

Spett.le Sig. Presidente della
V Commissione consiliare

Sezione Affari e studi giuridici
e legislativi

Consiglio regionale

Sigg. Presidenti

Gruppi consiliari

Assessore

Pianificazione territoriale – Urbanistica

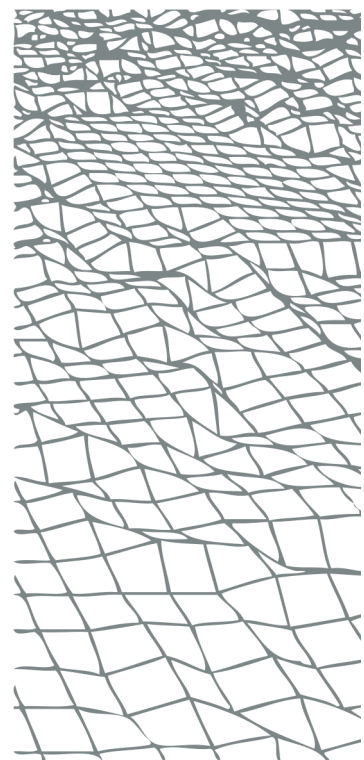
Dirigente Servizio Strumentazione Urbanistica

Oggetto: disegno di legge n. 190 del 04 luglio 2019 recante "La bellezza del territorio pugliese". Osservazioni.

La sezione pugliese dell'INU ha sottoposto ai membri del Direttivo regionale il testo di legge (discusso in un ampio dibattito in sede) e come richiesto, invia le proprie osservazioni scritte, elaborate attraverso l'integrazione dei contributi pervenuti.

Aspetti di carattere generale

Il Testo di legge ha come obiettivo dichiarato la tutela, la valorizzazione e la promozione della bellezza del territorio, del paesaggio e dell'ambiente regionale, per consentirne la libera fruizione e la tutela dell'identità culturale delle comunità pugliesi. A tale scopo la norma introduce e definisce il concetto di Mosaico pugliese costituito dai territori di valenza paesaggistica, ambientale e di qualità insediativa e culturale, la cui valorizzazione e



protezione è lo scopo delle azioni proposte dalla norma insieme alla eliminazione dei “detrattori del paesaggio” e alla conservazione e valorizzazione degli ulteriori specificati elementi identitari della cultura e del territorio pugliese. Si apprezza e si condivide la valorizzazione del paesaggio e dell’ambiente regionale, ma si esprimono le seguenti osservazioni sulle modalità concrete con cui la norma persegue tali obiettivi.

1. La norma, che dichiara di perseguire a valorizzazione del paesaggio e dell’ambiente regionale, non si relaziona in alcun modo con la disciplina nazionale e regionale vigente in materia di paesaggio e ambiente.

Appare elaborata sulla convinzione che il quadro normativo vigente è così complesso, che non conviene modificarlo o integrarlo o abolirlo, ma lo si ignora completamente e si sceglie di sovrapporsi con ulteriori concetti (come il mosaico pugliese che non trova ulteriori e più approfondite definizioni al di fuori di quella generale dell’art.2 del DdL, che risulta di conseguenza difficilmente utilizzabile nella pratica), slegati dalle numerose, approfondite e circostanziate definizioni del paesaggio e dell’ambiente pugliese già contenute nella L.R. 20/2009, nel PPTR vigente o nella disciplina ambientale come la recente DGR 21 dicembre 2018, n. 2442 *Rete Natura 2000. Individuazione di Habitat e Specie vegetali e animali di interesse comunitario nella Regione Puglia*.

Il medesimo approccio si utilizza nei confronti della disciplina vigente in materia Urbanistica, come ad esempio la L.R. 20/2001, il DRAG/PUG, il DRAG/PUE, il DRAG/PTCP.

Tutti questi strumenti, a partire dal PPTR e dal DRAG, vanno certamente aggiornati, modificati e in alcuni casi sostituiti, ma ignorarli non migliora il contesto operativo della pianificazione regionale (che pure sembra l’obiettivo positivo che questo disegno di legge si pone) come si avrà modo di dimostrare nel seguito. Al contrario incrementa la confusione, nell’opinione di chi scrive.

2. Quali sono le modalità con cui il disegno di legge sulla bellezza prevede di attuare gli obiettivi e le finalità che la stessa norma si prefigge?

Se si è compreso bene il testo di legge e la relazione che lo accompagna (il DdL è denso di rimandi a situazioni specifiche non chiarite nel dettaglio operativo che possono essere interpretate in molteplici differenti modalità), “*i Comuni, ai fini degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e degli interventi di riuso e rigenerazione dei tessuti costruiti, entro 180 giorni dall’entrata in vigore della presente legge, mediante variante allo strumento urbanistico, provvedono alla perimetrazione del territorio urbanizzato e ad individuare per ciascuna sua parte omogenea gli obiettivi generali per il miglioramento della qualità urbana e ambientale, nonché le dotazioni, infrastrutture e servizi ritenuti necessari*” “*A tal fine sulla base delle linee guida regionali di cui all’art. 6 co 1 n.1 predispongono una strategia delle trasformazioni urbane (STU), da mettere a punto con la partecipazione degli abitanti, tenendo conto anche delle proposte di intervento avanzate da altri soggetti pubblici e da soggetti privati, e da approvarsi con apposito atto deliberativo del consiglio comunale applicando le procedure previste dai commi 1, 2 e 3 dell’articolo 11 della l.r. 20/2001*” (art.9).

“*Ottenuta la approvazione regionale, trattandosi di variante allo strumento urbanistico generale, i comuni pianificano le trasformazioni per ambiti con strumenti innovativi denominati PAT ovvero piani articolati delle trasformazioni. i PAT (articolo 12) sono piani esecutivi di iniziativa pubblica, privata o mista che promuovono la riqualificazione il riuso e la rifunzionalizzazione di parti significative di città e sistemi urbani mediante un insieme articolato di interventi organici di interesse pubblico*” (Relazione tecnica esplicativa e di accompagnamento pag.6).

“*Il sindaco, dopo l’adozione del piano articolato delle trasformazioni (PAT), convoca una conferenza di servizi, ai sensi del comma 3 dell’articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni competenti per l’acquisizione dei necessari atti di consenso, comunque denominati, e, in caso di variante allo strumento urbanistico, per verificare la possibilità di avviare il procedimento dell’accordo di programma*” (art.10).

3. Anzitutto il DDL, come si legge, si occupa esclusivamente del territorio urbano, come se il paesaggio o l’ambiente urbano fossero separati o indifferenti a quello presente in tutto il resto del territorio.

Mentre è noto che il sistema ambientale e paesaggistico appartiene anche alla dimensione dell'urbano: si pensi alle lame urbane che contraddistinguono molte città pugliesi come parte integrante di un sistema naturalistico ambientale e di deflusso idrologico interconnesso con tutto il territorio comunale, come ad esempio nel caso di Lama Belvedere a Monopoli o di Lama Monachile a Polignano a Mare (sono tutti parte di una rete ecologica regionale che il PPTR ha in parte già individuato e che i comuni a scala locale dovrebbero verificare e/o integrare).

Appare un pericoloso ritorno all'idea che la città sia altro rispetto alla campagna o alle aree naturali, in contrasto con il progetto di paesaggio del PPTR vigente e in particolare rispetto al progetto denominato "città campagna" ma soprattutto è un ritorno al passato rispetto a tutti gli orientamenti di sviluppo sostenibile internazionali e nazionali cui oggi occorre riferirsi, in cui le città sono integrate ai territori agricoli e naturali in cui sono collocate.

Gli elementi del paesaggio (naturale e antropico) e dell'ambiente che la Carta della qualità urbana dovrebbe identificare non sono autonomi rispetto al territorio extraurbano o almeno non sempre.

4. Inoltre, il procedimento previsto dal DdL si fonda sulla conferenza di servizi, come se con essa si possano superare o evitare la disciplina vigente e così accelerare l'iter procedimentale del PAT che si configura pressoché sempre (considerato che non si formulano modalità con cui aiutare i comuni ad approvare i PUG) come una variante urbanistica.

Questo approccio appare come una dichiarazione di fallimento della pianificazione generale e la necessità di sostituirla con una pianificazione per parti che ha già dimostrato negli anni ottanta tutti i suoi fallimenti¹.

¹ Vi sono numerosi autori che hanno dimostrato e analizzato il fallimento della pianificazione territoriale fin dagli anni 50 e a partire da alcuni degli autori più rilevanti della stessa disciplina urbanistica ma non per questo è possibile rinunciare al piano per sostituirlo con tanti progetti privi di una logica generale. Ad esempio, Astengo G, 1950, Città senza piani, *Urbanistica*, n.5, in cui così si esprime: *Il nostro atteggiamento di manifesto pessimismo nei riguardi dell'attività urbanistica in Italia non può*

E' evidente che l'Istituto Nazionale di Urbanistica, nella sua sezione regionale, non può condividere questo approccio, ma non per una difesa di ufficio del piano urbanistico generale, ma perché, al di là di tutte le considerazioni teoriche e metodologiche, esso risulta nei fatti inefficace.

5. Infatti, tutta la disciplina regionale vigente precedentemente citata, non viene superata, sostituita o efficacemente integrata dalla Legge sulla Bellezza, e quindi in sede di conferenza di servizi tutte le problematiche inerenti la disciplina paesaggistica, come disciplinata dal D.Lgs. 42/2004, dalla L.R. 20/2009 e dal PPTR rimangono inalterate.

Sempre con le stesse modalità e secondo i medesimi obiettivi gli enti competenti dovranno rilasciare i rispettivi pareri.

Pertanto, se in sede di redazione della Carta della Qualità urbana o del PAT non si sono verificati tali elementi anche usando la Conferenza di Servizi i tempi e i procedimenti amministrativi rimangono inalterati con la conseguente inefficacia dello strumento "Conferenza".

Allo stesso modo le problematiche urbanistiche della variante rimangono inalterate ed anzi aggravate anche per gli enti istruttori che dovranno istruire, nei tempi brevi della conferenza, interventi che possono anche assumere valenza urbana privi magari del necessario inquadramento territoriale che dovrà essere ricostruito per l'occasione (tipico ad esempio il caso della verifica della "tenuta" degli standard urbanistici che necessariamente non potrà riguardare esclusivamente la limitata area di intervento ma dovrà essere estesa a l'intera città o almeno al quartiere in caso di comuni medio-grandi.

essere sfuggito a chi abbia anche solo sfogliate queste pagine. Nel 1981, Franco Archibugi così scrive al 2° Congresso Nazionale di Architettura, organizzato da INARCH sul tema: Politiche edilizie e urbanistiche in Italia. E' luogo comune oggi (ma così e ormai da molto tempo) lamentarsi sul "fallimento" della pianificazione in questo paese..... Agli inizi il fallimento lo darei per ... assicurato! Ma ciò non toglie che è solo attraverso questa via che possiamo introdurre qualche elemento riformatorio nel processo di controllo della crescita del territorio. Non vedo altre scorciatoie..... (omissis) non vedo altro mezzo che la proliferazione dei piani, in un quadro istituzionale il più possibile definito, piani che siano economicamente validi, e quindi fattibili, e gestiti quanto più possibile da una amministrazione efficiente e capace. Ovviamente si potrebbe continuare ma per brevità ci si limita agli autorevoli casi citati, in epoche diverse dalla ns. proprio a significare la ciclicità di queste problematiche e tentativi di soluzione.

Queste difficoltà si verificano anche in presenza delle ormai note varianti SUAP ex art.8 DPR 160/2010).

La legge nel suo insieme rischia di stravolgere il concetto di pianificazione generale, territoriale ed urbana (se utilizzata in sostituzione della pianificazione generale, come lo stesso DdL sembra suggerire), prevedendo di fatto di poter effettuare interventi di trasformazione in deroga, valutati caso per caso, proponibili dal singolo privato senza obbligo di consorzi, comparti, unità minime di intervento ecc.

Tra l'altro, il ricorso allo strumento della Conferenza di Servizi comprime (nei tempi e nei modi) la partecipazione degli abitanti ad interventi nella città consolidata dove il contributo di residenti e *city users* appare insostituibile, probabilmente anche in contrasto con la recente legge sulla partecipazione che questa amministrazione regionale ha approvato.

6. Inoltre, desta preoccupazione l'abolizione di norme regionali che hanno una loro specificità e organicità come ad esempio L.R. 12/2008 (ma anche degli articoli di una legge recentemente approvata come quella sulla perequazione urbanistica, L.R. 18/2019, che si presenta altrettanto organica e che invece potrebbe uscirne "monca" a seguito delle abrogazioni previste), la quale sebbene scarsamente compresa e scarsamente attuata dai Comuni Pugliesi, di fatto rappresentava un primo riferimento legislativo per l'attuazione di interventi di *Social Housing* (SH) senza stravolgere la pianificazione generale vigente nei singoli comuni. La legge sanciva in maniera chiara (in conformità all'ultima legge finanziaria del governo Prodi) che il *Social Housing* è equiparato ad una dotazione, ad uno standard, ad un servizio, aspetto questo molto rilevante negli scenari urbani futuri delle città pugliesi, in particolare di quelle ad elevata emergenza abitativa.

7. L'approccio rinunciatario rispetto alla pianificazione urbanistica generale viene confermato dall'art.21 del DdL che così si esprimeva nella penultima versione fortunatamente già modificata:

“alla costituzione e funzionamento di un apposito elenco dei commissari ad acta e dei tecnici pianificatori abilitati secondo la vigente legislazione – da disciplinare con apposito regolamento regionale da emanare entro e non oltre 3 mesi dalla entrata in vigore della presente legge – i quali, anche con la eventuale collaborazione delle istituzioni universitarie e di ricerca, siano nominati affinché affianchino e/o si sostituiscano ai comuni inadempienti o inerti nella predisposizione e formazione del PUG/s nei tempi previsti dalla presente legge”.

In sostanza l’unico sostegno alla pianificazione urbanistica generale consisteva nella costituzione di un apposito elenco dei commissari ad acta e di tecnici pianificatori abilitati, che si sostituiscono ai comuni inadempienti o inerti nella predisposizione e formazione del PUG/s.

Questo approccio dirigistico e privo di collaborazione con i territori, con i loro abitanti e rappresentanti politici, ha già dimostrato la sua inefficienza con i commissariamenti attuati per la formazione dei piani comunali delle coste ad oggi completamente irrealizzati (non sembra ne sia stato approvato neanche uno nonostante il Piano Regionale delle Coste sia stato approvato da oltre dieci anni e la L.R. che li istituisce risalga al 2006 e nonostante la Regione abbia commissariato molteplici comuni).

Un Piano urbanistico, come afferma più volte il DRAG, è un processo collaborativo e condiviso, con le comunità insediate.

Come afferma Francesco Indovina², il piano è un atto politico tecnicamente assistito che difficilmente può essere elaborato o addirittura approvato “per legge o attraverso commissari straordinari”.

² Ad esempio, Indovina F. (2018), Non tutte le colpe sono dell'urbanistica. Sul libro di Agostini-Scandurra e sul commento di Consonni, disponibile on line all'indirizzo: <https://www.casadellacultura.it/782/non-tutte-le-colpe-sono-dell-urbanistica>, sito web visitato il 30.10.2019, in cui così si esprime l'autore:

In molte occasioni, mi sono speso per affermare che ogni scelta urbanistica debba essere considerata scelta politica tecnicamente assistita. Scelta politica perchè l'intervento urbanistico, giusto o sbagliato che sia, modifica di fatto le condizioni d'uso della città, il che vuol dire che i cittadini di quella città, e in generale chi la 'usa', si troveranno in una condizione diversa. Vien dunque spontaneo chiedersi: chi è legittimato a decidere di queste modificazioni ed eventualmente a contrastare o a dare un indirizzo diverso alle tendenze in atto?

Secondo la struttura democratica del luogo e del tempo in cui viviamo è sicuramente la politica che possiede questa prerogativa; nella nostra situazione è l'amministrazione pubblica (comunale e regionale) che possiede questo potere legittimato da procedure, affidato a norme e valutato politicamente. La partecipazione della popolazione è sempre desiderabile, e questa può esprimersi secondo meccanismi istituzionali o attraverso iniziative autonome, ma le istanze che emergeranno andranno interpretate sia sul piano politico che su quello tecnico: non avranno cioè un carattere cogente se non per quanto previsto istituzionalmente. La legittimità dell'amministrazione pubblica a decidere dei destini della città e del territorio è caratterizzata da un aspetto formale (ma non privo di sostanza) che individua nella delega all'amministrazione stessa (democraticamente eletta) il "governo" (pro tempore) della città e delle sue trasformazioni e da un aspetto sostanziale che riconosce all'amministrazione la consapevolezza dei bisogni dell'intera città, della comunità che in essa è insediata, e non di sue singole parti o gruppi sociali (prerogativa, questa, non sempre manifesta e garantita).

Questo modo di pensare il piano è la negazione del piano.

8. Occorre, invece, rendere più efficace ed efficiente il piano urbanistico generale, magari evitando la duplicazione tra un DPP che, come richiesto dal DRAG/PUG, contiene tutte le previsioni strutturali ma che spesso non riceve i pareri degli enti sovraordinati (perché anche la Regione Puglia nei Servizi Urbanistici e paesaggistici ha carenza di personale), e le stesse previsioni strutturali che unite alle previsioni programmatiche diventano troppo cariche di aspettative per gli abitanti insediati, tanto che spesso i Comuni non riescono neanche ad adottarli³.

Occorre rendere più coerenti le norme paesaggistiche del PPTR con i modelli di sviluppo autosostenibile che la Regione Puglia sta dimostrando nei fatti di voler perseguire.

Occorre chiarire i rapporti tra stato e regioni nell'applicazione del Codice dei Beni Culturali (Dlgs.42/2004), rendendo più efficaci ed efficienti proprio le conferenze di servizi nelle varianti urbanistiche, che spesso si "incagliano" in lunghi e defatiganti dibattiti sulle modalità di interpretazione di norme e dettagli giuridici perdendo di vista obiettivi e risultati.

Appare improcrastinabile affrontare in urbanistica il tema dei cambiamenti climatici in ragione dei quali la nostra regione (insieme alla Basilicata) è a rischio desertificazione e, dunque, la necessità di prevedere politiche e strumenti di adattamento proprio per esaltare la bellezza del territorio pugliese.

9. Infine, l'art.24 istituisce l'osservatorio regionale della Bellezza dei Territori Pugliesi con lo scopo di monitorare gli effetti della presente legge.

Prima di continuare su questa strada, si può valutare e comprendere cosa ha impedito all'osservatorio sul paesaggio già istituito dalla L.R. 20/2009 e

³ la proposta andrebbe condivisa e argomentata, anche per evitare accoglimenti avventurosi ed estemporanei, in una revisione o sostituzione complessiva della forma del PUG, da attuarsi sia nella L.R. 20/2001 sia nel DRAG/PUG

ripreso nel ruolo e negli obiettivi del PPTR vigente, di svolgere le proprie funzioni e migliorare le modalità attuative della disciplina sul paesaggio in Puglia?

Gli osservatori sono sempre utili perché dovrebbero consentire di aggiornare, adeguare ed eventualmente proporre la sostituzione di norme, piani e linee guida, ma vanno promossi, sostenuti e dotati di adeguato personale e relazioni con le attività promosse dall'Amministrazione.

10. Sulla parte relativa alle misure premiali (Titolo V) del DdL, si evidenzia come la stabilizzazione del cosiddetto Piano Casa, se da una parte consente di rendere permanente un utile misura di limitazione del consumo di suolo, in quanto capace di favorire il riuso e la sostituzione edilizia, non risolve alcuni aspetti deleteri di tale disciplina che si sono resi visibili a seguito delle annuali modifiche effettuate al testo originale del 2009.

Innanzitutto, se si condivide che la città ha ormai delle macro-funzioni principali (residenza, produzione, mobilità e tempo libero⁴), l'uso degli incentivi e delle premialità, in particolare quelli di ampliamento e demolizione e ricostruzione, devono essere chiaramente evitati nelle zone produttive e agricole, se non motivatamente identificate dal Consiglio Comunale con apposito atto di variante urbanistica da sottoporre ad approvazione regionale, perché di questo si tratta.

Continuare a consentire anche in aree produttive, la realizzazione di residenza porterà a conflitti nell'uso degli spazi che proprio la pianificazione urbanistica ha il compito di evitare.

In conclusione, appare un evidente scollamento tra i principi enunciati e gli strumenti operativi, la cui applicazione rischia di contraddire gli stessi obiettivi della legge

Per tutte queste attività di miglioramento, aggiornamento, sostituzione organica e approfondita di norme, linee guida e osservatori su i temi del

⁴ tra l'altro già chiare anche a LeCorbusier in Maniere de penser l'Urbanisme...

paesaggio e dell'Urbanistica, l'INU Puglia è sempre disponibile a supportare la propria Regione, con passione e competenza.

Osservazioni sull'articolato

Il Titolo I intende delineare princìpi, finalità, obiettivi della Legge.

L'art. 1 evidenzia l'interesse pubblico nella salvaguardia dei valori e dell'identità del Paesaggio Pugliese ecc; completamente condivisibile e già ampiamente presente nella maggior parte delle norme nazionali e regionali esistenti, oltre che nella giurisprudenza, riguardanti il governo del territorio. Mancando un qualsiasi riferimento agli ambiti di paesaggio e ai BP e UCP già riconosciuti dal PPTR, sembra che il "Mosaico pugliese costituito dai territori di valenza paesaggistica, ambientale e di qualità insediativa e culturale" sia qualcosa di diverso dagli ambiti di valore paesaggistico già individuati dal PPTR (che però rimane vigente), a cui non viene in alcun modo relazionato.

L'art. 2 definisce l'oggetto della disciplina normativa, introducendo un "nuovo" termine per descrivere la varietà dei paesaggi e delle geografie dei luoghi di Puglia (comprese le comunità), il "Mosaico Pugliese" (neologismo che si affianca a tutta una serie di altre definizioni probabilmente di maggiore valore scientifico incluse nel PPTR);

Il testo dichiara la necessità di disciplinare "in maniera integrata" settori diversi del territorio, già regolamentati con specifiche discipline di settore (vedi Beni Culturali, Aree Naturali, Aree Rurali, ecc.), senza, di fatto, esplicitare le modalità per l'attuazione concreta di tale integrazione interdisciplinare. Gli ambiti di disciplina cui la norma si riferisce sono tanti, diversi e densi, e spaziano dagli interventi sulle aree naturali a quelli sul patrimonio culturale, dall'ambito urbano, a quello rurale, dalle infrastrutture alla mobilità, dagli interventi più propriamente edilizi alla scala urbanistica del recupero e della rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, sino alla

disciplina sulle aree degradate, citando, senza alcun tipo di approfondimento, il modello partecipativo.

Nell'art. 3 gli obiettivi riportati nell'articolo 3 sono del tutto generici, se pure tutti condivisibili. Il Comma finale, preannuncia strumenti, regole, modalità operative sulla qualità degli interventi. E' necessario capire come e in che rapporto con la normativa vigente, al netto delle abrogazioni previste. Agli obiettivi enunciati non seguono ordinate e consequenziali azioni da espletare per il loro conseguimento.

Il **Titolo II** tratta della identità dei territori pugliesi

Nell'art. 4 si enunciano gli elementi identitari di valenza culturale, storica e sociale del territorio pugliese. Sembra esserci una certa confusione tra effettivi elementi identitari come le costruzioni tipiche a volta del territorio pugliese, i borghi storici o il patrimonio naturalistico e idrogeomorfologico rispetto agli strumenti per la loro fruizione e valorizzazione come musei, biblioteche e archivi, aree e parchi archeologici o ecomusei⁵.

L'articolo 5 sembra ribadire iniziative ed interventi condivisibili ma generici che non vengono ulteriormente specificati e approfonditi nel seguito.

Nell'art. 6 si enunciano come strumenti per la valorizzazione delle identità dei territori pugliesi, le linee guida della strategia delle trasformazioni urbane, intese come modalità per indirizzare le modalità illustrate nel seguito per le TU.

⁵ questi ultimi sono già stati definiti dal PPTR vigente come una istituzione culturale che assicura in forma permanente, su un determinato territorio e con la partecipazione della popolazione, le funzioni di ricerca, conservazione, valorizzazione di un insieme di beni naturali e culturali, rappresentativi di un ambiente e dei modi di vita che lì si sono succeduti". [Carta degli ecomusei; <https://www.paesaggiopuglia.it/osservatorio-del-paesaggio/ecomusei-e-mappe-di-comunita.html>]

Le Linee guida per la Strategia delle trasformazioni urbane (STU, che la Regione si impegna a redigere nei **180 gg** successivi all'approvazione della Legge), definiscono i principi minimi cui dovranno ispirarsi le STU e i relativi contenuti minimi. Tra questi gli ambiti territoriali da sottoporre ai piani articolati delle trasformazioni di cui al successivo articolo 12 (PAT).

L'art.7 enuncia la necessità che la Regione debba elaborare la Carta della qualità urbana e della valorizzazione del paesaggio, sulla base di un Regolamento che ne definisce i criteri, da emanare sempre nello stesso periodo in cui deve elaborare le Linee guida (**180 gg**) intesa quale strumento di gestione del territorio per individuare in maniera differenziata il livello di qualità dei vari ambiti territoriali (Zonizzazione della qualità urbana) e di stabilire, di conseguenza, le strategie necessarie alla tutela ad alla implementazione della qualità urbana e paesaggistica di detti ambiti.

La Carta individua e delimita anche la rete degli ecomusei di interesse regionale in una specifica cartografia tematica. Non si comprende se lo fa a partire da quelli già individuati nel PPTR o sulla base della specifica legge regionale o ex novo.

La Carta è approvata con deliberazione di Giunta Regionale, è aggiornata con cadenza quinquennale ed è predisposta anche sulla base delle informazioni trasmesse dai Comuni. Anche in questo caso occorre disciplinare modalità, tempi e significato di questa fondamentale attività di collaborazione che i Comuni dovrebbero svolgere tenuto presente che il periodo per la formazione del Regolamento che disciplina la Carta della qualità urbana e della valorizzazione del paesaggio è sempre pari agli stessi 180 gg in cui si devono elaborare anche le Linee guida per la Strategia delle trasformazioni urbane.

Nello stesso articolo si elencano i principi minimi cui il Regolamento dovrà ispirarsi e subito dopo si chiede alla Carta di individuare gli elementi qualificabili come detrattori del paesaggio non compatibili con il contesto circostante, in un insieme poco coerente e chiaro tra principi del Regolamento e contenuti della Carta. Sarebbe opportuno distinguere in un articolo

contenuti della Carta e in un diverso articolo contenuti e criteri di formulazione del Regolamento, possibilmente da elaborare successivamente alle Linee Guida per la Strategia delle trasformazioni urbane.

Il **Titolo III** individua competenze e procedimenti.

L'art. 8 attribuisce le competenze nelle funzioni di governo del territorio agli Enti amministrativamente già definiti dall'Ordinamento statale definendo i criteri informativi di tale esercizio di funzioni.

L'articolo 9 definisce il Partenariato tra soggetti pubblici e privati per la gestione del sistema integrato del governo del territorio, senza specificare sotto quali aspetti occorra integrare i diversi soggetti ed introduce l'accordo di partenariato per lo sviluppo territoriale e l'accordo di programma territoriale, ulteriori nuovi strumenti di partenariato che riprendono quelli già resi disponibili dalla L.241/90, per stabilire, rispettivamente, la sinergia collaborativa sia con soggetti pubblici e privati che esclusivamente tra soggetti pubblici, necessaria per la realizzazione di obiettivi di sviluppo economico e sociale che comportino la trasformazione sostenibile del territorio. Anche in questo caso lo strumento del partenariato viene enunciato ma poco approfondito rendendolo una mera dichiarazione di principio di cui si lascia alle future prassi la definizione di significati e scopi.

Il **Titolo IV** descrive i criteri per definire la qualità delle trasformazioni.

L'articolo 11 definisce come individuare gli ambiti di riqualificazione urbana, quali ambiti d'intervento basati sulle identità territoriali e paesaggistiche in rapporto al vissuto delle popolazioni. Segue al comma 4 un elenco di elementi all'interno del perimetro del territorio urbanizzato da ricomprendere. Secondo l'opinione di chi scrive, gli ambiti non possono essere limitati a quelli descritti esclusivamente di carattere antropico, escludendo a priori le Zone territoriali

omogenee e come definite dal DIM n. 1444/1968, perché i contesti regionali sono molto diversificati e, ad esempio, in Valle d'Itria nei territori di Martina Franca o Monopoli o Locorotondo non è infrequente ritrovare contesti rurali ai bordi dei nuclei consolidati, che necessitano di significativi interventi di riqualificazione. Definire gli ambiti da riqualificare a prescindere dalla ricognizione di BP e UCP che caratterizzano i contesti territoriali e paesaggistici all'interno di ambiti e figure paesaggistiche che possano meglio delineare le caratteristiche del contesto in cui si opera. Mentre appare meritorio, il richiamo al DPP come strumento per individuare i suddetti ambiti ma al di fuori di una logica ricognitiva generale come il DRAG/PUG richiede per cui rischia di divenire o estemporaneo e quindi inadeguato oppure troppo complesso da perseguire per ambiti territoriali ridotti rispetto agli scopi delle singole trasformazioni urbane.

Nel successivo articolo 12, si introduce il PAT, Piano Articolato delle Trasformazioni, che individua le aree da sottoporre a TU Trasformazioni Urbane, attraverso una STU Strategia di Trasformazione Urbana, da mettere a punto con la partecipazione degli abitanti. Nell'ultima versione elaborata per la Giunta viene fatta salva la L.R. 21/2008 e il PAT sembra riproporre contenuti e modalità operative dei PIRU definiti nella precedente legge regionale.

L'articolo 13 appare slegato rispetto all'articolazione della norma fin qui descritta e non se ne comprende la funzione.

Il successivo articolo 14 fornisce prime indicazioni per la rimozione dei detrattori anche in questo caso poco legate alla restante disciplina.

Ai detrattori ambientali, nell'articolo 15 si aggiungono, sommariamente, modalità di recupero ambientale, ripermabilizzazione e rigenerazione delle aree degradate.

Gli articoli 16 e 17 sono dedicati alla definizione di una disciplina per il riuso e la sostituzione urbana.

L'articolo 17 introduce interventi conservativi e interventi di addensamento e sostituzione urbana che non sono definiti dal DPR 380/2001 probabilmente invadendo la esclusiva competenza statale in materia edilizia.

Il titolo termina con un articolo improvvisamente dedicato ai Concorsi di progettazione di idee e arte pubblica mai richiamati in precedenza (se non ci si sbaglia). L'articolo sembra ancora una volta slegato dall'articolazione complessiva della norma.

Il **Titolo V** è dedicato alle misure premiali.

Interessanti le misure di riduzione degli oneri di urbanizzazione e quelle degli incentivi edilizi limitati esclusivamente al territorio urbanizzato e favorendo l'edilizia residenziale sociale.

Appare forse la parte maggiormente approfondita della norma che trova in alcuni richiami ai PAT deboli elementi di integrazione con tutta la precedente articolazione normativa.

Nel cercare di stabilizzare il cosiddetto Piano Casa, come già affermato all'inizio di questo contributo, se da una parte si consentirebbe di rendere permanente un utile misura di limitazione del consumo di suolo, in quanto capace di favorire il riuso e la sostituzione edilizia, non si risolvono alcuni aspetti deleteri di tale disciplina che si sono resi visibili a seguito delle annuali modifiche effettuate al testo originale del 2009.

In particolare, come già detto in precedenza, non si evita di coinvolgere chiaramente le zone produttive e agricole, se non motivatamente identificate dal Consiglio Comunale con apposito atto di variante urbanistica da sottoporre ad approvazione regionale, perché di questo si tratta.

Continuare a consentire anche in aree produttive, la realizzazione di residenza porterà a conflitti nell'uso degli spazi che proprio la pianificazione urbanistica ha il compito di evitare.

Sulle risorse da utilizzare si è già detto nella prima parte del presente contributo.

La norma si conclude con il **Titolo VI** dedicato alle norme finali in cui si individua un nuovo osservatorio regionale senza aver prima provato a comprendere perché ad esempio l'osservatorio sul paesaggio non sembra aver raggiunto gli obiettivi per i quali è stato promosso.

Appare positivo il richiamo ad un adeguato percorso di formazione sia per gli enti locali sia per i professionisti potenzialmente coinvolti.

Le coperture finanziarie previste all'art.27 appaiono indefinite nei primi due commi e limitate nel terzo comma, per gli obiettivi che la norma si propone di raggiungere e considerati costi e necessità di supporto che i comuni necessiterebbero per iniziare ex novo questo ulteriore percorso di pianificazione urbanistica.

Sulle abrogazioni proposte dall'art.28 ci si è già espressi nella prima parte del presente contributo, si aggiunge che non è ben chiaro perché abrogare solo due articoli della recente legge regionale n. 18/2019 (Norme in materia di perequazione, compensazione urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del consumo di suolo e disposizioni diverse), che se pure forse tardivamente rispetto all'andamento decrescente del mercato immobiliare, ha avuto il pregio di disciplinare chiaramente l'importante istituto della perequazione urbanistica.

Considerato che la proposta normativa è stata ripetutamente e "pesantemente" modificata dal primo testo presentato negli incontri pubblici a quello inviato alle associazioni per le osservazioni a quello portato in Giunta e poi all'attenzione della Commissione regionale, sembra opportuno approfondire il percorso partecipativo del testo definitivamente presentato alla Commissione regionale dando la possibilità a tutti di proporre osservazioni.

Ribadendo il contenuto costruttivo delle presenti osservazioni e la disponibilità ad offrire il proprio supporto collaborativo agli uffici regionali per migliorare e rivedere il testo normativo in tempi congrui con la complessità dei temi da trattare e con la necessità di meglio integrarli nel contesto normativo e regolamentare regionale esistente in materia di governo del territorio (DRAG, PPTR, Rigenerazione urbana e perequazione urbanistica), si resta in attesa di un cortese riscontro e si saluta distintamente.

Bari, li 16.12.2019

Il Direttivo Regionale INU Puglia