

Trasmesso via mail

Udine, 4 novembre 2014

Sede e Segreteria:
presso Ordine degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
della provincia di Udine

via Paolo Canciani n. 19,

33100 UDINE

Al Presidente della
Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Debora Serracchiani

Al Presidente del
Consiglio Regionale
Franco Iacop

All'Assessore alle Autonomie Locali
Paolo Panontin

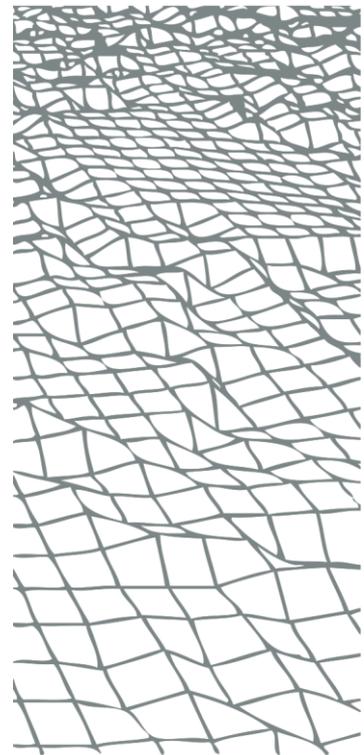
A tutti gli Assessori della Giunta Regionale
del Friuli Venezia Giulia

A tutti i Consiglieri Regionali
del Friuli Venezia Giulia

Al Presidente della IV Commissione Permanente
del Friuli Venezia Giulia

Al Presidente della V Commissione Permanente
del Friuli Venezia Giulia

A tutti i Sindaci dei Comuni
del Friuli Venezia Giulia



INU
Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Friuli Venezia Giulia
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

E-mail: friuliveneziagiulia@inu.it

www.inu.it

OGGETTO: Osservazioni alla disegno di legge n. 68/2014 – Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative.

Con la presente l'Istituto Nazionale di Urbanistica sez. Friuli Venezia Giulia vuole dare il proprio apporto con spirito collaborativo ai temi di cui al disegno di legge regionale 68/2014. Il contributo non vuole entrare nel merito dell'impianto complessivo della legge e del processo di riforma in atto, ma porre all'attenzione alcuni rilievi in relazione al tema della pianificazione territoriale in capo all'Unione dei comuni.

Come precedentemente indicato in un nostro documento, si ritiene che l'organizzazione dell'Unione di comuni perché assuma anche una valenza di area vasta deve essere articolata in un massimo di 12/15 ambiti in tutta la Regione, in modo da assumere quella necessaria massa critica in grado di sviluppare le potenzialità di un territorio.

In attesa che la Regione si doti di una nuova legge urbanistica che vada a colmare l'attuale regime transitorio che perdura da oltre sei anni è necessario che fin da subito, nel DL 68/2014 la Regione assegni all'Unione dei comuni, in maniera inequivocabile, la funzione di pianificazione territoriale. Così facendo si creano le condizioni necessarie affinché in una successiva legge di riforma urbanistica si vada a dotare le Unioni dei comuni degli strumenti necessari a rendere operative le loro previsioni di sviluppo attraverso, in primis, la pianificazione strutturale. L'espressione con cui si attribuisce, all'Unione, la "pianificazione territoriale di livello sovracomunale", è, quindi, di grande importanza strategica.

Nell'ultima versione del testo del progetto di legge questa espressione cambia, rispetto a quanto riportato nella generalità di Giunta Regionale n. 1727 del 22.09.2014, e diventa "programmazione territoriale di livello sovracomunale". Questo cambiamento, apparentemente insignificante, implica, invece, un enorme cambio di significato e "di rotta", con conseguente indebolimento dell'efficacia operativa della legge.

Nella precedente espressione, infatti, si fa un riferimento inequivocabile ad un trasferimento di competenze di "pianificazione territoriale" dai Comuni all'Unione, mentre nella seconda espressione si fa riferimento ad una generica e non ben definita "programmazione", termine nel quale può starci dentro di tutto, ma con la quale sicuramente non si dota l'Unione dell'unica vera funzione che andrebbe ad acquisire con la prima formulazione.

Questa funzione è, appunto, il potere di dare, attraverso una pianificazione territoriale di tipo "strutturale", un assetto al territorio dell'Unione il quale,

una volta approvato dall'Unione, diventa la regola condivisa tra i Comuni che poi dovranno farsi carico solo della pianificazione "operativa".

Per inciso, si ricorda che l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha sempre sostenuto la necessità dello sdoppiamento del Piano Regolatore Comunale in Piano Strutturale -ovvero la parte che definisce l'assetto territoriale, le strategie e gli obiettivi di medio-lungo periodo che, con la riforma degli EELL, andranno elaborate e condivise a livello di Unione dei comuni- ed in Piano Operativo, o "Piano del Sindaco", di durata quinquennale e che viene lasciato in capo al singolo Comune e gestito dal Sindaco nel corso del suo mandato elettorale. La pianificazione territoriale strutturale permetterebbe, a livello di Unione dei comuni, di avere una visione più ampia del territorio e di ridurre i costi in capo ai Comuni a cui rimarrebbe solo il compito dell'elaborazione del Piano Operativo.

Al fine di esplicitare meglio la sostanziale differenza di significato tra i termini della prima e della seconda versione: con il termine pianificazione si va a dare risposta rispetto al cosa si deve fare e al dove lo si deve fare. Mentre con il termine programmazione si dà risposta al chi lo deve fare, quando lo deve fare e con quali risorse economiche. Tant'è che la programmazione va fatta anche in relazione alle risorse di bilancio annuali e pluriennali. Aspetto non secondario è che la Pianificazione, diversamente dalla Programmazione, legittima le trasformazioni da una parte e la tutela del territorio, dall'altra.

Rilevata questa differenza sostanziale si ritiene che all'Unione di comuni vada affidata la funzione di pianificazione territoriale, la quale si concretizza, come detto, attraverso l'elaborazione del piano strutturale, che può avere anche una componente strategica legata alla programmazione. Mentre al singolo comune va affidata la pianificazione urbanistica attraverso il piano operativo. È peraltro evidente, che l'approfondimento rispetto ai contenuti del piano strutturale e del piano operativo andranno fatti in sede di elaborazione di una legge di riforma dell'urbanistica regionale.

Con il piano strutturale in capo all'Unione di comuni si potranno innescare meccanismi virtuosi di perequazione e compensazione territoriale tra i diversi comuni al fine di evitare, come è invece successo nel recente passato, l'inseguimento di logiche poco virtuose che hanno portato ad una situazione per cui ciascun Comune doveva avere un proprio centro commerciale, un proprio palazzetto dello sport, una o più aree industriali ecc...

Attraverso una redistribuzione più equilibrata "di imposte e tasse", si potranno trovare soluzioni atte ad evitare la rincorsa di ciascun Comune verso po-

litiche autonome di sviluppo, anche laddove l'armatura infrastrutturale non è adeguata o ha dei costi elevati in termini economici e di consumo di suolo.

Se vogliamo veramente fare un salto di qualità nel governo del territorio è necessario, da parte di tutti, un cambio di paradigma "culturale": passare cioè a poche e vaste Unioni di Comuni, dotandole nel contempo degli strumenti necessari per rendere efficaci sul territorio le loro politiche di sviluppo.

Pertanto si evidenzia la necessità che all'articolo 20 comma 1 lettera d) sia ripristinata la funzione di pianificazione territoriale di livello sovracomunale.

Quanto sopra, è ancor più necessario se si vogliono inquadrare i contenuti della presente riforma in un ambito più ampio e di prospettiva futura. Ad avviso dell'INU la riforma degli enti locali si deve integrare con la riforma urbanistica e la riforma urbanistica deve tenere in considerazione i processi di razionalizzazione in atto in altri settori, che sono vitali per lo sviluppo della Regione. Tra questi è di particolare rilevanza quello produttivo, che sta attraversando una fase di mutamento strutturale e che necessita perciò di un ripensamento in termini organizzativi, al fine di rispondere alle nuove esigenze che si stanno delineando.

La competizione che si trova ad affrontare il mondo delle imprese non è legata solo ai livelli di innovazione aziendale, ma anche alla qualità dei territori in cui sono collocate. Oggi, per essere competitive, le imprese non chiedono più soltanto la possibilità di ampliare lo stabilimento, ma chiedono innanzitutto che il territorio dove sono insediate sia un territorio con una dotazione infrastrutturale adeguata ai tempi: connessioni veloci attraverso la fibra ottica; sistemi efficienti di raccolta e depurazione delle acque; una buona disponibilità di approvvigionamento energetico; nuovi sistemi di welfare come ad esempio asili nido aziendali, ecc.. Pertanto, non è più immaginabile pensare allo sviluppo di un sistema produttivo polverizzato, che debba fare i conti con la mancanza di una diretta relazione con le infrastrutture, con i servizi e i sottoservizi a rete. Si rende necessario quindi un ripensamento e una razionalizzazione dell'attuale assetto insediativo delle attività produttive, anche attraverso la riorganizzazione del sistema dei Consorzi di Sviluppo Industriale e più in generale delle filiere produttive.

Il ripensamento del sistema della produzione ha, per logica conseguenza, riflessi diretti sul governo del territorio, come pure sulle modalità di elaborazio-

ne dei Piani territoriali infraregionali, che rappresentano lo strumento urbanistico attraverso cui i Consorzi – di concerto con i Comuni facenti parte dell’ambito consortile – definiscono l’organizzazione del territorio industriale di pertinenza e stabiliscono le relazioni con lo spazio esterno mediante la previsione e/o il rafforzamento di reti infrastrutturali (ferroviarie, stradali) e immateriali (tecnologie digitali, infrastrutture telematiche, banda larga).

Si ritiene che anche i Piani territoriali infraregionali vadano ripensati con una visione più allargata, almeno alla scala dell’Unione dei comuni, in coerenza con la pianificazione strutturale attribuita a quel livello amministrativo.

Appare inoltre indispensabile un approccio che non si limiti agli ambiti consortili, ma si estenda alle altre aree produttive in una visione che privilegi il pieno utilizzo delle aree esistenti ed il potenziamento di quelle che possono raggiungere adeguati standard di sostenibilità ambientale ed urbanistica. Va insomma pensata una *governance* unitaria, che non vada a penalizzare talune aree piuttosto che altre, con riflessi diretti sulle possibilità dei Comuni di incamerare, o meno, risorse finanziarie derivanti dalle diverse tipologie di imposta.

Ecco che in questa visione è necessario che nella definizione dei perimetri delle Unioni dei comuni la Regione tenga conto non solo dei distretti e ambiti sanitari, ma anche dell’armatura fisica del territorio che si articola nelle reti infrastrutturali, nel sistema insediativo e produttivo, nel sistema ambientale e paesaggistico.

In conclusione l’INU ritiene che l’Unione dei comuni non si dovrà occupare solo dell’erogazione di servizi, per i quali la dimensione fisica del territorio può risultare meno rilevante, ma è necessario che, anche attraverso la pianificazione territoriale, prenda in considerazione gli altri aspetti sopra evidenziati.

Colgo l’occasione per porgere i miei cordiali saluti.

Il Presidente
arch. Eddi Dalla Betta

