

VALUTAZIONI DI SINTESI SUL D.D.L. N. 330 – MODIFICHE DELLA LEGGE REGIONALE 4 SETTEMBRE 1997 N. 36 E S.M. (L.U.R.).

- **La proposta di modifica della LUR non è frutto di un processo di partecipazione con le Istituzioni e le Organizzazioni della cultura urbanistica ligure, e non tiene conto delle esigenze di armonizzazione a livello nazionale dei criteri espressi dalle leggi urbanistiche regionali.**

Il punto di partenza del DDL è la valutazione da parte della Regione della irrazionalità e complicazione degli attuali procedimenti urbanistici.

A fronte di tale giudizio sarebbe stato opportuno un ampio e pubblico confronto sulla natura e sulle motivazioni delle attuali criticità e l'individuazione di soluzioni condivise, tenuto conto delle esperienze effettuate da professionisti, esperti ed Amministratori e tecnici sull'applicazione della legge regionale 36/1997, ma ciò non è avvenuto, imponendo un progetto di riforma già completamente configurato che rende più difficile l'accordo su soluzioni alternative.

Per la carenza di tale confronto il DDL non affronta in modo esplicito i temi proposti dal dibattito politico e culturale, e fatti propri anche dal mondo economico, riguardo la semplificazione a livello nazionale delle regole di governo del territorio (norme sul consumo di suolo, criteri unificati per le leggi regionali, linee guida nazionali su Agenda Urbana, ecc.).

- **L'attribuzione delle competenze ai soggetti dotati di poteri in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica ai diversi livelli, effettuata dal DDL anticipa impropriamente i contenuti del riassetto dell'ordinamento delle Autonomie Locali già in corso.**

Appare ampiamente prevedibile che l'attuale Governo nazionale intenda completare celermente il programma di riforma dell'assetto istituzionale già avviato nelle sedi parlamentari: risulta quindi inopportuno che la Regione Liguria, senza tener conto di tale programma, vari una legge che attribuisce competenze ad Enti in via di trasformazione o di nuova costituzione, e prefiguri ambiti di esercizio delle funzioni delle Città metropolitane e dei Comuni che ne fanno parte.

In particolare il DDL affronta in modo disorganico il ruolo delle Province, alle quali la riforma nazionale attribuisce transitoriamente le funzioni di pianificazione territoriale di coordinamento, e soprattutto il ruolo della Città metropolitana che dovrà assumere funzioni diverse e molto più incisive di quelle provinciali e che, a tal fine, dovrà essere destinataria di una devoluzione di poteri da parte dello Stato e della stessa Regione. Sono del tutto trascurate le problematiche relative alla pianificazione urbanistica delle Unioni dei Comuni e di livello intercomunale, a fronte di processi associativi già in corso.

- **Si rileva una contraddizione tra l'annunciata intenzione di eliminare le sovrapposizioni dei piani e l'attribuzione al PTR di contenuti e funzioni che sono propri dei livelli comunale, provinciale e metropolitano.**

L'obiettivo di semplificazione e di riduzione dei tempi della pianificazione non può essere attuato con l'accentramento nella Regione della regia dei più rilevanti processi di previsione e governo del territorio, la cui competenza è attribuita ad altri livelli.

Questo è quanto emerge dal DDL e dal progetto di PTR, per altro già elaborato sulla base più che delle norme vigenti della LR 36/1997 della previsione della loro riforma come proposta con il DDL.

Non risultano condivisibili l'assorbimento a livello regionale delle funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo della pianificazione comunale oggi svolta dalle Province, la sottovalutazione del ruolo da assegnare alla Città metropolitana e la mancanza di indicazioni circa la devoluzione di poteri al nuovo Ente, e l'anacronistica ed anticostituzionale

riattribuzione alla Regione dell'approvazione dei PUC e delle loro varianti sostanziali, con il ritorno alle "modifiche d'ufficio".

Oltre alla perdita di equilibrio tra i diversi poteri che esprimono funzioni di governo del territorio, il risultato dell'accentramento presso l'Ente Regione di tutti procedimenti inerenti i PUC e le loro varianti, e l'esercizio amministrativo diretto da parte della Regione di promuovere e realizzare iniziative di intervento, non possono che produrre un ingorgo di attività presso gli Uffici regionali ed un allontanamento tra i luoghi delle decisioni e le comunità locali che vanno a discapito dei tempi e della possibilità di accesso da parte dei cittadini. La componente della pianificazione di coordinamento viene riconosciuta solo ai due Enti provinciale (del quale non si conoscono con precisione, allo stato attuale, i perimetri di intervento e le competenze) e al nuovo costituendo Ente della Città Metropolitana. Non vi è alcuna apertura ad altre forme di cooperazione e coordinamento tra Enti che in futuro potrebbero invece assumere notevole rilevanza, sulla scorta peraltro di altre simili esperienze avviate con successo in altri contesti regionali (es.: Unioni di Comuni).

- **Manca una prospettiva di autentico rinnovamento delle finalità della pianificazione, che colleghi le esigenze delle comunità locali ai processi di sviluppo socio economico del territorio attraverso l'integrazione tra pianificazione territoriale e programmazione delle risorse.**

L'impostazione del DDL, allo stesso modo del progetto di PTR attualmente in formazione, tende a cristallizzare lo stato attuale del territorio, attraverso una regolamentazione che prescinde dalle reali dinamiche socio economiche e prefigura da una parte astratti scenari di attività agricole produttive in un contesto regionale ormai totalmente orientato verso il *part time* o le attività di autoconsumo, e dall'altra la presenza di una pressione verso il consumo di suolo anche nelle aree più interne, dove invece si devono contrastare i processi di abbandono e di degrado idrogeologico.

Mancano d'altra parte disposizioni e norme innovative sul ruolo del territorio e dell'economia regionale in un contesto di macro Regioni europee, indirizzi e incentivi ai Comuni per la realizzazione di iniziative tese ad aumentare l'attrattività del territorio verso i possibili investitori, misure tese ad integrare la programmazione dei fondi strutturali con le previsioni di assetto del territorio, una specifica attenzione verso il tema dell'adattamento dei piani ai cambiamenti climatici, una effettiva integrazione del procedimento della Valutazione Ambientale Strategica nel percorso della pianificazione territoriale, intesa come strumento di elaborazione delle scelte di piano e non come mera funzione di controllo e sanzione.

- **Il DDL prefigura che il Piano paesaggistico previsto dal Codice dei Beni culturali e del Paesaggio possa coincidere con il PTR.**

La previsione del "Piano Unico" ha portato gli estensori del DDL a forzare l'attribuzione del valore di Piano Paesaggistico al PTR.

Tale attribuzione sembra in realtà essere piuttosto problematica in quanto un Piano Territoriale Regionale, per le sue specifiche funzioni di pianificazione a grandissima scala, non risulta idoneo ad affrontare i temi specifici di natura paesaggistica. L'impostazione del PTR come "PUC regionale" - prova ne è l'impostazione normativa e di "azzonamento" conformativo della pianificazione comunale (*"in sede di attuazione dello strumento urbanistico vigente alla data di adozione del Piano (omissis) o di formazione del PUC è consentito, senza che ciò costituisca modifica dei perimetri delle componenti territoriali, assumere motivatamente a riferimento la disciplina della componente territoriale più confacente entro una fascia di 50m*), non può corrispondere ai principi propri di un Piano paesaggistico (a titolo esemplificativo: tutela attiva, pianificazione e gestione in ragione dei differenti valori espressi dal territorio, quadro di riferimento e di coordinamento su cui basare strategie territoriali integrate per zone "sensibili" – aree costiere, paesaggi rurali, aree dismesse). Va segnalato come il PTCP attualmente in vigore e la zonizzazione stessa del PTR in progress (che si basa

sull'accorpamento delle medesime categorie del PTCP), risalga nel suo disegno spaziale alla metà degli anni '80 (quando peraltro venne disegnato in molte parti recependo le zonizzazioni degli strumenti urbanistici allora in vigore). La situazione nel frattempo è cambiata sotto molteplici punti di vista. Sarebbe pertanto auspicabile un ampio rinnovamento degli apparati analitico conoscitivi dei paesaggi di Liguria che andrebbero interamente rilette secondo le nuove intervenute concezioni della Convenzione Europea del Paesaggio (2000) e del Codice del Paesaggio (2004-2008). Le esperienze avviate in diverse altre Regioni di Piani Paesaggistici che considerano il paesaggio come risorsa strategica dello sviluppo regionale stanno a testimoniare che un diverso approccio al tema sia diventato oltre che attuale indispensabile. Vanno introdotte nuove categorie, soprattutto in riferimento ai temi del rischio di compromissione dei paesaggi di valore ancora esistenti (legate ora al fenomeno del consumo di territorio ma molto spesso anche da radicali forme di abbandono) che del trattamento dei paesaggi degradati. Un campo di lavoro enorme in Liguria, viste le vaste compromissioni paesistiche intervenute negli ultimi due decenni che rischiano di rimanere, se non opportunamente riconosciute, nodi insoluti.

Inoltre il Piano Paesaggistico che dovrà sostituire l'attuale PTCP, secondo il Codice, comporta procedimenti attuativi che non sembra siano stati recepiti dal DDL.

Infine non vengono trattati gli aspetti relativi alla tutela attiva del paesaggio che invece il D. Lgs. 42/2004 richiede.

Sempre al riguardo degli aspetti paesaggistici, la Regione a nostro parere impropriamente traspone in termini di regolazione urbanistica del territorio disposizioni che originavano da finalità di recupero paesistico-ambientale, ci si riferisce allo strumento dei "PUO" regionali (Rif. Art. 16bis), che relazione di accompagnamento del DDL deriverebbe da quanto *"stabilito nel vigente articolo 75 della LUR (Progetti di recupero paesistico-ambientali) che viene correlativamente soppresso (vedasi articolo 70 del DDL)"*.

- **Si rileva una sottrazione delle competenze dei Comuni, a cui non fa riscontro una concreta semplificazione dello strumento di piano di livello locale.**

Sinteticamente si richiamano i passaggi più censurabili dell'attribuzione di competenze a livello regionale rispetto il livello comunale:

1. **le varianti ai vari strumenti di pianificazione sono attivabili solo da parte dell'Ente sovraordinato titolare dell'atto di pianificazione** (o meglio da parte della Regione unico riferimento stante il previsto venir meno delle Province) che si riserva anche la pianificazione attuativa di vaste aree urbane (*connessi alla pianificazione territoriale di livello regionale, metropolitano, provinciale e comunale (articoli da 57 a 61 della l.r. n 36/1997 e s.m.)*);

2. **l'introduzione dei "progetti a scala urbanistica od edilizia, costituenti strumenti operativi da promuovere ed approvare da parte della Regione"** (art. 16bis) equiparabili a PUO di iniziativa, competenza ed approvazione regionale, la Regione assume competenza esclusiva in materia devoluta ai Comuni;

3. **per le aree agricole e i territori di presidio ambientale** il legislatore introduce un'articolazione di competenze che conferiscono alla gestione di questi territori una connotazione di *bene pubblico di livello regionale*, dando per appurato che il **PTR assumerà questa funzione**: per cui la Regione si riserva di fatto una competenza pianificatoria diretta per vastissime aree del territorio regionale.

A conforto di quest'ultima scelta possono essere richiamati i recenti orientamenti comunitari e gli ancor più recenti sei decreti legislativi (nessuno dei quali giunto a conversione) dedicati al contenimento del consumo di suolo. Tuttavia, il ragionamento in contesto ligure meriterebbe un idoneo approfondimento prima di addivenire ad una normativa sovracomunale non fondata su un'adeguata analisi dei fenomeni che interessano i contesti extraurbani, richiedendo la

definizione – a priori – di un qualificato e sistematico contesto di conoscenza e di monitoraggio delle attuali dinamiche del territorio ligure almeno con riferimento ai fenomeni che si intenderebbero regolare (rif. SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE).

Di contro, la completa riedizione dei PUC ai sensi della nuova legge urbanistica mette in evidenza una **maggiore onerosità** (sia di tempi che di costi) **degli studi di piano**:

1. La proposta di legge regionale estende i contenuti e quindi le competenze (formali e sostanziali) del PUC in materia idrogeologica (Rif. Art. 25), con riferimento a fenomeni che spesso richiedono schemi di riferimento di scala sovralocale (per l'appunto di "bacino idrografico") non favorendo di contro un'approccio applicativo che deve mettere in primo piano l'intercomunalità e la sovracomunalità dei fenomeni e quindi dei processi di pianificazione;

2. con l'introduzione dell'art. 34 "Dotazioni funzionali degli insediamenti", si appesantiscono gli studi di piano e si introducono con accenni di innovazione nominalistica non risolti (ad es. se uno spazio ha funzioni aggregative le svolge indipendentemente dalla presenza di Wi-Fi, analogamente i mercati comunali che siano o meno a "Km 0") non dimostrando attenzione e approfondimenti per i temi propri dell'urbanistica. Stesso rilievo è per i contenuti dell'art. 33 "carico urbanistico" con riferimento della verifica degli *"abitanti equivalenti ai fini del soddisfacimento del fabbisogno idrico e della dotazione depurativa"* in cui la richiesta è decontestualizzata rispetto alla disciplina urbanistica del territorio (la verifica del fabbisogno idrico e depurativo è richiesta avanzata ordinariamente nell'ambito della VAS ai fini della verifica del PUC rispetto ai fabbisogni idrici e depurativi).

Per quanto attiene le "dotazioni funzionali" si fa rilevare inoltre come non sia sufficiente una loro mera elencazione (peraltro alcune funzioni non hanno carattere spaziale e non si comprende quindi come possano essere computate e messe in relazione ai progettati assetti spaziali della città) perché sia affrontato il tema centrale del loro reperimento, spaziale e soprattutto economico finanziario; tema drammatico laddove si consideri la cronica ristrettezza finanziaria degli Enti Locali.

Si evidenzia, inoltre, che sempre l'articolo 34 inserisce in elenco, ma non affronta il problema della qualifica da attribuirsi all'edilizia residenziale pubblica o sociale (erp-ers) trattata quale "standard aggiuntivo" o meglio *"servizio abitativo di interesse generale"* dalla L.r. 38/2007 "Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo", qualificata quale opera di urbanizzazione secondaria (anche ai fini della sua scomputabilità) dalle modifiche alla legge regionale 25/1995 *"Disposizioni in materia di determinazione del contributo di concessione edilizia"* qualificata quale "standard" dalla proposta di legge in esame ma, in quanto residenza, essa stessa generatrice di carico insediativo e di standard.

Per converso la proposta di legge non affronta e risolve il problema della natura del vincolo urbanistico (conformativo o ablativo e quindi soggetto a decadenza pena l'indennizzo dei proprietari) che molte leggi regionali affrontano suddividendo il piano regolatore in una componente strategica ed in una operativa, quest'ultima con struttura ed effetti regolamentari in senso proprio. Anzi, anche in questo caso la Regione ha già affrontato il tema dei vincoli a servizi apposti dal PUC all'art.78 della Lr.16/2008 di disciplina dell'attività edilizia: (Interventi ammissibili nelle zone soggette a vincoli urbanistici decaduti), anche in questo caso limitando la potestà pianificatoria del Comune.

3. il DDL - si richiamano in particolare gli artt. 35 e 36 – non solo configura i contenuti del PUC alla stregua di strumento regolativo con un'impropria attenzione alla scala edilizia, ma introduce disposizioni a priori afferenti le diverse tipologie di interventi (nuova costruzione, sostituzione edilizia, ristrutturazione con cambio d'uso), innestandosi e implementando disposizioni già normate dalla L.r. 16/2008 e del DPR 380/2001 che disciplinano l'attività edilizia.

4. le minuziose disposizioni dell'art. 50, che definisce i contenuti, di carattere edilizio più che urbanistico, dei Progetti Urbanistici Operativi di "nuova" formulazione, riproponendo di fatto i contenuti di una L.r. 24/1987. Tale impostazione è forviante per progetti di scala urbana; infatti per essa la pianificazione attuativa ha come scopo principale, per l'appunto, la definizione delle modalità di attuazione delle previsioni della pianificazione generale, individuando sì uno scenario finale, ma soprattutto concentrandosi sulle modalità, tempi e fasi di attuazione, anche per parti del progetto, con funzioni di regolazione dei relativi rapporti con i soggetti attuatori nel decennio di vigenza del PUO, assumendo, di conseguenza, adeguati livelli di flessibilità. E l'assenza nella Legge regionale di tali contenuti non pare superabile neppure col rinvio ai procedimenti concertativi di cui al Titolo V.

5. il procedimento di approvazione "ordinaria" del PUC, appare tutt'altro che semplificato, ed evidenzia un sostanziale sbilanciamento delle fasi "valutativa" regionali nel processo di formazione dello strumento urbanistico comunale.

In sintesi il nuovo procedimento di approvazione di un PUC prevede:

- 4 fasi deliberative comunali (adozione dello schema di progetto di PUC ai fini della fase di scoping, adozione del progetto di PUC "contenente il RA", controdeduzioni alle osservazioni pervenute con evidenziazione delle conseguenti modifiche al PUC, nel mentre la Regione svolge una conferenza dei servizi ai fini della raccolta dei pareri al quale il Comune deve adeguarsi con ulteriori DCC)
- una fase di consultazione preventiva della regione ai fini dello scoping previsto dalle disposizioni in materia di VAS, una Conferenza dei Servizi gestita sempre dalla Regione (che ha avvio successivamente all'adozione del progetto di PUC, che include una fase di controllo circa la completezza degli elaborati che condiziona il prosieguo del procedimento di pubblicazione degli atti, la fase di controdeduzioni alle osservazioni presentate al PUC da parte del Comune e che si conclude con pareri ai quali il Comune deve conformarsi) ed una delibera finale di approvazione del PUC da parte sempre della Regione, approvazione che *"è disposta sulla base della verifica dell'avvenuto adeguamento del progetto di PUC ai rilievi di carattere vincolante e della ottemperanza alle prescrizioni contenute nella pronuncia sulla VAS, nonché sulla base della valutazione delle controdeduzioni comunali relative ai rilievi di carattere propositivo contenuti nei pareri resi a norma del comma 6. Tale provvedimento regionale può disporre le modifiche necessarie ad assicurare la sostenibilità ambientale del PUC, la sua compatibilità rispetto al PTR ed agli altri atti di pianificazione territoriale e settoriale e di programmazione di livello sovraordinato nonché la conformità alle normative in materia urbanistico-edilizia e paesistico-ambientale"*

Inoltre, alla partecipazione dei destinatari degli atti di pianificazione, cioè i cittadini, viene riservata solo la fase di pubblicazione del progetto di PUC (durata 60 gg) cui il Comune deve "perentoriamente, pena la decadenza degli atti" controdedurre nei successivi 90 gg per poi sottoporre nuovamente le proprie determinazioni al vaglio regionale nell'ambito della CdS.

6. tutto il procedimento di approvazione del PUC delineato sviluppa il rapporto di subordinazione delle strategie urbanistiche rispetto agli aspetti ambientali già contenuto nella L.r.32/2012, e lo risolve quale recepimento del parere regionale inerente la valutazione ambientale strategica nelle fasi conclusive del processo valutativo del PUC. Si prende atto di tale interferenza, segnalando che tale impostazione non rispecchia quanto previsto dalla normativa statale di riferimento (Codice dell'Ambiente che testualmente (art.4) definisce *"la valutazione ambientale di piani e programmi ... ha la finalita' di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile"* e che tali aspetti potrebbero essere contestati anche in fase di attuazione del PUC.

Pare quindi che la legge consideri che i “piani e programmi”, e tali sono i PUC, devono ordinariamente considerare anche altri fattori di sostenibilità delle previsioni inerenti i settori considerati oltre alla sostenibilità ambientale, non ultima la sostenibilità sociale ed economica delle scelte in materia urbanistica.

7. Si fa infine rilevare che la proposta modifica del DDL alla Legge Regionale continua ad ignorare la proposta fatta già a partire dal 1995 dall'INU in materia di riforma urbanistica che prevedeva uno sdoppiamento del piano in due componenti una strategica e l'altra operativa. Tale sdoppiamento è stato introdotto da allora da numerosissime Regioni, e il campo di sperimentazione è talmente ampio e diversificato che può dirsi consolidato. Lo sdoppiamento del piano permetterebbe, con gli opportuni meccanismi perequativi (ad esempio), di incidere sulla rendita differenziale urbana nonché sugli effetti, conformativi o ablativi, delle previsioni di piano, in particolare per quanto riguarda i vincoli a servizi e/o opere pubbliche.

Per tutti questi motivi INU Liguria ritiene che il testo del DDL in esame richieda una profonda rivisitazione, aperta al contributo delle forze politiche, culturali ed economiche presenti sul territorio, soprattutto in un periodo di profondo rinnovamento come quello che ci troviamo a dover affrontare.

Genova, marzo 2014

Per il Consiglio Direttivo INU Liguria

La Presidente

Silvia Capurro

