

OGGETTO: Osservazioni al DdL di governo del territorio in Campania Dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) sezione Campania.

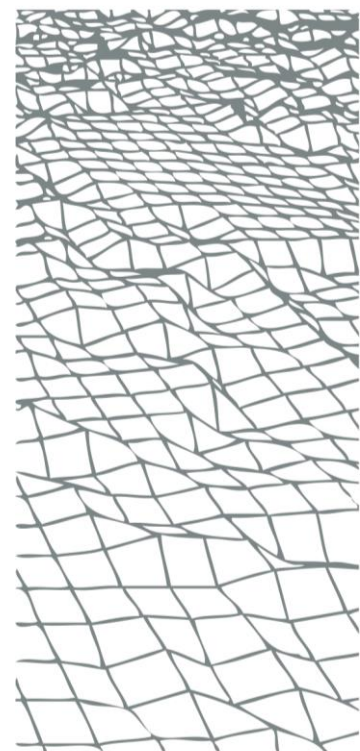
Il comitato direttivo regionale dell'INU Campania ha posto la discussione sul DdL all'OdG di tre riunioni, durante le quali ha condotto un esame dell'articolato sia in termini generali che nel dettaglio dei singoli articoli, avvalendosi dei suoi precedenti studi riguardanti l'applicazione della LR 16/2004 e della legislazione delle altre regioni Italiane.

Senza addentrarsi nell'argomentazione tecnica e dottrina, il CDR ritiene l'impostazione del DdL, gli obiettivi che intende perseguire e le modalità che attiva condivisibili. Sottolinea alcune caratteristiche fondamentali che ritiene di indubbio pregio:

- 1) Il riordino e messa a sistema di tutta la materia in una sorta di testo unico;
- 2) L'unificazione anche concettuale di provvedimenti normativi che spesso assumono percorsi specialistici e segmentati, come il contrasto al consumo di suolo, la strategia per il cambiamento climatico, la pianificazione dell'infrastruttura verde, facendo sì che siano integrati in un unico processo di pianificazione multidisciplinare;
- 3) La specializzazione dei livelli di pianificazione in modo che riducano sovrapposizione e competizioni;
- 4) La chiarificazione degli obiettivi e dei contenuti delle diverse forme di piano, anche rispetto alla LR 16/2004, in funzione delle problematiche urbanistiche prevalenti nella regione;
- 5) La calibratura dei piani e la loro articolazione in funzione dell'efficacia, cercando metodologie rivolte al raggiungimento dei risultati
- 6) La semplificazione delle procedure per accelerare i processi di pianificazione e i rapporti tra livelli.

Sulla base della sostanziale condivisione del DdL, di seguito segnaliamo alcune questioni che ci sembrano possano essere poco chiare, lacunose o ingenerare addirittura delle contraddizioni e avanziamo suggerimenti con proposte di emendamenti con l'intenzione di operare un ulteriore miglioramento.

Sebbene abbiamo cercato di essere molto sintetici, un solo contributo si dilunga maggiormente e riguarda i porti per i quali abbiamo riportato integralmente la proposta avanzata da Massimo Clemente e condivisa dal CDR.



I

La politica della riduzione del consumo di suolo è di primaria importanza in Campania, specialmente nelle aree costiere che presentano una elevata quota di impermeabilizzazione. Oltre alle differenze geografiche tra aree interne spopolate e concentrazioni urbanizzate, il consumo di suolo si attua secondo modalità e processi differenti. Pertanto, si valuta molto appropriata l'azione di monitoraggio prevista all'art. 8 che consente una conoscenza del fenomeno in maniera dettagliata ed approfondita. Tuttavia, non sembra sufficiente che da tali studi si ricavi solamente l'indicazione di buone pratiche, il cui valore non è prescrittivo. Quelle conoscenze contengono anche la potenzialità per determinare interventi regionali di maggiore efficacia.

Pertanto, si propone il seguente **emendamento**:

Aggiungere all'art. 8 il seguente sesto comma:

6. Sulla base del rapporto dell'ufficio del Sistema Informativo, la Regione, con cadenza massima di ogni tre anni, elabora una strategia di contrasto al consumo di suolo ed emana le norme incentivanti e regolative idonee.

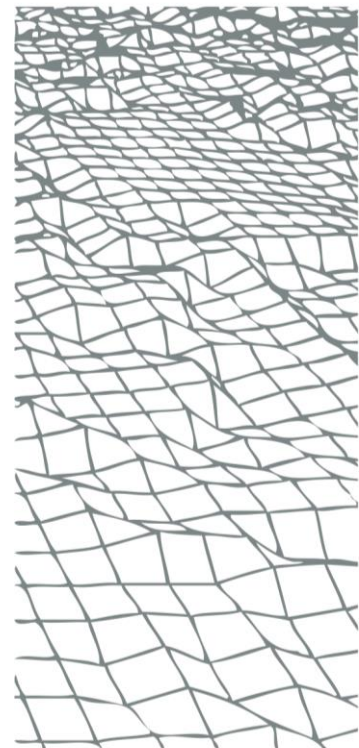
II

Art. 18, il comma 3 va spostato nel successivo art. 19 in quanto si tratta di disposizione a carattere operativo e non strutturale, nel senso di come strutturale viene inteso coerentemente dalla legge nel suo insieme.

Pertanto, si propone il seguente **emendamento**:

abrogare il comma 3 dell'art. 18 e aggiungere all'art. 19 le seguenti lettere:

- i) elaborare la strategia di sviluppo economico e dell'occupazione prevedendo la relativa dinamica demografica e il fabbisogno abitativo per fornire ai Comuni gli obiettivi di dimensionamento dei Piani urbanistici;
- l) stabilire le aree da destinare alle attività produttive secondo le localizzazioni meglio connesse alle infrastrutture esistenti e previste;
- m) definire le attrezzature d'interesse metropolitano;



INU
Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Campania
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

E-mail:
presidente@inucampania.it
segreteriapresidente@inucampania.it
ufficiodipresidenza@inucampania.it

n) individuare le infrastrutture in grado di assicurare le comunicazioni per gli spostamenti interni all'area metropolitana e sviluppare legami ed accessibilità della Città metropolitana sulle lunghe e medie distanze con eventuali, ove necessario, accordi di programma con gli enti competenti.

III

Nello statuto della Città metropolitana il PO era previsto con cadenza triennale, in sincronia con il piano strategico. Lo spostamento a quinquennale nella LR non è funzionale alla complementarità tra PS e PO.

Pertanto, si propone il seguente **emendamento**:

Sostituire nell'art. 19, comma 1. Alle parole "di durata quinquennale" quelle: "di durata triennale"

IV

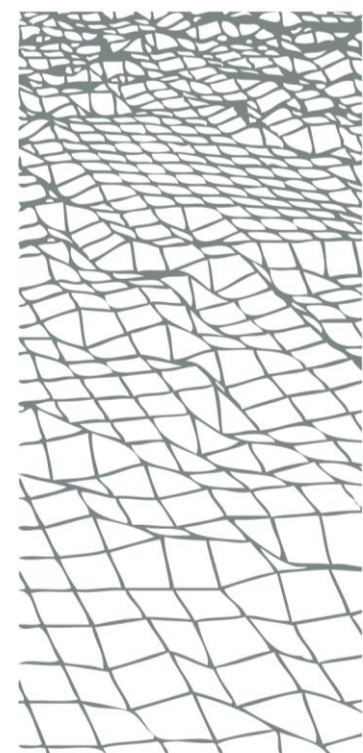
Nella strategia di mitigazione dei cambiamenti climatici la trasformazione delle aree metropolitane deve assicurare uno spostamento modale sul trasporto di massa con la concentrazione dell'insediamento intorno ai nodi di accessibilità. Questo concetto dovrebbe guidare la pianificazione metropolitana.

Pertanto, si propone il seguente **emendamento**:

si aggiunga all'art. 19, comma 1, lettera a), dopo la parola rischio, la seguente frase: "assicura che i carichi insediativi siano concentrati in zone di densificazione intorno ai nodi di accessibilità su ferro e del trasporto pubblico"

V

Art. 22 definisce il PS. A questo proposito si nota che, in relazione alla dottrina ed alla prassi passata nel nostro paese, la presente legge compie una evoluzione per molti aspetti innovativa, ben giustificata dall'analisi delle pratiche di progettazione e regolazione urbanistica maturate



negli ultimi anni sia in Campania che nella più generale riflessione nazionale e trova una formulazione che dovrebbe superare criticate aporie e difficoltà procedurali e implementative, cogliendo anche il mutamento degli obiettivi. L'INU ritiene che continuare a mantenere la vecchia denominazione potrebbe essere fuorviante e appiattire lo sforzo innovativo compiuto.

Pertanto, si propongono i seguenti **emendamenti**:

Sostituire alla denominazione: **Piano Strutturale** quella di **Piano di Rigenerazione** in tutta la legge,

Art. 22, comma 3

Alla lista delle aree che il PS individua vanno aggiunte le aree naturali protette.

VI

Mentre tutta l'impostazione della legge relativa alla forma di piano si muove sull'indipendenza del PS dal PO con il comma 5 dell'art. 23 si stabilisce la dipendenza del PO dal PS. Implicitamente comporta che, nel caso ci fosse qualche differenza del primo rispetto al secondo, bisognerebbe tornare sul PS e modificarlo e, solo così sarebbe possibile approvare il PO. Il che porterebbe a rifare assieme PS e PO.

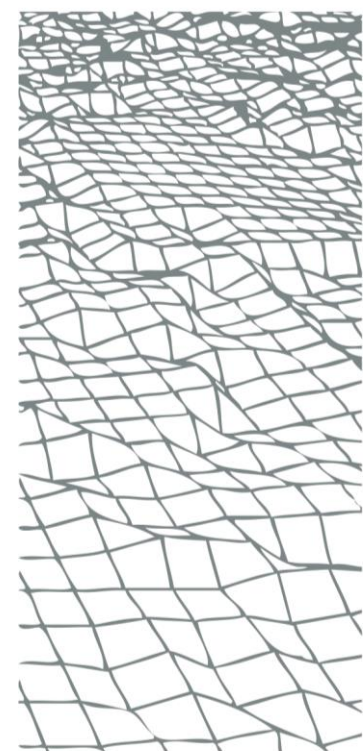
Pertanto, si propone il seguente **emendamento**:

Art. 23, comma 5. Abrogare la frase: "L'approvazione del PO non può comportare variante al piano strutturale urbanistico".

VII

Per chiarire ulteriormente l'indipendenza ed in qualche modo l'equivalenza dei due strumenti, laddove **programma** fa intendere una attuazione di un **piano**,

Pertanto, si propone il seguente **emendamento**:



Cambiare la dicitura di **Programma Operativo in Piano delle Trasformazioni**.

VIII

La lista delle disposizioni del PO al comma 6 dell'art. 23 elenca elementi normativi che indirizzano l'attività di trasformazione urbanistica dei privati senza prevedere che nei PO, anche allo scopo di incentivare questa attività privata di trasformazione, possano essere previsti opere pubbliche.

Pertanto, si propone il seguente **emendamento**:

Aggiungere al comma 6 dell'art. 23 la lettera:

e) le infrastrutture e la sistemazione degli spazi aperti

IX

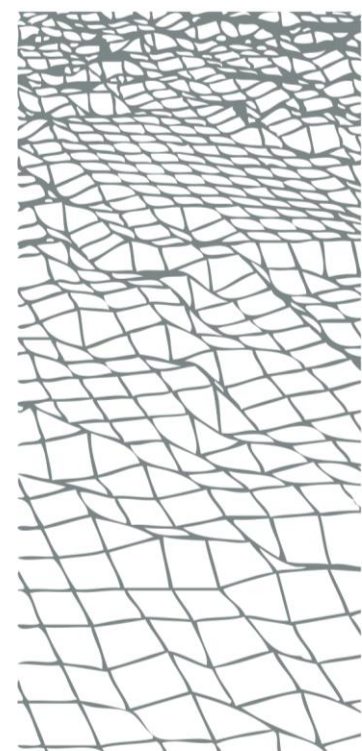
Certamente un pregio della presente legge è quello di aver disposto in modo tale che ci fossero molte semplificazioni ed accelerazione dei processi di pianificazione accorciando le successioni delle diverse fasi. Tra esse c'è anche quanto disposto dal comma 4 dell'art. 26 dove si dà valore di permesso di costruire al PA. Si ritiene, però di garantire che questa semplificazione amministrativa non comprometta la qualità tecnica e che le elaborazioni del progetto coprano non solamente gli aspetti urbanistici ma anche quelli edilizi ed architettonici, in modo da consentire una verifica completa in sede di istruttoria.

Pertanto, si propone il seguente **emendamento**:

Nell'Art. 26, comma 4, dopo le parole "approvazione del PA", si aggiunga "dotato degli elaborati tecnici adeguati"

X

Nelle esperienze più avanzate di uso dei crediti edilizi, inclusa la loro commercialità, una disfunzione che si è avuta è stata quella della impossibilità di spendere i crediti per l'assenza di



aree disponibili. Poiché i crediti costituiscono obbligo del comune nei confronti dei privati e sono monetizzabili, i loro possessori hanno richiesto il rimborso dei crediti inattuabili gravando in maniera anche rilevate sulle casse fino alla minaccia di dissesto. Pertanto, ci dovrebbe essere la precauzione che il riconoscimento dei crediti si accompagni alla possibilità della loro attuazione con la predisposizione di aree sufficienti.

A questo scopo si propone il seguente **emendamento**:

nell'Art. 29, comma 2 si sostituisca alla frase: "stabiliscono le aree escluse dall'atterraggio degli stessi" con la seguente frase: "stabiliscano le aree di atterraggio degli stessi"

XI

La densità edilizia è inversamente proporzionale all'estensione della superficie urbanizzata. Perciò già nell'allegato alla LR 14/82, c'era la seguente disposizione:

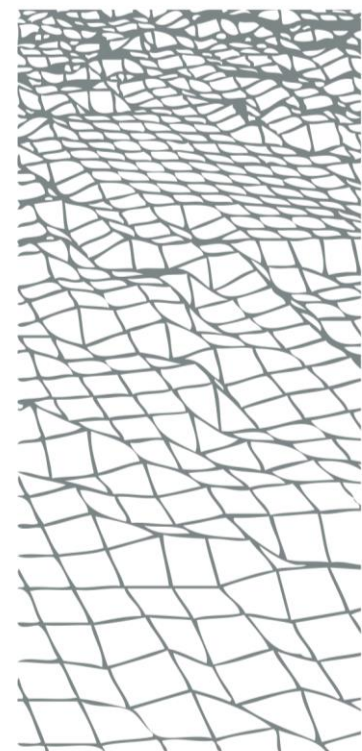
La media delle densità territoriali, calcolata per tutte le destinazioni residenziali nelle aree di completamento, di ristrutturazione totale con modifiche dei volumi preesistenti, nonché di espansione, previste dagli strumenti urbanistici generali per l'intero territorio comunale, non deve essere inferiore a 150 ab / ha;

Poiché si prevede l'abrogazione di quella legge regionale, allora quella disposizione andrebbe ripresa ed aggiornate alle più stringenti esigenze attuali nella presente legge.

Inoltre, sempre la medesima legge regionale regolamentava l'edificabilità delle zone agricole. Anche questa norma è molto utile alla salvaguardia del suolo dato che assistiamo, nella regione, al cosiddetto fenomeno della campagna urbanizzata, ovvero alla diffusione residenziale in zona agricola. Per contenere questo fenomeno è utile stabilire indici massimi di edificabilità e lotto minimo. Quest'ultimo assicura che la residenza sia limitata ai coltivatori e sia legata al fondo.

Pertanto, si propongono i seguenti **emendamenti**:

All'art. 36 si aggiungano i seguenti comma:



INU
Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Campania
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

E-mail:
presidente@inucampania.it
segreteriapresidente@inucampania.it
ufficiodipresidenza@inucampania.it

3. *Le densità territoriali, calcolate per tutte le aree di destinazione residenziali, fatta eccezione per le aree destinate a standard, di ristrutturazione urbanistica, nonché di espansione, non deve essere inferiore a 200 ab/ha*

4. *Nelle aree agricole le volumetrie pertinentziali sono ammesse in misura massima di 0,10 mc / mq. e quelle residenziali massime sono consentite in funzione delle seguenti zone ed entro un limite massimo di 500mc:*

- *Aree seminative irrigue con colture pregiate ed orti a produzione ciclica intensiva – 0,05 mc / mq*

- *Aree seminative ed a frutteto – 0,03 mc / mq*

- *Aree boschive, pascolive e incolte – 0,003 mc / mq*

Esclusivamente consentite all'Imprenditore Agricolo Professionale IAP ai sensi del D.lgs. 99/2004, alle Società Agricole come equiparate all'IAP ai sensi dell'D.lgs. 101/2005 ed agli Imprenditori Agricolo/Coltivatori Diretti ai sensi dell'Art. 2135 del C.C.

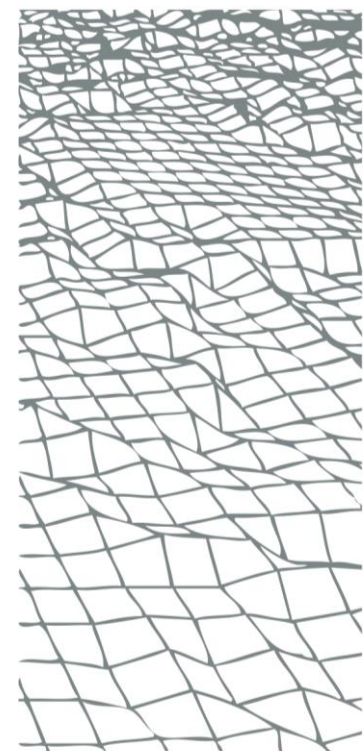
5. *nelle zone agricole il lotto minimo, non può essere inferiore alla dimensione media aziendale della Regione agraria di riferimento ove ricade il Comune, e, comunque, tendenzialmente non inferiore a 1.00.00 Ha*

XII

Gli standard urbanistici del DM 1444/68 devono essere assicurati nella misura stabilita anche dall'art. 28, comma 2 della presente legge. Pertanto, qualora siano monetizzati, devono servire comunque a acquisire le aree, in altro luogo rispetto a quello dove non fosse consentito dalla delimitazione dell'intervento, in modo da assicurare comunque la dotazione prevista per legge. Qualora le somme ricavate dalla monetizzazione non fossero prioritariamente impiegate a questo scopo si giungerebbe ad uno squilibrio nelle dotazioni e si inciderebbe sul diritto dei cittadini ai servizi pubblici. È vero che manutenzione e gestione degli spazi ed attrezzature pubbliche incidono sui bilanci comunali fino al punto che questi ultimi non sono in grado di farvi fronte e sarebbe utile avere una fonte di finanziamento, tuttavia questa opportunità non può limitare il diritto appena richiamato.

Pertanto, si propone il seguente **emendamento**:

Al comma 4 dell'art. 38, dopo le parole: "amministrazione comunale", si aggiunga: "sempre che le dotazioni obbligatorie minime comunali siano state complessivamente soddisfatte"



XIII

Per favorire l'integrazione tra porti e città

Il rapporto tra la pianificazione urbanistica e la pianificazione portuale è un nodo a tutt'oggi irrisolto, nonostante sia sempre più diffusa la consapevolezza di quanto sia importante l'integrazione tra porto e città, ponendo la domanda di nuovi modelli di copianificazione non additivi ma semplificativi.

La riforma **D.Lgs. 169/2016** in Campania, ha unito i porti di Napoli, Castellammare di Stabia e Salerno affidandone il governo all'Autorità di Sistema Portuale (AdSP) del Mar Tirreno Centrale.

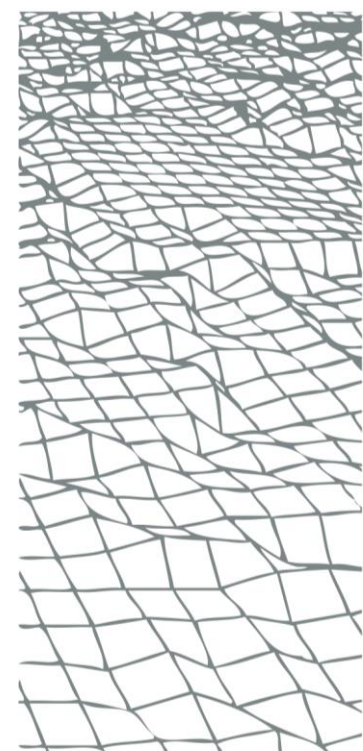
Gli strumenti di pianificazione delle AdSP sono il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema Portuale, il Piano Regolatore di Sistema Portuale e il Piano Regolatore Portuale che sono definiti nel **rinnovato Art. 5** (Programmazione e realizzazione delle opere portuali. Piano regolatore di sistema portuale e piano regolatore portuale) **della Legge 84/1994**.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con le Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale ne chiarisce obiettivi, contenuti e procedure. In tutti i suddetti testi legislativi e d'indirizzo, si affronta anche il tema complesso del rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione portuale.

In particolare, nell'**Art. 5 della Legge 84/94** rinnovata dal D.Lgs. 169/2016 si legge:

comma 1-bis “(...) Il documento di pianificazione strategica di sistema (...) b) individua e perimetra le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città e i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano; (...)”

comma 1-ter “La pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città definite dal documento di pianificazione strategica di sistema è stabilita dai Comuni, previo parere della competente Autorità di sistema portuale.”



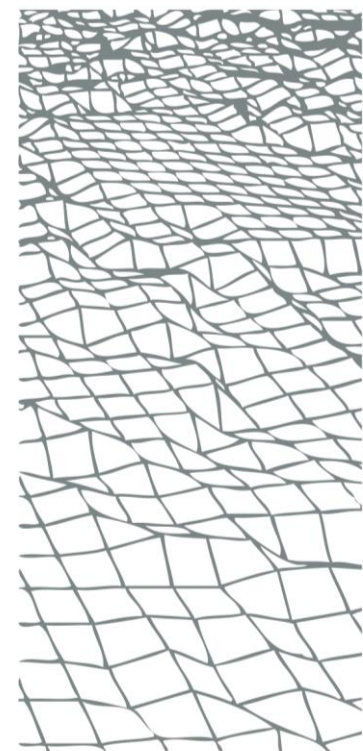
comma 1-sexies “Nei singoli porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 6 comma 1, l'ambito e l'assetto complessivo delle aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali e agli assi di collegamento viario e ferroviario, come individuate nel documento di pianificazione strategica di sistema approvato, quali quelle destinate alle attività commerciali e crocieristiche, al diporto, alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale (PRP), che individua analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.”

Le “Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale” del MIT chiariscono che “(...) attesa l'estensione della definizione di “porto”, così come delineata negli ultimi anni, l'ambito di PRdSP può non coincidere con la giurisdizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale: da tale ambito infatti possono essere escluse alcune aree demaniali marittime, in quanto ritenute non strategiche ai fini portuali. Al contrario, possono esservi ricomprese alcune aree non demaniali, poiché legate, dal punto di vista funzionale, al porto. Pertanto, tramite l'intesa, il Comune può accettare che alcune aree non demaniali, interconnesse funzionalmente con il porto, siano disciplinate dallo strumento di pianificazione portuale.”

In questo contesto, il Disegno di Legge della Regione Campania in itinere "Norme in materia di governo del territorio" offre l'opportunità di introdurre specifiche norme che, in coerenza con il D.Lgs 169/2016, il rinnovato art. 5 della L. 84/1984, le Linee guida del MIT, facilitino i processi d'integrazione tra porto e città, codificando attività di copianificazione semplificative e non additive che promuovano la collaborazione tra l'Autorità di Sistema Portuale e gli enti preposti al governo del territorio (costiero e non), in particolare, *Regione, Città metropolitana, Comuni.*

Obiettivo di questa proposta è il rafforzamento e la focalizzazione sulla copianificazione porto-città introducendo norme che semplifichino e razionalizzino il rapporto tra pianificazione urbanistica (comunale e metropolitana) e pianificazione portuale.

In una procedura semplificata, l'intesa e la doppia pianificazione potrebbero essere limitate al solo livello strategico strutturale lasciando, indipendentemente dalla localizzazione interna o esterna al perimetro portuale, le aree urbane alle sole prescrizioni del Piano urbanistico operativo e le aree portuali a quelle Piano regolatore portuale.



In particolare, si propone che l'Autorità di Sistema Portuale individui, d'intesa con la Città metropolitana e/o con il Comune, le aree d'interazione porto-città che rientrano nel perimetro amministrativo del porto ma che non sono strettamente funzionali alle attività portuali. Tali aree potrebbero essere indicate nel Documento di Pianificazione Strategica di Sistema Portuale e nel Piano Regolatore di Sistema Portuale per essere, poi, stralciate dalla successiva pianificazione portuale operativa (Piano Regolatore Portuale) ed essere oggetto della sola pianificazione urbanistica metropolitana e comunale (Piano territoriale metropolitano programmatico-operativo e Programma operativo urbanistico), senza ulteriori passaggi, valendo l'intesa come parere ex ante (dell'Autorità di Sistema Portuale) per la successiva pianificazione metropolitana e comunale operativa.

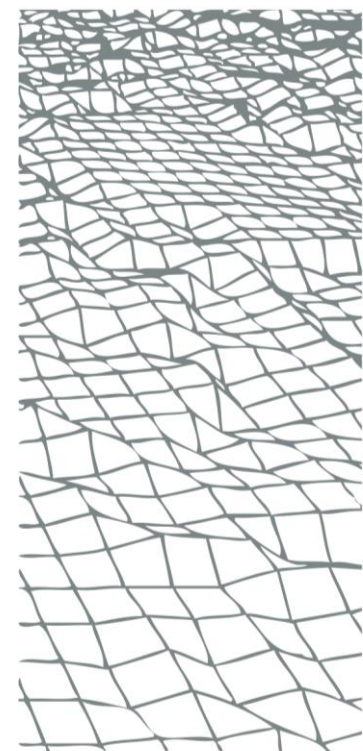
Analogamente, Città metropolitana e Comune potrebbero individuare, d'intesa con l'Autorità di Sistema Portuale, le aree funzionalmente portuali ma che non rientrano nel perimetro amministrativo del porto. Tali aree sarebbero indicate nel Piano territoriale metropolitano strutturale e nel Piano strutturale urbanistico, per essere stralciate dalla successiva pianificazione urbanistica operativa (comunale e metropolitana) e, quindi, essere oggetto del solo Piano regolatore portuale, senza ulteriori passaggi, valendo l'intesa come parere ex ante (di Comune e Città metropolitana) per la pianificazione portuale.

Pertanto, si propongono i seguenti **emendamenti**:

all'art. 42 si aggiunga il seguente comma 3

3. Per favorire l'integrazione porto-città, la Regione promuove l'intesa e la copianificazione strategica strutturale tra la Città Metropolitana e i Comuni sede di porti d'interesse nazionale con l'Autorità di Sistema Portuale competente, in attuazione dell'Art. 5 della Legge 84/1994 così come modificato dal D.Lgs. 169/2016.

a. Le aree di interazione porto-città d'interesse metropolitano sono definite all'interno del perimetro dei porti d'interesse nazionale dall'Autorità di Sistema Portuale, nel Documento di Pianificazione Strategica di Sistema e nel Piano Regolatore di Sistema Portuale, d'intesa con la Città Metropolitana che le disciplina attraverso il Piano territoriale metropolitano strutturale e il Piano territoriale metropolitano programmatico-operativo, senza obbligo di ulteriori pareri da parte dell'Autorità di Sistema Portuale.



b. Le aree di interazione porto-città d'interesse comunale sono definite all'interno del perimetro dei porti d'interesse nazionale dall'Autorità di Sistema Portuale, nel Documento di Pianificazione Strategica di Sistema e nel Piano Regolatore di Sistema Portuale, d'intesa con il Comune interessato che le disciplina attraverso il Piano strutturale urbanistico e il Programma operativo urbanistico, senza obbligo di ulteriori pareri da parte dell'Autorità di Sistema Portuale.

c. Le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro portuali ubicate all'esterno del perimetro dei porti d'interesse nazionale sono definite dalla Città Metropolitana e dai Comuni interessati, rispettivamente nel Piano territoriale strutturale metropolitano e nel Piano strutturale urbanistico, d'intesa con l'Autorità di Sistema Portuale che le disciplina attraverso il Piano regolatore di sistema portuale e il Piano regolatore portuale, senza obbligo di ulteriori pareri da parte della Città metropolitana e dei Comuni interessati.

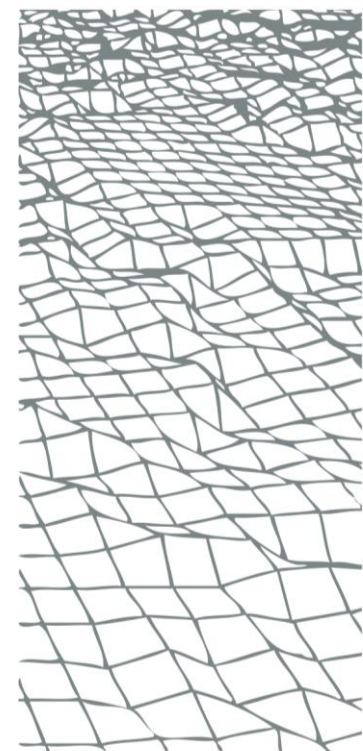
XIV

La presente legge meritoriamente responsabilizza la Regione nell'attuazione della repressione dell'abusivismo edilizio previsto dal DPR 380/2001. Quest'azione è certamente essenziale per determinare le condizioni per passare dall'uso del suolo incontrollato e spesso con esposizione a pericoli naturali ed antropici, oltre che alla distruzione di beni culturali e risorse ambientali importanti. Va ricordato che anche le lottizzazioni abusive pongono esattamente gli stessi problemi e la loro repressione si attua a costi minori sia per i proprietari (che non perdono gli investimenti realizzati per la costruzione abusiva) che per il pubblico che deve compiere un procedimento giudiziario lungo e complesso e sostenere un altrettanto difficile intervento. Perciò si propone l'estensione alle lottizzazioni abusive del coinvolgimento della Regione nel monitoraggio e repressione.

Pertanto, si propone i seguenti **emendamenti**:

Inserire nel primo comma dell'art. 56, dopo le parole: "i dati relativi", le seguenti parole: "alle lottizzazioni abusive di cui all'art. 30 del DPR n. 380/2001 e"

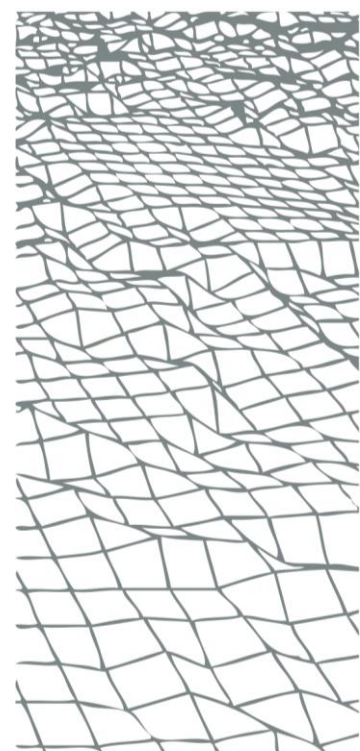
Inserire al comma 2 dell'art. 56, dopo le parole "art. 31, comma 8", inserire le seguenti parole: "ovvero art. 30, comma 7 e 8"



XV

Infine, l'INU auspica che il Consiglio Regionale, conduca una ponderata ed attenta valutazione del Capo II - Regime transitorio per interventi di riqualificazione. Ad un suo attento esame risulterà chiaro a tutti che i contenuti di questo capo sono stati assunti nei precedenti articoli della legge e ricondotti ad un ordinato sistema di pianificazione. Il vantaggio è che, prima dell'esecuzione di ciascun intervento esso venga inquadrato in una visione d'insieme e valutate le esigenze e le conseguenze. In questo modo si evitano incoerenti e sconnesse trasformazioni.

Perciò l'INU chiede l'abrogazione dell'intero capo II.



INU
Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Campania
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

E-mail:
presidente@inucampania.it
segreteriapresidente@inucampania.it
ufficiodipresidenza@inucampania.it