

## Architetto Marcello Borrone

Le intercorse modifiche del Titolo V della Costituzione, sono state colte da diverse Regioni italiane, per promuovere una modifica al governo del territorio, non più rigidamente regolato e gerarchicamente strutturato, ma al contrario governato in modo processuale, cooperativo, negoziale e condiviso, basandosi sul principio della sussidiarietà e superando le frammentazioni delle pianificazioni settoriali.

Essa pone al centro del processo di governo del territorio il livello comunale, pur nella consapevolezza da un lato, che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo del governo del territorio, devono essere coniugati con il principio di adeguatezza e, dall'altro, che i sistemi ambientali, economici e sociali, insediativi e infrastrutturali devono essere governati, per gli effetti che essi producono, al livello della loro reale rilevanza territoriale.

La Legge Regionale Urbanistica abruzzese attualmente in vigore, ossia la Legge 18 del 1983, tra le più avanzate al momento della sua promulgazione, è stata un'ottima Legge di prima generazione, che la Regione Abruzzo, con il DGR n. 380/09 (disegno di legge n. 54/09), avente in oggetto "*Norme in materia di pianificazione per il governo del territorio*", propone di abrogare e sostituire con una Legge completamente nuova, organica e strutturata, e sembra costruire la sua architettura sulla governance e la sostenibilità.

### GOVERNANCE

La governance, è bene ricordarlo, costituisce un nuovo modello di amministrazione, alternativo a quello politico-burocratico, basato sulla centralità dell'autorità pubblica statale, sull'isolamento e sulla omogeneità delle istituzioni di governo pubblico, sulla sovranità e superiorità dell'autorità pubblica, al contrario esso pone l'esigenza di allargare il consenso sociale, attraverso l'introduzione di meccanismi e prassi che rendano effettiva la partecipazione dei cittadini all'azione pubblica, in un contesto di trasparenza amministrativa e che attribuisca chiaramente la responsabilità delle decisioni e delle azioni ai vari attori coinvolti, in modo da migliorarne l'efficacia e l'efficienza, nonché la coerenza (*Formez 2008*).

Le principali caratteristiche della governance possono essere sinteticamente indicate e definite come:

**la partecipazione:** le amministrazioni devono aprirsi, sia nel momento decisionale che in quello operativo, alla collettività;

**la negoziazione:** le amministrazioni devono concordare scopi e mezzi dell'intervento pubblico con gli stakeholders locali;

**il coordinamento:** nel loro operato, al fine di ottimizzare i risultati, le diverse amministrazioni coinvolte in un progetto, devono collaborare fattivamente per il raggiungimento degli obiettivi, travalicando i limiti di una gestione gerarchica e adottando nuovi modelli e approcci che consentano una più rapida ed efficace soluzione dei problemi.

**la responsabilità:** le amministrazioni devono definire con maggiore chiarezza i ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi, in modo che sia sempre possibile individuare il soggetto da cui dipende la decisione e/o l'azione;

**la trasparenza:** le amministrazioni devono essere "permeabili", conoscibili ai cittadini;

**la coerenza:** le politiche e gli interventi della pubblica amministrazione devono essere coerenti, ovvero non in contraddizione tra di loro, e di facile comprensione;

**L'efficacia e l'efficienza:** le pubbliche amministrazioni devono adottare criteri e strumenti che consentano di dare conto del loro operato, sia sotto il profilo del raggiungimento dei risultati, sia sotto il profilo dell'uso corretto del denaro pubblico.

La lettura dell'articolato regionale e il confronto con i sopraesposti principi della governance, fanno emergere qualche perplessità sulla capacità di formulare pianificazioni con tempi brevi, condivisi e di qualità e per questo si evidenziano alcuni argomenti:

### **Garantire l'informazione**

Una prima questione è collegata alla presenza di una figura, distinta dal RUP, che garantisca quella effettiva partecipazione dei cittadini, in particolare alla conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio. (LR Toscana n°1/05 art.19)

### **Unità minime territoriali di pianificazione omogenee**

La governance, per essere efficace, deve tenere conto anche le dimensioni dei territori comunali, partendo dall'osservazione che non sono identici e indistinti, ma ribadendo la logica strutturale della Legge, la quale definisca criteri per individuare unità omogenee, anche oltre i confini del singolo comune, all'interno delle quali sviluppare, tra le Amministrazioni coinvolte, attività di pianificazione strutturale.

Questo diventa necessario in considerazione del fatto che il territorio regionale è classificato per il 75% montano, (Cresa 2008), con la presenza di 19 Comunità Montane, sebbene in via di accorpamento, ove in esse sono inseriti n° 224 Comuni, ossia il 75% dei comuni regionali, per una popolazione complessiva di 361.161 abitanti pari al 28% della popolazione della regione.

Questo dato, integrato dagli indicatori socio-economici, fornisce con inappellabili argomenti il quadro che permette di confrontare le due macroaree regionale: quella delle pressioni antropiche che trovano sulla costa e in poche altre aree urbane, la maggiore intensità, e quella delle aree interne, definite oramai da tempo come aree marginali e rischio di spopolamento, dove sono frequentemente rilevate l'assenza di richieste di Permessi di Costruire nell'anno solare.

In attesa di scelte di rango di competenza regionale, sugli scenari di sviluppo della Regione Abruzzo, tali da chiarire definitivamente il ruolo di questi ambiti montani, ritengo che all'interno del testo in itinere debba introdursi un doppio dispositivo che risolva i problemi oramai ampiamente conosciuti dal legislatore, cioè quelli delle risorse umane a disposizione degli uffici tecnici comunali e delle unità minime territoriali di pianificazione omogenee, da stabilire obbligatoriamente in sede di PTCP (LR Friuli n°5/07 art.26).

### **Riorganizzazione enti locali**

Gli aumentati compiti urbanistici delle strutture comunali, conseguenza anche della trasformazione del ruolo delle Province, delle sub-deleghe ministeriali e regionali, purtroppo non accompagnate con adeguate implementazioni di dotazione organica e di competenze, hanno prodotto una oggettiva difficoltà alla qualità della pianificazione del territorio abruzzese.

Per questo, il capitolo delle risorse economiche, di cui all'art. 53 e quello inserito nei PAR FAS (pag 299), pari a 10 mil/€, è utile stabilire in quale rapporto siano e se saranno utilizzati per costituire un efficace sistema di strutture di pianificazione, oppure con circoscritti incarichi, avranno il solo scopo di riallineamento dei testi vigenti con i nuovi strumenti della

pianificazione, tra l'altro non specificando se trattasi della nuova LUR o del PRP o della Carta dei luoghi e del paesaggio.

### **Certezza giuridica**

Il disegno di legge regionale n. 54/09, con l'art.52, abroga diverse leggi edilizie, ma il testo nella sua esclusiva natura urbanistica, conferma l'assenza della disciplina edilizia regionale nel rapporto con il DPR 380/0 s.m.i., attestandosi, con l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 30 del vigente testo sul dispositivo del legislatore statale e pertanto rinunciando a dare certezza alle attività tecnico-professionali spesso disorientate da letture confliggenti anche all'interno del potere giudicante nei livelli amministrativo e penale.

L'Urbanistica è materia di legislazione concorrente e secondo l'art. 117 della Costituzione, le norme statali che non abbiano carattere di indirizzo (di determinazioni di principi fondamentali) sono destinate a "recedere" a fronte della legislazione regionale, per questo può essere quantomeno confermato l'art.30, anche per la sua maggiore "aderenza" alle esigenze dell'edilizia corrente, che molto si basa sull'esistente.

### **SOSTENIBILITA'**

#### **Caratteri ecompatibili**

L'art. 1, della proposta regionale enuncia principi cardine (tra loro strettamente interconnessi) del *governo del territorio*: sviluppo sostenibile, ridotto consumo del suolo, contenimento consumo energetico ed idrico, mobilità e smaltimento rifiuti, marcando l'assenza di una pronuncia che abbia invece il carattere della norma inderogabile rispetto all'uso delle risorse naturali e culturali del territorio quale patrimonio della collettività.

#### **Consumo del suolo**

Questa assenza sarebbe più esplicita se il riferimento ai Trattati internazionali fosse accompagnato dalla elencazione di alcuni di quei documenti come la Carta di Lipsia che auspica la densificazione delle città in contrapposizione alla loro dispersione come invece accentuerà l'art.6 comma 3, soprattutto se non motivato a sufficienza e non integrato da misure di mitigazione e compensazione.

Non può passare inosservato come alle aree agricole sia dedicato un solo articolo rimandando al testo unico per l'edilizia regionale l'abrogazione degli attuali articoli del titolo VII della vigente LR 18/83. Ciò significa trasformare una visione politica delle aree agricole in questione edilizia, ponendosi esattamente all'opposto di quanto i trattati dell'art.1 sostengono e cioè che lo sviluppo sostenibile si realizza con le economie locali di cui il paesaggio rurale, le produzioni agricole, la multifunzionalità delle aziende sono e dovrebbero tornare ad essere patrimonio della nostra regione. (LR Toscana 1/05 Titolo IV Capo III).

Queste economie devono essere locali, anche in considerazione del nuovo testo del federalismo fiscale, ove la restituzione di risorse sarà proporzionata alla sola capacità di produzione di reddito correlata alla capacità endogena di creare valore e sviluppo e quindi una Regione che si annuncia come Verde e di qualità non può rinunciare ad una visione politica delle aree rurali. (L. n°5 /09 art 11)

#### **Caratteri paesaggistici**

Lo scheletro del disegno di legge coincide con il nuovo Piano Paesistico Regionale, il quale dovrebbe ispirarsi ai principi delle politiche della Convenzione Europea del Paesaggio e il Codice del paesaggio, nella convinzione della necessità della sua efficace integrazione nella pianificazione territoriale regionale.

Il nuovo PRP, svolge una funzione conoscitiva, nei confronti dello stato e delle dinamiche paesaggistico-ambientali, introducendo lo strumento della Carta dei Luoghi e del Paesaggio (CLeP), utile a formare i differenti livelli di protezione e di trasformazione; regolativa, nei confronti dei processi di trasformazione; strategica, nei confronti della pluralità dei soggetti che agiscono nel territorio.

Tale intima sinergia con la Carta dei Luoghi e del Paesaggio (CLeP), anche nella sua autonoma capacità normativa, confermata nella nuova LUR, con l'introduzione di uno specifico articolo (art. 8) e con la sua citazione, di ben altre 25 volte lungo l'articolato, consiglierebbe di attendere l'approvazione del nuovo PRP, tra l'altro già in itinere.

### **Caratteri ambientali**

I "Bilanci urbanistico/ambientale" (art. 33) e "Valutazione e Certificazione" (art.19) sono parti strategiche della legge, in quanto introducono azioni di verifica della compatibilità ambientale, urbanistica e di monitoraggio (cadenza annuale), nodi fondamentali per operare le scelte di pianificazione.

Le precedenti esperienze regionali, delle attività di valutazione ambientale e pianificazione, consigliano di introdurre già nel testo della nuova LUR, all'art. 33 l'utilizzo della VAS e soprattutto negli artt.li 19 e 33, il trasferimento dell'approvazione ad una autorità ambientale o terza.

### **Caratteri ecologici urbani**

Il ritorno auspicato dalla Comunità Europea in merito alle trasformazioni urbane, cioè la densificazione delle città pone il tema della tutela e valorizzazione o ricostruzione di spazi ecologici di connessione, i quali dovranno essere considerati "Armature urbane e territoriali" (art.9) a tutti gli effetti, al pari della qualità edilizia (energia, spazi filtranti, rifiuti, barriere architettoniche) in parte confluita nel Patto dei Sindaci e nel programma europeo 20-20-20.

Sulla base delle considerazioni precedenti della formulazione di principi urbanistici della legge e in attesa dei regolamenti attuativi, si propone:

1. di stabilire una norma inderogabile, che impedisca la riduzione delle risorse naturali (acqua, aria, suolo, fauna) e culturali (paesaggio, città storiche, beni storici e loro quadro di insieme) del territorio quale patrimonio della collettività;
2. art. 1 - introdurre Trattati internazionali dai contenuti certi come la Carta di Lipsia, Carta di Alborg, Protocollo di Kyoto, Patto dei Sindaci, ecc.;
3. art. 6 - reintrodurre il titolo VII della L.R. 18/83 s.m.i. e introdurre principi di compensazione e mitigazione alla sottrazione di suolo libero;
4. art.9 introdurre al comma 1 "reti ecologiche";
5. art. 17 - stabilire che in sede di PTCP si operi una definizione delle unità minime omogenee territoriali per atti di pianificazione strutturale e demandare ai singoli comuni quella operativa;
6. stabilire la presenza del Garante dell'informazione per le procedure dei piani;
7. art. 33 stabilire che per i bilanci ambientali lo strumento da utilizzare è la VAS;

8. art 33 introdurre quale specifico settore da valutare nei bilanci ambientali, quello della qualità edilizia/ambientale;
9. art. 19 stabilire che l'approvazione dei piani ambientali sia dell'autorità ambientale o terzi;
10. art. 53 stabilire i costi e le strutture che daranno attuazione alla legge, per chiarire il rapporto con quanto stabilito nei FAS;
11. in attesa del testo unico regionale dell'edilizia, non abrogare l'art.30 della vigente L.R. 18/83 s.m.i.;
11. introdurre un glossario al fine di trovare più facile comprensione delle nuove terminologie che in alcuni casi appaiono configgere .