

Oggetto: Audizione sul Disegno di legge: “Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 recante “Norme sul Governo del Territorio”. Reg. Gen. n. 313.

Osservazioni della Sezione Campania dell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica)

Considerazioni generali

In merito alle modifiche proposte alla Legge 16/2004 si esprime un parere favorevole alla necessità di intervenire sulla “forma del piano” supportando l’idea di rafforzare il ruolo del “piano strutturale”. In questa prospettiva il Piano Strutturale Urbanistico (PSU) deve connotarsi come piano delle tutele, del perseguimento dell’obiettivo del minimo consumo di suolo e della rigenerazione urbana. Il primo obiettivo da realizzarsi prevalentemente nell’ambito dei territori rurali e naturali in genere mentre il secondo obiettivo nelle aree urbane.

In questa prospettiva, deve risultare chiara la perimetrazione delle aree urbane per il perseguimento dei due suddetti obiettivi. Si propone pertanto di affidare ai piani provinciali (PTCP) e al piano metropolitano (PTM) la perimetrazione delle aree urbane dei propri territori, di concerto con i comuni interessati.

Si condividono gli obiettivi stabiliti per la pianificazione territoriale ed urbanistica anche se si potrebbe individuare nell’elencazione una più opportuna gerarchia da quelli ritenuti più importanti a quelli meno importanti. Si precisa che l’obiettivo principale è quello del perseguimento dello sviluppo sostenibile che si attua attraverso una serie di approcci e strategie (rigenerazione urbana, contrasto al consumo di suolo, rafforzamento della resilienza urbana, ecc.).

Si apprezza anche l’idea di rafforzare l’associazione di comuni per le funzioni relative al governo del territorio in genere (l’INU propone l’attribuzione obbligatoria della competenza urbanistica alle Unioni di comuni) e per la valutazione ambientale strategica (VAS) in particolare. Su questo punto si condivide la proposta di articolato che individua una unità autorità competente a seconda della scala territoriale del piano, anche se si propone di seguito qualche relativa specificazione. Tali specifiche si rendono necessarie anche allo scopo di coordinare la Legge Regionale (del 2004) con il sopraggiunto “Codice dell’ambiente” (D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.).

Si nota che la possibilità di densificazione negli ambiti di trasformazione possa connotarsi come consumo di suolo se non utilizzata per la realizzazione di un ambiente di qualità. In questa prospettiva è necessario affrontare il “trade off” tra consumo di suolo e densificazione/rigenerazione urbana all’interno delle competenze del PSU. Si tenga presente che l’obiettivo del “consumo di suolo zero” al 2050 non può prevedere già da ora l’edificazione nelle aree rurali. Allo scopo si propone il monitoraggio del consumo di suolo che potrebbe esplicitarsi in un computo annuale partendo dai dati attuali disponibili.

Pertanto, è preferibile integrare la limitazione sul consumo di suolo con il principio di trasformare l’urbanizzato, preservando gli spazi liberi agricoli e naturali, colpendo il fenomeno la rendita fondiaria.

Da qui nascono le nuove definizioni di ambiti, volti a distinguere quanto è trasformabile da quanto non lo sia. Bisogna anche comprendere che la descrizione del territorio non può essere tassonomizzato tutto per legge per le molteplici particolarità che si incontrano che necessariamente vanno delegate all’urbanista.

Si ritiene opportuna l’eliminazione degli atti di programmazione degli interventi (API) che andavano ad incrociarsi e sovrapporsi ad una certa interpretazione del piano programmatico.

Non si fa cenno nella proposta di legge alle infrastrutture verdi e blu, in luogo delle più tradizionali reti infrastrutturali.

Si ritiene poco convincente il ricorso alle “monetizzazioni” preferendo la ricaduta in standard.

Anche il tema della partecipazione nella formazione di piani e programmi è poco affrontato e potrebbe essere meglio esplicitato.

L'INU ha tra i suoi principi quello della centralità della pianificazione a tutti i livelli ed è contrario ad ogni forma di deroga.

In conclusione, si ritiene indispensabile un provvedimento legislativo rivolto a sistemare e legittimare strumenti urbanistici efficaci. Ci si augura che esistano ancora spazi emendativi percorribili da utilizzare per fare ogni sforzo per introdurre i nuovi obiettivi ecologici nell'urbanistica provando anche a esplorare gli spazi ancora disponibili per maggiori precisazioni e dare credibilità all'urbanistica come motore di trasformazione ecologica delle città.

Alcune proposte di modifica puntuale sono finalizzate a:

1. separare la dimensione strutturale da quella strategica, ritenendo che la prima abbia valore di tutela e la seconda debba guidare la progettazione urbanistica in maniera efficiente;
2. trovare strumenti tecnici di riduzione del consumo di suolo con l'obbligatorietà di un PSU rivolto esclusivamente alla gestione dell'esistente con interventi edilizi di adeguamento energetico e ambientale, con il consolidamento della città pubblica in maniera sostenibile e resiliente, la messa in sicurezza del patrimonio culturale e l'eccezionalità di interventi di trasformazione edilizia nei grandi comuni;
3. stabilire un programma regionale di contenimento quantitativo del consumo di suolo, con il coinvolgimento di città metropolitana e province;
4. dare ai comuni la responsabilità del dimensionamento del piano programmato sulle effettive opportunità di domanda abitativa locale, limitando solamente il consumo di suolo;
5. introdurre le infrastrutture verdi e blu a livello comunale e di area vasta;
6. rafforzare il ruolo dell'unica autorità competente in materia di VAS e VincA, e allineare la norma regionale al D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.

Proposte di modifiche puntuali

(in grassetto le modifiche e/o integrazioni)

Art. 2, c. 1

La pianificazione territoriale e urbanistica, nel perseguire le finalità ~~di rigenerazione territoriale e urbana, di~~ della sostenibilità ambientale, ecologica, urbanistica, **economica** e sociale, **attraverso la rigenerazione territoriale e urbana, di** il rafforzamento della resilienza urbana, **il** contrasto al consumo di suolo, è orientata a promuovere processi di sviluppo sostenibile delle comunità insediate, per una migliore qualità di vita delle persone, attraverso le seguenti azioni prioritarie:

Art. 1, c. 1, lett. d)

Mantenimento, **valorizzazione e promozione** dei suoli agricoli e delle attività produttive connesse.

Art. 1, c. 1, lett. i)

Rafforzamento del verde e degli spazi urbani in chiave di **infrastruttura verde**.

Art. 1, c. 2, lett. c)

Assicurare la concertazione **e la copianificazione** dei diversi livelli istituzionali con tutte le organizzazioni e associazioni legalmente riconosciute la cui missione è connessa alle politiche territoriali, ambientali e urbanistiche.

Art. 2bis, c. 5

Modificare l'ordine delle definizioni inserendole come segue: territorio rurale urbano, territorio rurale periurbano, territorio rurale aperto, territorio rurale.

Art. 3, c. 3

La pianificazione, territoriale e urbanistica, si sviluppa sia secondo una dimensione spaziale di livello regionale, di area vasta e locale, sia secondo una dimensione funzionale di livello **strutturale, strategico**, programmatico e regolativo.

Art. 13, aggiungere comma 4

4. Assumendo come obiettivo la riduzione del consumo di suolo del 50% entro il 2035, detta alle Province ed alla Città Metropolitana specifici obiettivi, criteri, indirizzi e linee tecniche per contenere l'attività edilizia nelle aree urbanizzate come definite dal comma 4 dell'art. 2 bis e limitare l'occupazione delle aree agricole entro l'obiettivo regionale programmato tenendo conto delle caratteristiche geografiche e delle dinamiche urbanistiche nonché della qualità e funzioni dei suoli.

Art. 17, c. 1, aggiungere lettera h)

h) monitorare il consumo di suolo.

Art. 18, c. 2, lett. b) è sostituito come di seguito:

~~b) fissa i carichi insediativi ammissibili nel territorio, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile della provincia in coerenza con le previsioni del Ptr;~~

b) in attuazione degli obiettivi di riduzione del consumo di suolo stabiliti dal PTR per la Provincia, articola gli obiettivi di riduzione consistente dell'impermeabilizzazione e urbanizzazione e le misure di cura della qualità dei suoli e del recupero dei suoli degradati per ambiti fornendo indirizzi e limiti da rispettare nella redazione dei PUC.

Art. 18bis, aggiungere comma 2bis

2bis. Il Piano Metropolitan, allo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile:

- a) modifica la perimetrazione o stabilisce l'abolizione di zone ASI;**
- b) individua le aree di riferimento per gli impianti di energia da fonti rinnovabili;**
- c) determina la rete e le infrastrutture di economia circolare per la gestione dei materiali;**
- d) stabilisce l'infrastruttura verde e blu metropolitana;**
- e) articola le condizioni per utilizzare nei PUC, eccezionalmente, le aree non urbanizzate al solo scopo della realizzazione degli standard.**

Art. 23, c. 2, lett. b)

Definisce gli elementi del territorio **urbanizzato e rurale** raccordando la previsione di interventi di trasformazione con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico-ambientali, agro-silvo-pastorali e storico-culturali disponibili, nonché i criteri per la valutazione degli effetti ambientali degli interventi stessi.

Art. 23, c. 2, lett. e)

Indica le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili **definite in riferimento all'art. 2 bis nelle singole zone**, garantendo la tutela e la valorizzazione dei centri storici nonché lo sviluppo sostenibile del territorio comunale;

Art. 23, c. 2, lett. h)

Tutela e valorizza il paesaggio agrario attraverso la classificazione dei terreni agricoli, anche vietando l'utilizzazione ai fini edilizi delle aree agricole ~~particolarmente produttive~~ fatti salvi gli interventi realizzati dai coltivatori diretti o dagli imprenditori agricoli **con le sole eccezioni previste nei PTM.**

Art. 23, c. 2bis, lett. h)

Il PSU indica le destinazioni d'uso, gli interventi ammissibili, gli indici e i parametri relativi alla densità insediativa, turistica, produttiva ai fini della collocazione delle dotazioni territoriali e urbanistiche in un'ottica di sostenibilità ambientale, urbanistica ed ecologica **per il territorio urbanizzato**, in coerenza con le finalità, gli obiettivi e le disposizioni della presente legge.

Art. 28, c. 2

Il Rue è articolato secondo gli aspetti specifici del territorio comunale e definisce in particolare i criteri di progettazione dell'edificato e degli spazi aperti e la disciplina degli elementi architettonici e urbanistici, degli spazi verdi e degli altri elementi che caratterizzano l'ambiente urbano e le norme attinenti alle attività di costruzione, di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie, comprese le norme igieniche di interesse edilizio e in materia energetico-ambientale e di rischi naturali e antropici. Gli interventi previsti conseguono obbligatoriamente il miglioramento dei livelli di qualità edilizia, architettonica e ambientale e di sicurezza rispetto ai rischi naturali, **di drenaggio urbano sostenibile, di sviluppo della mobilità non meccanizzata e diffusione dell'infrastruttura verde.**

Art. 28, c. 3, si aggiunge la lettera c)

c) della rete degli spazi pubblici e delle infrastrutture urbane sostenibili.

Art. 28, c. 4, lett. g)

I criteri, nelle diverse parti del territorio comunale, per la individuazione sia dei livelli di sostenibilità urbanistica sia della densità edilizia, **sia della qualità e della salubrità degli spazi pubblici.** Il Rue può, per qualsiasi intervento che faccia riferimento ad una pluralità di edifici, stabilire altezze massime anche in deroga all'articolo 8 del DM n. 1444/1968, nel rispetto dell'articolo 2 bis del DPR n. 380/2001.

Art.31, c. 2bis

~~Con provvedimento regionale possono essere determinati i valori parametrici minimi per il dimensionamento delle aule e dei laboratori universitari, che costituiscono standard dimensionali e tecnologici per la ristrutturazione e per le nuove realizzazioni.~~

Art. 33, c. 2bis

Per selezionare i comparti e gli ambiti nei quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione, trasformazione, sostituzione, rigenerazione o della riqualificazione urbana e territoriale, il comune può attivare, con o senza preventiva manifestazione di interesse, un concorso pubblico mediante un bando ad evidenza pubblica, per valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare, anche con volumetria premiale, gli obiettivi di più rilevanti interessi pubblici e più elevati standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale definiti dal PUC, **“PSU” e “PO”**. Al concorso possono prendere parte i proprietari singoli o associati degli immobili situati negli ambiti individuati dal PUC, **“PSU” e “PO”**, nonché gli operatori interessati a partecipare alla realizzazione degli interventi. Alla conclusione delle procedure concorsuali il comune stipula, ai sensi degli articoli 12 e 37, un accordo con gli aventi titolo alla realizzazione degli interventi in quanto aggiudicatari del concorso.

Art. 33 ter (Programma operativo urbanistico comunale e **di comuni associati**)

Art. 33 ter, c. 1

Il Programma operativo (PO), strumento con natura urbanistica, finanziaria e gestionale, per le finalità di rigenerazione urbana e territoriale di cui all'articolo 1, attua le azioni di riqualificazione edilizia e urbana e le nuove urbanizzazioni che si rendono necessarie per un complesso d'interventi indirizzati a obiettivi realizzabili nel breve periodo all'interno di quadri strategici di sviluppo sostenibile, in particolare attraverso il recupero, la ristrutturazione urbanistica ed edilizia e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, **delle dotazioni urbanistiche**, nonché per sostenere progetti legati alle nuove reti tecnologiche, con particolare riferimento ai trasporti, **alle reti verdi e blu** ed al consumo energetico.

Art. 33 ter, c. 2

Il PO è promosso dall'amministrazione comunale interessata o dall'amministrazione comunale capofila nel caso di PO **di comuni associati**.

Art. 33 ter, c. 7

Abrogato.

Art. 33quinquies, c. 1

La Regione, allo scopo di promuovere strategie per lo sviluppo del territorio, elabora Programmi integrati di valorizzazione, **in collaborazione** della Città metropolitana, delle province e di enti locali riuniti in forma associata, favorendo processi partecipativi delle comunità locali.

Art. 39 e Art. 40

Si parla di Province ma non di **Città Metropolitana**.

Art. 44, c. 2

Si segnala che il comma 1 manca.

Art. 47 (Valutazione ambientale dei piani e dei programmi)

Art. 47, c. 1

I piani e i programmi di cui alla presente legge sono accompagnati dalla valutazione ambientale di cui alla direttiva 42/2001/CE del 27 giugno 2001 e al **D.Lgs. 152 del 3 aprile 2006 e ss.mm.ii.**, da effettuarsi durante la fase di redazione dei piani e **dei programmi**.

Art. 47, c. 2

La valutazione **consiste nella elaborazione di** un rapporto ambientale in cui sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi dell'attuazione del piano sull'ambiente e **sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli** alternative, alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale di riferimento del piano **o del programma**.

Art. 47, c. 3

Il piano o il programma ed il rapporto ambientale sono messi a disposizione delle autorità interessate e del pubblico con le procedure di cui al regolamento di attuazione previsto all'articolo 43-bis.

Art. 47, c. 4

Ai piani e a programmi di cui al comma 1 è allegata una **dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate.**

Art. 47, c. 4 quater

Per i comuni con popolazione al di sotto dei cinquemila abitanti, le funzioni in materia di VAS e di **VinCA**, comprese quelle dell'autorità competente, sono svolte in forma associata, anche con comuni aventi popolazione superiore ai cinquemila abitanti.

Art. 48, c. 1

Si parla di Province ma non di **Città Metropolitana**.

Napoli, 20 settembre 2023

F.to.

prof. Pasquale De Toro
(Presidente INU Campania)