

DDL 59 modifiche della legge urbanistica regionale**Audizione 8 aprile – Commissione territorio Regione Liguria****Relazione della Sezione di INU Liguria**

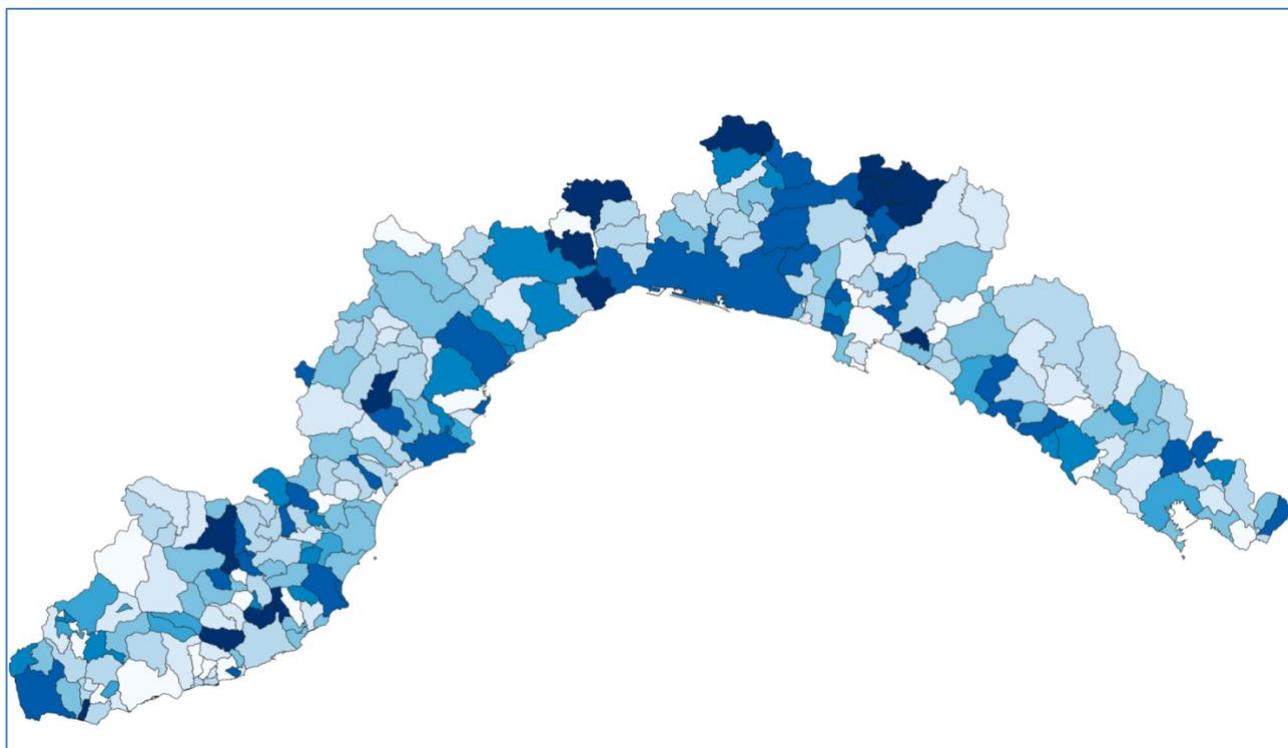
Il DDL ha come obiettivo quello di riportare la pianificazione urbanistica della “città pubblica” al centro delle politiche urbanistiche regionali, e per questa via, anche a livello comunale. L’istanza di fondo da cui muove la proposta di riforma della LR 36 appare quindi condivisibile, dal momento che negli anni a venire l’infrastrutturazione di servizio del territorio diverrà sempre più dirimente per promuovere la qualità di vita nelle città e nei territori della Liguria¹. Inoltre, il DDL sembra cogliere, almeno parzialmente, le istanze espresse da una corrente scientifico – culturale di lungo periodo, che sta da tempo riflettendo sul ruolo dell’infrastrutturazione pubblica nel determinare un miglioramento generale degli insediamenti urbani. Per arrivare a cogliere i suoi scopi, il DDL in esame si articola in una duplice “mossa”: da un lato modifica (in parte) natura e contenuti del Piano Territoriale Regionale (PTR) coferendogli la missione, tra le altre, di promuovere un’articolazione gerarchica dell’armatura urbana regionale differenziandola in base al peso dei vari Comuni ed al ruolo che alcuni di essi potrebbero esercitare nell’offerta di servizi pubblici (caricandoli, su tale tema, di una funzione di livello sovra-comunale e comprensoriale) e dall’altro interviene introducendo nell’ordinamento regionale due nuovi strumenti di pianificazione di livello comunale: il PSI – Piano dei Servizi e delle Infrastrutture e il PUL – Piano Urbanistico Locale. L’inserimento di tali due nuovi strumenti di livello comunale non è in sostituzione del previgente regime dei PUC ma in aggiunta ad essi (sostituendosi ad essi solo per città e Comuni individuati quali poli di servizio) e pertanto la modificazione del regime normativo urbanistico di livello comunale va a collocarsi in un quadro già abbastanza complesso che ha dimostrato, soprattutto negli ultimi anni, di non funzionare al meglio.

La condizione attuale degli strumenti urbanistici a livello regionale, infatti, vede alcune decine di Comuni liguri (alcuni di essi anche di un certo peso demografico) ancora governati da piani urbanistici antecedenti alla LR 36/1997, molti altri Comuni sono ad oggi governati da piani redatti subito a valle di detta legge (specificatamente approvati nel quinquennio 1998-2003 e che quindi sono oramai da considerarsi datati), relativamente pochi altri PUC sono intervenuti successivamente e pochissimi negli ultimi anni. Molti piani sono attualmente in fase di revisione, spesso nello stato di non procedibilità (specie per problemi legati al mancato allineamento rispetto alle prescrizioni VAS) o comunque ancora in fase istruttoria. I capoluoghi regionali sono in una condizione tale per cui, con l’eccezione di Genova che ha un piano approvato nel 2015 (ma già superato in molte sue previsioni anche fondanti), si è in presenza di pianificazione datate (Savona) o molto datate (La Spezia e soprattutto Imperia). Mentre alcuni importanti Comuni sono di fatto fermi (Albenga, Sanremo, Cinque Terre) o comunque in ritardo. Sul portale Ambiente Liguria, che

¹ Ci permettiamo qui di rinviare, a titolo esemplificativo, ad una recente pubblicazione di Urbanistica Dossier (INU Edizioni) che centra pienamente il tema: Carolina Giaimo (a cura di), 2020, “Tra spazio pubblico e rigenerazione urbana”, *Urbanistica Dossier* n.17 (pubblicazione che si allega alla presente relazione, ma che è comunque reperibile online (<http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/ud017.pdf>)).

rappresenta un buon termometro della situazione, attualmente sono elencati solamente 7 procedimenti di PUC in corso, tutti relativi a Comuni non grandi.

A tale situazione “quantitativa” fa riscontro un quadro “qualitativo” che mostra anch’esso degli elementi di criticità: **il periodo di formazione dei piani** è sempre mediamente molto lungo, anche dopo le semplificazioni introdotte con le ultime leggi regionali di modifica della 36, che hanno eliminato la figura del progetto preliminare di PUC e riorganizzato i rapporti tra PUC e VAS; gli iter di approvazione farraginosi, una generale tendenza alla “semplificazione” delle scelte dettata dalla difficoltà di superare in questo modo i rilievi VAS. Non va infine dimenticato che la plethora di **strumenti derogatori** ai piani (in primis in c.d. “piano casa”) e degli strumenti speciali di concertazione rendono meno efficace il quadro delle previsioni di piano e, in ultima istanza, l’utilità stessa dei PUC (almeno in alcuni contesti) che, con le loro previsioni di lungo periodo, appaiono in qualche misura sempre troppo rigidi e “arretrati” rispetto ad una realtà (ambientale, economica, sociale) che è invece assai dinamica e che richiede in modo sempre più pressante risposte resilienti e rapide.



Stato di attuazione della pianificazione in Liguria (Fonte: uffici regionali, Rapporto dal Territorio INU)

A complicare ulteriormente il quadro occorre anche valutare l’avvio incerto della legge sulla **rigenerazione urbana** (LR 23/2018), di fatto ancora scarsamente attuata e che comunque pone delle questioni di integrazione con le scelte pianificatorie adottate nei PUC ordinari (e in prospettiva, anche nei nuovi strumenti del PSI/PUL), dal momento che sembra prevalere anche in questo caso un atteggiamento di superamento delle previsioni in essere ivi contenute, per adire più rapidamente alle operazioni di trasformazione. Nella prospettiva poi dell’entrata a regime dei

nuovi dispositivi introdotti dal DDL, occorrerebbe verificare la loro preventiva potenziale compatibilità con il Disegno di Legge in queste settimane in discussione al Senato (con ottime probabilità di rapida approvazione) anch'esso avente ad oggetto la rigenerazione urbana e che introduce un'ulteriore figura pianificatoria: il **piano comunale di rigenerazione urbana** che diventerà obbligatorio per i Comuni e che dovrà essere coordinato con i nuovi Piani Paesaggisti (redatti secondo i criteri del D.Lgs 42/2004)².

Allo stato della pianificazione di livello comunale, occorre poi affiancare una valutazione sulla **pianificazione di area vasta**, richiamata nella stessa relazione introduttiva al DDL. Il PTR (strumento già previsto dalla originaria LR 36 ma mai approvato dopo oltre vent'anni dall'approvazione della legge che lo ha istituito) è attualmente ad uno stato iniziale, elaborato a livello di schema e con l'accompagnamento del solo Rapporto preliminare ai fini VAS. Si sono svolte nel 2020 le conferenze di pianificazione, ma ad oggi, stante quanto pubblicato sul sito ufficiale della Regione, non sono presenti elementi di maggiore definizione del Quadro Strutturale. La **pianificazione delle province** è ferma a diversi anni fa (salvo il caso della **Città Metropolitana** di Genova, che ha aggiornato il suo precedente PTCp in epoca più recente) e quindi il ruolo di coordinamento ad esse attribuito non sta di fatto operando. L'unico strumento di scala regionale vigente a copertura dell'intero territorio è ancora il **PTCP** del 1991³ (per il cui aggiornamento ai nuovi contenuti secondo il D.Lgs 42/2004 i lavori sono ancora in corso), mentre continuano ad operare (in parte) strumenti più settoriali quali il PTC della costa e il PTC ACL, oltre agli strumenti di governo delle c.d. "tutele separate" (piani di bacino, piani ambientali, piano cave, ecc.).

A questa sostanziale assenza della figura della pianificazione di area vasta (regionale e sovra-comunale) si aggiunge, a livello amministrativo, l'intervenuta cancellazione delle Comunità montane e la stasi delle attività di pianificazione promosse dai parchi regionali, sul cui profilo quali enti di pianificazione integrata è in corso un dibattito ancora aperto e dagli esiti incerti. La **pianificazione intercomunale** non è incentivata e, se si eccettuano alcune sporadiche eccezioni volontaristiche (quali il piano intercomunale di alcuni Comuni dell'alta Val Polcevera), tale istituto è assai poco praticato in Regione⁴ (e questo nonostante l'estrema polverizzazione delle realtà comunali, soprattutto nell'entroterra).

Continua altresì a mancare un **raccordo tra pianificazione territoriale e programmazione** (fondi europei, programmazione economica regionale, Strategia aree interne, a breve fondi Next Generation EU, ecc.), che invece sarebbe molto utile per coniugare l'impiego delle risorse con le

² Le Regioni dovranno approvare i propri piani paesaggistici entro sei mesi dall'entrata in vigore della Legge e, in caso di inerzia, subentrerà il Ministero competente con poteri sostitutivi. Si lascia in allegato il testo di Legge in questione ora in discussione presso la competente Commissione del Senato e il documento INU di osservazioni al testo, presentato in Commissione Ambiente. Si segnala qui il nuovo approccio contenuto in tale disegno di legge, dove dalla dimensione conformativa dello strumento urbanistico si tenta di orientarsi verso una dimensione strategica, nel quale a decretare la bontà delle scelte di trasformazione urbana è la coerenza rispetto ad un sistema di obiettivi performativi di qualità urbana piuttosto che la stretta aderenza a norme di tipo conformativo.

³ Peralto, "semplificato" con l'intervenuta decadenza dei livelli geomorfologico e vegetazionale.

⁴ A differenza, ad esempio, di Regioni quali Emilia Romagna o Veneto dove invece tali prassi si è andata consolidando negli ultimi anni.

scelte strategiche di tipo spaziale. Soprattutto nella prospettiva del **PNRR⁵** (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) tale coordinamento tra programmazione economica e pianificazione spaziale sembra assolutamente rilevante, anche nella prospettiva di accompagnare le amministrazioni locali nel **ciclo del progetto**, attuazione, gestione di risorse che dovrebbero essere ingenti.

Il DDL in questione muove dunque dall'intenzione di conferire una rinnovata centralità alla pianificazione dei servizi territoriali (prevalentemente di natura pubblica), ponendoli al centro dell'azione di pianificazione, stante che nel quadro attuale, la LR 36 prevede per essi una loro programmazione contestuale alle più generali scelte di disciplina d'uso dei suoli indirizzate a normare l'attività urbanistico-edilizia privata. Secondo la relazione di accompagnamento al DDL, infatti: *“la componente “pubblica” del Piano urbanistico comunale diventa pertanto ‘secondaria’ rispetto alle previsioni sulla destinazione dei suoli e sulle trasformazioni urbanistico-edilizie, ed il dimensionamento del Piano urbanistico in termini di unità di carico urbanistico, viene effettuato non già in funzione delle dotazioni di servizi ed infrastrutture necessari per rispondere ai fabbisogni pregressi specie nelle Città ove gli squilibri tra le diverse parti del territorio possono essere anche molto rilevanti, bensì in funzione delle previsioni di trasformazione urbanistico-edilizia che il Piano intende localizzare, ribaltando in questo modo il rapporto che dovrebbe guidare le scelte di assetto urbanistico in conseguenza del preventivo dimensionamento dei servizi e delle infrastrutture pubbliche e localizzando conseguentemente sostenibili previsioni di assetto urbanistico edilizio in coerenza con l’armatura dei servizi e delle infrastrutture pubbliche, anche per limitare gli spostamenti di persone sui territori.”*

Condivisa, come già sottolineato, la finalità generale di operare a partire dalla “città pubblica” per pensare al futuro nei nostri territori, stupisce un poco, nondimeno, leggere nella relazione di accompagnamento al DDL che il dimensionamento dei PUC sia stato fino ad ora effettuato *in funzione delle previsioni di trasformazione urbanistico-edilizia che il Piano intende localizzare* e non già in base anche dei **fabbisogni pregressi**, dal momento che per legge (DM 1444/68, art.3 c.3) il dimensionamento di ogni piano dovrebbe essere effettuato sempre e comunque sommando sia la domanda pregressa derivante dall'esistente (calcolato sulla base di volumi / superfici lorde già esistenti e che il piano intende confermare) sia la domanda insorgente dalle nuove previsioni di piano laddove queste prevedano aumento dei carichi insediativi. In ogni caso, si condivide quanto affermato nella relazione introduttiva circa gli squilibri che si determinano (soprattutto nelle “Città” o in alcune loro parti) dove tale **“proporzionamento” equilibrato tra potenzialità insediative e dotazione di servizi pubblici** risulta spesso assai carente. Seguendo poi tale linea di ragionamento non si possono non condividere le preoccupazioni derivanti dalla lettura degli oggettivi **squilibri** che si sono venuti nel tempo consolidando tra centri e conurbazioni costiere e aree interne e vallive, laddove le seconde spesso “si appoggiano” sulle prime per assolvere a

⁵ Nel dibattito in corso sul PNRR, si segnalano in questa sede una serie di contributi che, in quanto afferenti al territorio e al cosiddetto “atterraggio sul territorio” delle misure di piano rilevanti: oltre il Dossier elaborato dalla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, si citano il Position paper Urban@it sul PNRR e città; il Quaderno Asvis “Dal Green Deal al Next Generation EU; il Dossier Asvis “Per un pacchetto di investimenti a favore dello Sviluppo Sostenibile delle città e dei territori”; la proposta del Forum Diseguaglianza “Liberiamo il potenziale di tutti i territori”; il Dossier Uncem (Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani), “Next Generation EU e la montagna”; UPI (Unione Province Italiane), Proposte PNRR; Legambiente “Per un’Italia più verde, innovativa e inclusiva”.

specifiche funzioni (in primis istruzione, sanità e, in generale: attrezzature di interesse comune). Determinandosi in questo modo **quell'impoverimento di servizi di base** nelle aree interne e nei centri minori, cui corrisponde un maggior aggravio per i centri costieri che coprono anche le esigenze che maturano nelle aree interne.

Onde offrire soluzione a tali questioni, la proposta di modifica alla LR36 prevede di intervenire su due livelli: da un lato aggiornare i contenuti del PTR, specificandone i contenuti relativi alle definizioni di “**Città**” e “**Polo attrattore dell'entroterra**”, dall'altro prevedere per tali centri, individuati in sede di Quadro Strutturale del PTR, due nuovi e specifici strumenti di pianificazione: il Piano dei Servizi e delle Infrastrutture (PSI) e il Piano Urbanistico Locale (PUL). Sulla base della lettura operata quindi da uno strumento di pianificazione (il PTR appunto) e non già in forza di legge, il territorio regionale verrebbe suddiviso in **Comuni con diverso “profilo” pianificatorio**:

- a) Le **Città**, dove dovranno obbligatoriamente operare PSI e PUL;
- b) I **Poli attrattori** dell'entroterra che, pur non essendo obbligati, avranno facoltà anche loro di operare mediante PSI / PUL;
- c) Tutti i restanti Comuni della Liguria (sia appartenenti a conurbazioni costiere che ad aree vallive ed interne) dove continuerà ad operare il PUC, talvolta nella forma di PUC semplificato. Verrebbe lasciata la possibilità ai Comuni che intendessero consorziarsi ed operare d'intesa, la possibilità, una volta individuato un congruo bacino di riferimento per i servizi, di dotarsi anch'essi di PSI/PUL.

Stando ai materiali preliminari relativi all'attuale schema di PTR in discussione, le Città dovrebbero essere Ventimiglia, Sanremo, Imperia (assieme alla sua conurbazione), Albenga (ma non la complessa e più estesa area albanese), Savona – Val Bormida, Genovesato (compresi i Comuni della Val Polcevera e della valle Scrivia), Rapallo, conurbazione Chiavari – Lavagna – Sestri Levante, La Spezia (articolata in una complessa conurbazione che oltre al Golfo comprenderebbe anche parte dell'area del Magra (Sarzana e altri comuni). Nell'attuale schema preliminare di PTR, non si fa ancora cenno a quali potrebbero essere i **poli attrattori né si menzionano i criteri per una loro futura individuazione** (e dove si prevede, sia detto per inciso, un principio di “smontaggio” dell'attuale livello locale del PTCP a favore di ampia **deregolamentazione** degli interventi edilizi denominati “filieri del lavoro”⁶ e “infrastrutture”, anche in deroga ai vigenti strumenti urbanistici).

Si determinerebbe così un doppio regime della pianificazione urbanistica (comuni con PSI/PUL, comuni con PUC), lasciando la definizione dei diversi regimi ad uno strumento di pianificazione (per sua natura transitorio e modificabile per mezzo di semplice variante) e scavalcando di fatto le **competenze**, in materia di **coordinamento** della pianificazione già previste in forza di legge nei **Piani Territoriali provinciali** (che la LR36 innovata non abroga né modifica) e nel Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana. D'altra parte, l'attuale art.6 c.11 della LR 36 che

⁶ Tra i quali si legge nella bozza di PTR, interventi, definiti SEMPRE AMMESSI, di nuove costruzioni di edifici multifunzionali su lotto minimo 500 mq, senza asservimento di indice, in aggiunta all'esistente, di superficie max 50 mq e altezza 5 metri, corrispondenti all'introduzione di manufatti edilizi con indice fondiario pari a 0,50 mc/mq rispetto agli 0,03 mc/mq (o meno) previsti dal DM 1444 per le zone agricole. Oltre alla possibilità di apertura di nuove strade e la costruzione di ulteriori manufatti.

prevede già nella formulazione attuale tale possibilità di assorbire a livello regionale tali funzioni di coordinamento appare di dubbia legittimità e d'altronde non si comprende la ratio generale con la quale dovrebbero convivere i due strumenti (PTR e PTCp/PTGm) dal momento che entrambi sembrano assolvere (incongruamente) le medesime funzioni. Riteniamo, come INU, che, in assenza di una riforma generale dell'ordinamento degli Enti locali e delle loro funzioni e seppur in presenza di una legge largamente insoddisfacente come la c.d. Delrio, la **funzione di coordinamento**, soprattutto in tema di servizi pubblici debba continuare ad essere svolta correttamente dall'Ente sovracomunale più vicino al territorio (in questo caso Provincia – Città Metropolitana), che peraltro conserva comunque funzioni (e risorse) specifiche, come quelle legate all'istruzione secondaria e alla rete stradale. Se la Regione intende sostituirsi interamente a questo livello, assorbendone integralmente le funzioni, sarebbe più coerente procedere di conseguenza e abrogare gli istituti dei relativi piani territoriali o modificarne alla radice la natura: in questa situazione, essi appaiono inutili dopponi.



Con riferimento poi alla **fornitura di servizi**, sarebbe invece opportuno cogliere questa opportunità della modifica alla legge urbanistica regionale per integrare, ad esempio, nell'elenco dei servizi di scala regionale non più solo i "grandi impianti di tipo ospedaliero" (perché solo i "grandi"?) ma anche i **servizi socio-sanitari** di tipo diffuso (si fa qui riferimento alla **medicina territoriale**) di cui la presente crisi pandemica ha fortemente evidenziato la carenza e che invece saranno in futuro indispensabili presidi di assistenza che dovranno essere sapientemente pianificati in modo capillare sul territorio regionale, dotandoli delle necessarie infrastrutture. Una previsione in tal senso sarebbe quanto meno auspicabile oltre che in sede di formazione del PTR, anche nella

definizione dei PUC e, a maggior ragione, dei nuovi ipotizzati PSI e dimensionati secondo le caratteristiche socio-demografiche dei vari contesti territoriali.

Va poi ancora segnalato come il DDL non sembra incoraggiare la **pianificazione di livello intercomunale** (nonostante il richiamo a dotazioni di servizi di scala intercomunale), mentre si ritiene che la pianificazione intercomunale sia utile soprattutto per i piccoli comuni delle aree interne. Va evidenziato poi come la **pianificazione** sia esercizio tecnico altamente complesso e che quindi vada **promosso** e incentivato anche **finanziariamente** a partire dal livello regionale. La carenza cronica di profili tecnici in moltissimi comuni e la crescente complessità di procedure (sempre più articolate tra edilizia, ambiente e agronomia, geologia, mobilità, programmazione, opere pubbliche, ecc.) rende indispensabile il ricorso a team di progettazione multidisciplinari il cui operato deve essere sostenuto fin dal livello regionale che dovrebbe incentivare forme di coordinamento e di integrazione.

Per quanto attiene l'istituzione di due nuove figure di piano (il PSI e il PUL) si osserva innanzi tutto l'assai **ardua attuabilità** del dispositivo previsto dall'art.4 c.1 dove si prevede che *“Il Piano dei Servizi e delle Infrastrutture (PSI) stabilisce il sistema delle dotazioni territoriali esistenti e previste di livello locale e sovracomunale funzionali anche al soddisfacimento di fabbisogni di altri ambiti territoriali, rispetto al quale viene previsto il conseguente assetto urbanistico locale. A tal fine il PSI contiene l'analisi di contesto, comprensiva della valutazione dello scenario di riferimento e delle alternative e la scelta del modello di pianificazione da sviluppare, secondo le linee e le indicazioni strategiche contenute nel PTR e le previsioni contenute nella struttura del PTC provinciale e del PTGcm”*. Pensare che un Comune si faccia carico anche di prevedere quota di dotazioni territoriali a servizio di Comuni contermini senza preventivamente definire giuridiche figure di coordinamento (e di raccordo tra gli interessi o quanto meno di bilanciamento di costi / benefici), sembra operazione, in punta di diritto, quanto meno azzardata. Con quali risorse e secondo quali capacità di conformazione dei suoli (di altrui territori) un Comune dovrebbe farsi carico non solo dei propri servizi (considerando anche il pregresso e in non pochi casi anche i **carichi aggiuntivi** derivanti da carico da ricettività turistica e residenza secondaria) ma anche di (quota parte dei) servizi a favore di altri Comuni? Si deve qui rilevare come il **regime dei suoli**, in assenza di riforme in materia (attese da decenni) prevede ad oggi un forte impatto economico per l'acquisizione delle aree (esproprio a prezzi di mercato, salvo rarissime eccezioni) e non ci sono prospettive di incrementi nella dotazione di risorse di bilancio pubblico per queste operazioni nei prossimi anni (anzi, è facile prevedere l'esatto contrario)⁷. E secondo quali principi i Comuni contermini dovrebbero “cedere” una quota dei loro obblighi in termini di reperimento di aree per servizi a Comuni-polo attrattori senza che si configuri in questo modo un oggettivo impoverimento dei loro assetti insediativi? La gamma delle dotazioni territoriali andrebbe, a nostro avviso, articolata in **servizi di prossimità**, legati a corti e cortissimi raggi di pertinenza e accessibili

⁷ Nel DDL non si parla esplicitamente di **perequazione e compensazione** (che sono stati introdotti nella LR 36 dalle recenti modifiche legislative), però si fa riferimento all'integrazione dei due strumenti: *“Il Piano dei Servizi [...] è altresì sede per localizzare quelle previsioni di servizi ed infrastrutture che saranno realizzate con il concorso di soggetti privati in attuazione di previsioni definite attraverso il Piano Urbanistico locale”*. A parere degli scriventi occorrerebbe a tal proposito (quanto meno) una norma di raccordo.

localmente con spostamenti minimali (preferibilmente pedonali o attraverso mobilità dolce)⁸ e servizi di scala territoriale o comprensoriale, per i quali invece si potrebbero ottenere vantaggiose economie di scala a fronte di una maggiore rarefazione spaziale sul territorio (e quindi una minore accessibilità). Sarebbe utile, in questo senso, a nostro avviso, dichiarare che taluni **servizi di prossimità** sono inderogabilmente obbligatori in tutti i Comuni (in quanto garantiscono la fornitura di livelli minimi di servizio) o loro parti (per i Comuni con diversi nuclei frazionali al loro interno). Per i servizi di scala comprensoriale sarebbe invece utile definire soglie di accessibilità minima garantita (legate a distanze spazio-temporali congrue) e la loro stretta vicinanza con snodi infrastrutturali a migliore connessione⁹.

Ci sembra che per perseguire questo obiettivo di riequilibrio generale dei servizi a scala comprensoriale sia assolutamente necessario introdurre, se si vuole dare efficacia alla norma, **forme istituzionalizzate di coordinamento tra Enti diversi**. Si ritorna così alla necessità di operare per comprensori e alla conseguente utilità di incentivare (se non si vogliono rivitalizzare le funzioni delle province) forme di **pianificazione urbanistica intercomunale**. D'altra risulterebbe "logicamente" difficile determinare il **dimensionamento**¹⁰ del piano se fossero introdotte le norme così come elaborate nel testo del DDL: il Comune-polo dovrebbe infatti farsi carico non solo di calcolare il carico urbanistico pregresso per il proprio territorio ma anche per i comuni vicini dei quali si vorrebbe far carico per la dotazione di servizi (quali? tutti? in parte?) (e fin qui la cosa sarebbe un aggravio ma non risulterebbe impossibile); ma soprattutto: come potrebbe il PSI di quel Comune-polo dimensionare il carico insediativo da previsioni future se gli altri comuni restassero liberi (come sono) nel poter redigere successivamente e indipendente un loro piano (sia esso PUC o PUL) con previsioni di incremento dei carichi urbanistici non immediatamente conoscibili? Delle due l'una: o gli altri comuni del comprensorio di afferenza rimangono liberi di fare previsioni in incremento inficiando potenzialmente quindi l'impianto del PSI del Comune-polo oppure verrebbero "ingabbiati" dalle previsioni di quel Comune che, con il suo dimensionamento di servizi e, di conseguenza di quote aggiuntive di carico urbanistico, obbligherebbe gli altri comuni a rimanere sotto un tetto stabilito preventivamente da altra Amministrazione, che fra l'altro non ha competenza su territori altrui (e si porrebbe poi anche il

⁸ A titolo meramente esemplificativo e con intento propositivo, si potrebbero inquadrare nella categoria dei servizi di prossimità, sulla base dell'elenco dell'art. 34 della LR36, scuole materne e asili nido, strutture sportive (almeno una quantità minima), funzioni sanitarie di base (si ripropone qui la questione già sopra evidenziata alla definizione di azioni volte a migliorare le prestazioni di medicina di base), funzioni religiose, edilizia residenziale pubblica (in rapporto alla popolazione esistente, alle dotazioni ERS eventualmente già presenti, ai fabbisogni pregressi e futuri di accesso all'abitare), residenze socio-assistenziali (da definire in ragione della futura composizione demografica della popolazione e seguendo le linee d'azione in tema di silver economy), wi-fi (che dovrebbe essere garantito a tutti, ma tenuto considerato che in genere non determina "spazi pubblici"), impianti di protezione civile, verde urbano e aree pubbliche pedonali, parchi attrezzati di quartiere, parcheggi pubblici e parcheggi di interscambio (legati alla rete del trasporto pubblico locale), infrastrutture a servizio della mobilità dolce.

⁹ E rimarrebbe, in ogni caso, da chiarire come poter ottemperare anche nei piccoli centri ai minimi di legge comunque esistenti (DM 1444/68) laddove vige ancora obbligo di reperire quantità minime di spazi per servizi pubblici in relazione alla popolazione (18 o 9 mq per abitante insediabile).

¹⁰ Il dimensionamento del piano in termini di carico urbanistico non può essere stabilito solo "*in coerenza con l'armatura dei servizi e delle infrastrutture pubbliche*". Di volta in volta occorre valutare le condizioni di insediabilità di infrastrutture e carichi urbanistici rispetto al territorio, con tutti i suoi condizionamenti.

problema di come gli altri comuni dovrebbero distribuirsi tra loro e al loro interno le quote di carico urbanistico rese disponibili dalle previsioni del PSI). Ci sembra indispensabile qui un riferimento che il testo normativo dovrebbe introdurre sulle **modalità di coordinamento** di tali previsioni di dimensionamento.

Esiste poi un problema, già presente nella pianificazione attuale, di **calcolo delle unità di carico urbanistico**, dal momento che oggi risulta alquanto difficoltoso procedere alla definizione congrua e corretta del quadro della domanda (nel testo del DDL denominato “*analisi di contesto*”): i dati Istat sono aggiornati all’ultimo censimento 2011 e il Censimento permanente è fermo causa Covid (e non si sa quali dati metterà in realtà a disposizione una volta a regime), i rapporti tra addetti e spazi utilizzati è quanto meno incerto, altre fonti non sempre sono aggiornate (dati catastali) e altre non sono rilevabili (causa mancanza del dato o oscuramento dello stesso per motivi di privacy). In questa situazione pensiamo che la Regione (e ancor meglio se ciò avvenisse in coordinamento con le province) si attivasse per mettere a disposizione delle amministrazioni locali un quadro sempre aggiornato delle condizioni ambientali, insediative, socio-economiche e territoriali del contesto regionale (**banca dati regionali**, che è già esistente, ma che andrebbe ulteriormente arricchita). In assenza di tali basi dati sarebbe opportuno fornire linee guida per il calcolo del fabbisogno pregresso di contenuto e formulazione più semplice rispetto a quelle a suo tempo emanate con apposita DGR che risulta di onerosa applicabilità.

Riguardo poi il generale tema delle dotazioni territoriali, nella prospettiva di accogliere lo spirito positivo che anima questo DDL, sarebbe opportuno ad avviso di INU procedere verso un cambio di visione che contemperi nel concetto di dotazione territoriale quello più ampio di **servizi ecosistemici**: esistendo in materia già ampia letteratura¹¹, si ritiene che tale acquisizione potrebbe costituire una base metodologica attraverso la quale coniugare servizi territoriali con salvaguardia e valorizzazione dell’ambiente. Il concetto di servizi ecosistemici inoltre potrebbe costituire un’importante fattore di **localizzazione strategica delle risorse** e un utile metro di valutazione per integrare in una visione unitaria e scientificamente fondata aree costiere ed aree dell’entroterra, poli urbani e sistemi di valle.

Riguardo ancora la definizione di dotazioni territoriali, occorre a nostro avviso esplicitare maggiormente la loro **dimensione gestionale**, posto che molto spesso più che un problema di natura spaziale (reperimento degli spazi), ci troviamo di fronte ad una questione di gestione degli stessi. Vanno in questa direzione le opportunità di legare **localizzazione e accessibilità** (con un richiamo ai servizi di mobilità già presenti nel DDL ma che andrebbero meglio definiti¹²) e

¹¹ Si fa qui riferimento ad alcuni articoli “fondativi” di questo nuovo approccio alla pianificazione: Ahern J., Cilliers S., Niemela J., (2014), “The concept of ecosystem services in adaptive urban planning and design: A framework for supporting innovation”, *Landscape and Urban Planning*, n. 125, Elsevier; Gret-Regamey A., et al. (2016), “Integrating ecosystem services into spatial planning-A spatial decision support tool”, *Landscape and Urban Planning*, Elsevier; Haase D. et al., (2014), “A quantitative Review of Urban Ecosystem Service Assessments: Concepts, Models, and Implementation”, *Ambio*, n. 43, Springer; European Commission, 2015, *Ecosystem Services and Biodiversity*, Brussels. Si allega alla presente relazione, in tema, anche il contributo del Prof. Andrea Arcidiacono del Politecnico di Milano, membro del Direttivo Nazionale INU.

¹² Il DDL fa riferimento al PUMS e al Piano Urbano del Traffico, ma occorre considerare che si tratta di due strumenti che si applicano solo ai centri urbani oltre una certa soglia dimensionale: per il PUT Comuni con oltre 30.000 abitanti. Nel caso della Liguria, oltre i capoluoghi sono obbligati alla sua redazione solo i Comuni di Rapallo e Sanremo, mentre rimarrebbero esclusi bacini di traffico alquanto problematici, in quanto risultati di conurbazioni non

localizzazione e tempi (adattando e rendendo flessibili i servizi ai ritmi della giornata e dell'anno¹³). Si potrebbe infine considerare che molti servizi potrebbero costituirsi in forma di **poli di servizio pubblico**, utilizzando le medesime strutture per usi multipli e migliorando in questo modo le prestazioni pur nella conservazione della risorsa spaziale. Riguardo, infine, il nuovo istituto del PUL, esso dovrebbe incardinarsi sulle previsioni di localizzazione di servizi predisposte anticipatamente dal PSI, che definisce la quantificazione del tetto massimo di unità di carico urbanistico che possono essere previste sul territorio comunale. Questo meccanismo che lega PSI e PUL dovrebbe consentire una più agile e rapida procedura di approvazione del PUL che dovrebbe rimanere di competenza comunale¹⁴. Pur apprezzando lo sforzo di semplificazione e soprattutto l'atto di fiducia nei confronti delle Amministrazioni Comunali, occorre rilevare tuttavia la criticità derivante dalla scelta di porre i due strumenti in concatenazione temporale (prima il PSI e poi il PUL), con aggravio derivato dalla doppia procedura di approvazione, soprattutto in termini di procedura VAS. Come già avviene nel caso della legge urbanistica della Regione Lombardia (dalla quale il presente DDL sembra prendere spunto) sembrerebbe più opportuno procedere con i due strumenti in parallelo e soprattutto all'interno di una medesima procedura, mantenendo sì distinti i contenuti ma unificando le procedure di approvazione. Riguardo più specificatamente il tema della VAS, osservando che il PUL deve essere in ogni caso assoggettato a verifica VAS (con coinvolgimento quindi dell'Autorità competente, che continuerà ed essere Regione Liguria) e non potrebbe essere altrimenti stante la legislazione operante, si ritiene che unificare i due strumenti con un unico parere VAS migliorerebbe non poco l'iter complessivo. Nel meccanismo pensato dal DDL, mentre il dimensionamento del PUL rimane definito a monte dall'antecedente PSI (che definisce i tetti di carico urbanistico) rimane la delicata **valutazione delle scelte spaziali**, ossia di come localizzare sul territorio i pesi insediativi che il PUL va a determinare (per il comune capofila e per i comuni del comprensorio): scelte spaziali diverse possono avere impatti sull'ambiente diversi e lasciare questa valutazione ai soli criteri VAS potrebbe creare delle difficoltà nella definizione delle scelte. La VAS comunque non può non contemperare valutazioni anche circa le localizzazioni nello spazio delle scelte insediative. Si potrebbe quindi prevedere un parere VAS,

immediatamente riconosciute a termini di legge. Sarebbe opportuno, in questo senso, che il redigendo PTR si facesse carico di introdurre un'analisi del territorio regionale per bacino di traffico o quanto meno di bacini di auto-contenimento degli spostamenti, in modo da individuare con precisione quali complessi territoriali dovrebbero essere assoggettati ad obbligo di PUT (consorzio tra Comuni). Nella valutazione sulla mobilità andrebbero poi effettuate simulazioni con riferimento ai carichi turistici che diversamente sfuggono ad una corretta interpretazione del generale fenomeno della mobilità. Per i centri urbani, poi occorrerebbero specifiche linee guide che coordinassero nodi di traffico (stazioni, fermate, ecc.) con poli di servizi, secondo l'ormai collaudata strategia del TOD (Transit Oriented Development). Cfr.: <http://www.tod.org/>

¹³ Cfr.: https://www.francoangeli.it/ricerca/scheda_libro.aspx?CodiceLibro=223.1.4

¹⁴ Il DDL per questa procedura fa riferimento a leggi regionali di altre Regioni (Toscana, Emilia Romagna, Lombardia) e alla duplice ripartizione tra piano strutturale e piano operativo, che però non sembra citazione corretta (le tre attuali leggi regionali in materia sono molto diverse tra di loro e oramai solo quella Toscana adotta ancora il principio della pianificazione strutturale/operativa, essendo questa di fatto superata sia in Lombardia che in Emilia Romagna). Inoltre, nel caso del DDL in questione non ci sembra che il rapporto PSI/PUL sia inquadrabile nel concetto di strutturale/operativo che fanno riferimento ad una dimensione strutturale e strategica da un lato ed una operativa, sottraendo alla prima la funzione di cogenza delle previsioni urbanistiche. Nel caso del PSI, esso, dal testo del DDL, sembra in tutto e per tutto cogente per le destinazioni d'uso dei suoli ed ha natura conformativa contenendo i vincoli di localizzazione per destinazione d'uso pubblica.

articolato in due parti; l'una relativa al dimensionamento e ai carichi ambientali complessivi e l'altra di tipo spaziale legata alle scelte di localizzazione. Ma comunque entro una procedura che dovrebbe a nostro avviso rimanere unica.

Riguardo il PUL, si segnala poi come in esso non venga più contemplata la **Descrizione Fondativa** (che rimarrebbe in questo caso strumento residuale relegato ai soli PUC). Si ritiene importante ribadire invece in questa sede l'importanza **strategica** che potrebbe rivestire la Descrizione Fondativa, specie se essa fosse ricondotta ai principi ispiratori iniziali, ossia come quadro delle condizioni insediative e ambientali e struttura delle invarianti caratterizzanti il territorio. Appare evidente come essa, se così intesa, sarebbe di gran lunga più utile esattamente nei piani delle città e dei poli-attrattori e se fosse meglio integrata con i contenuti del Rapporto preliminare e del Rapporto Ambientale, potrebbe costituire essenziale momento di **semplificazione della procedura** e chiarezza nella definizione degli obiettivi. Nei Comuni minori essa potrebbe in alcuni casi almeno essere semplificata, utilizzando i quadri descrittivi dei piani sovra-ordinati (e in special modi quelli del futuro piano paesaggistico, che potrebbe, tra le altre, assolvere anche a questa funzione ricognitiva). Si ritiene invece che, al contrario, il Documento degli obiettivi sia documento oramai obsoleto e di fatto poco utile (inizialmente era stato pensato come una sorta di documento programmatico dell'Amministrazione Comunale, funzione poi venuta meno con il complicarsi delle procedure e la dilatazione temporale degli iter di formazione del piano). Riteniamo che gli orientamenti più avanzati della pianificazione urbanistica oggi siano indirizzati verso una **dimensione strategica** del piano piuttosto che conformativa e gli obiettivi della Pubblica Amministrazione dovrebbero delinearli quali elementi di riferimento generale e definire i termini di **compatibilità** delle future progettazioni¹⁵ (pubbliche, private o pubblico-private) rispetto ad un quadro di coerenze definito inizialmente, piuttosto che un disegno di territorio di tipo conformativo dei suoli. In questo senso, un ripensamento sia della Descrizione Fondativa che del Documento degli obiettivi sarebbe auspicabile. In generale, quindi, occorrerebbe che la proposta si incardinasse in modo più organico nel testo della originaria LR 36/97 che rischia con queste integrazioni di configurare profili di pianificazione troppo differenti tra di loro.

NOTE SPECIFICHE RELATIVE ALL'ARTICOLATO DEL DDL

Nel seguito si espongono un'analisi puntuale di alcuni articoli del DDL in cui vengono messi in evidenza i passaggi ed i meccanismi procedurali per i quali si ritiene opportuno fare chiarezza per non ingenerare i rischi sopra richiamati nell'attuazione della legge.

Partendo dalle finalità che la legge si pone, quella richiamata nella relazione illustrativa a pag. 5 si attribuisce alla seconda parte della legge le seguenti funzioni-competenze:

"...il PTR individua (le città ed i poli attrattori) per la localizzazione di servizi di scala sovracomunale,

¹⁵ Per le quali sarebbe opportuno l'impiego sempre più ampio della **forma concorsuale** per la definizione dei progetti, portando essa ad una generale migliore qualità dei progetti (cfr.: l'esperienza di Genova con il concorso per il Parco del Ponte).

...i Comuni, con apposita intesa, si accorderanno per prevedere nei loro territori la realizzazione di servizi di scala sovracomunale;

...seguono poi le norme relative al procedimento di adozione e approvazione del “Piano dei Servizi e delle Infrastrutture” e del relativo “Piano urbanistico locale”, per le eventuali successive varianti ed aggiornamenti;”

Se esaminiamo a questo punto l’Articolo 23 bis introdotto nella LUR (Elementi costitutivi del Piano dei Servizi e delle Infrastrutture) questo recita al c.1:

“...A tal fine il PSI contiene l’analisi di contesto, comprensiva della valutazione dello scenario di riferimento e delle alternative e la scelta del modello di pianificazione da sviluppare, secondo le linee e le indicazioni strategiche contenute nel PTR e le previsioni contenute nella struttura del PTC provinciale e del PTGcm di cui all’art. 20, comma 1, lett. e), punti 1), 2), e 4), lett. f) relativamente ai servizi con valenza sovracomunale, e lett. g).”

Viene quindi commissionato al Comune il compito di fare sintesi sull’analisi di contesto, sugli scenari di riferimento e sul modello di piano da sviluppare, sulla base di:

- Indicazioni strategiche del PTR che, per la loro natura di essere strategiche potrebbero essere anche molto vaghe;
- Specie se accavallate con indicazioni dei PTC o PTGcm, che o sono scarse o inesistenti almeno ad oggi.

Dopo di che al c.3 viene introdotto il “*documento di preparazione del Piano*” i cui contenuti sono da svilupparsi per mano del comune capofila:

- (a) il *quadro ricognitivo e programmatico* sempre da riferirsi agli enti sovraordinati, senza far riferimento ai comuni subordinati
- (b) il *quadro conoscitivo del territorio comunale* senza che compaiano i comuni subordinati: in pratica si chiede di verificare il bilancio di soddisfacimento dell’*offerta* dei servizi e delle infrastrutture esistenti, rispetto ad un’ipotesi di *domanda* che non si capisce come possa essere fatta dal Comune capofila, in assenza del minimo cenno all’art. 23 quater (*procedimento di adozione e...*) : è implicito nella procedura VAS che la Regione ascolti gli altri Comuni, ma l’avvio compete alla Giunta comunale, nemmeno al Consiglio, quindi sembra che possa essere fatto tutto in maniera autoreferenziale.
- (c) Ci si chiede, in sostanza, quando sarà pronto tutto il lavoro a monte fatto dagli Enti sovraordinati? Questo è un punto particolarmente delicato se si pensa che il nuovo regime previsto dal DDL decollerà dopo due anni dall’approvazione del PTR. Nel periodo intermedio occorre quindi prevedere una norma transitoria che consenta alle Amministrazioni comunali di programmare la propria attività di pianificazione. Occorre poi anche prevedere una norma che specifichi il regime di transizione verso PSI/PUL per quei Comuni che, all’avvio della nuova riforma, abbiano il PUC in fase di approvazione (prevedere per esempio dei meccanismi che consentano di trasformare gli eventuali PUC in itinere in PSI/PUL, specificando le relative modalità).

Al c.4 sempre dell'art. 23.bis viene istituito il progetto del Piano dei Servizi e delle Infrastrutture ancora con l'unico ancoraggio al PTR come nel documento di preparazione del Piano.

Infine, l'art. 23 quater ripercorre, dopo l'immutata procedura VAS, tutte le fasi di adozione, pubblicazione, con un unico interlocutore: la Regione.

In sostanza, dal punto di vista tecnico-procedurale sembra potersi esserci più di un'occasione per cui venga prima richiesta una risposta *dal* territorio (alla città o al comune capofila) in tema di offerta di servizi ed infrastrutture rispetto ad una domanda che dovrebbe essere costruita *nel* territorio in sede di pianificazione di area vasta con una concertazione democratica ben coordinata e partecipata

ALLEGATI

Senato della Repubblica – Testo Unificato Disegno di Legge “Misure per la rigenerazione urbana” del 17.03.2021.

Documento di osservazioni al Disegno di legge sulla rigenerazione urbana dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

Position paper Urban@it sul PNRR (PNRR e città)

Il Quaderno Asvis “Dal Green Deal al Next Generation EU”

Proposta Forum Diseguaglianze “Liberiamo il potenziale di tutti i territori”

Dossier Uncem (Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani), Next Generation EU e la montagna

UPI (Unione Province Italiane), Proposte per il PNRR

Legambiente, “Per un'Italia più verde, innovativa e inclusiva”

Andrea Arcidiacono, slide “Suolo, ecosistemi e pianificazione urbanistica”

Il Presidente INU
Sezione Liguria
Prof. Arch. Giampiero Lombardini



Il Direttivo INU Sezione Liguria