opportuno sottolineare che l'intervento (con il parere vincolante) della Commissione di Salvaguardia è temporaneo, essendo previsto per ciascun comune "fino all'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale redatto o modificato secondo le direttive del piano comprensoriale" (art. 5, penultimo comma, della legge n. 171 del 1973, termine richiamato dalla legge 31 maggio 1995, n. 206 nel sostituire il primo comma dell'art. 14 della legge 29 novembre 1984, n. 798).*

Pertanto, i comuni interessati hanno i mezzi per superare il sistema provvisorio di salvaguardia, che si attua attraverso l'intervento della speciale commissione, e per rientrare nella pienezza e normalità delle loro funzioni in materia edilizia (salvi gli effetti vincolanti della pianificazione territoriale - ambientale), procedendo con tempestività sulla linea dell'adeguamento della pianificazione urbanistica e sollecitando il piano comprensoriale (o quelli che possano essere considerati equivalenti, quali previsti dalla legislazione successivamente intervenuta, di pianificazione di direttiva con valenza di tutela dell'ambiente naturale e delle acque del bacino idrografico lagunare e di pianificazione di area con valenza urbanistico - territoriale) con tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento di fronte all'inerzia o al ritardo dello stesso piano comprensoriale".

Ed ancora:

"Il Legislatore...ha introdotto...una procedura ed una normativa di maggior rigore fino alla entrata in vigore di uno strumento di pianificazione, con valenza non solo urbanistica ma anche

di tutela di interessi di carattere superiore, come quelli ambientali, e con efficacia diretta e produttiva di vincoli, nel duplice intento di realizzare una misura di salvaguardia temporanea per impedire ulteriori dissesti o manomissioni in mancanza di pianificazione..." (Corte Costituzionale, 21 ottobre 1998, n. 357).

Da quanto sin qui riferito appare di tutta evidenza come l'intervento della Commissione per la Salvaguardia di Venezia costituisca, nell'impianto normativo anzi descritto, esclusivamente un rimedio temporaneo, onde evitare situazioni di alterazioni urbanistiche gravi nel periodo transitorio, e solo fino all'entrata in vigore di uno strumento di pianificazione avente sì natura urbanistica ma, allo stesso tempo, con fini superiori di tutela ambientale.

Tale strumento di pianificazione oggi esiste ed è operativo, anche se non denominato Piano Comprensoriale, ma ne ha tutte le prerogative e le caratteristiche individuate espressamente dalla Legge 171/1973 e dalla legislazione successiva.

Ed invero, la succitata sentenza fa espressamente riferimento alla possibilità che lo strumento di pianificazione, necessario al superamento di questo regime provvisorio, sia un Piano che possa essere considerato equivalente al Piano Comprensoriale così come descritto nella norma in esame.

Il PTRC, il PALAV e tutta la strumentazione urbanistica comunale di adeguamento a quest'ultimo rispettano tali criteri e sono regolarmente entrati in vigore determinando così la cessazione, a tutti gli effetti, di tale regime transitorio e, di conseguenza, ponendo fine al potere di intervento della Commissione per la Salvaguardia di Venezia.

Avv.to Giulio Gidoni
