

Architetto Piero Ferretti
Italia Nostra onlus Abruzzo e WWF Abruzzo.

In premessa si esprime il disaccordo per l'impostazione complessiva del DLR per le seguenti ragioni:

- **La centralità data agli aspetti tecnici e la scarsa incisività riservata alle indicazioni di finalità, obiettivi e principi della pianificazione.**

Non emerge con la dovuta e necessaria chiarezza la volontà di perseguire uno sviluppo sostenibile (al di là delle enunciazioni di rito) a basso consumo di suolo e massima attenzione alle qualità del territorio. In particolare la legge dovrebbe esprimere senza infingimenti che “nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e di riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti”.

- **La normativa non sembra calibrata alle caratteristiche ambientali, economiche, sociali e storiche della nostra regione.**

Non emerge il confronto con i processi reali in atto nel territorio regionale (rilevanza delle aree protette, le questioni legate alla sismicità e al dissesto idrogeologico del suolo, la diffusione di piccole entità amministrative, le zone di congestione insediativa, ecc).

- **La difficile lettura/interpretazione del testo.**

Non solo per la complessità degli argomenti ma anche per carenza d'ordine, chiarezza e univocità di termini o sovrapposizione di norme (es. le funzioni e competenze degli enti, caratteri della pianificazione strategica/strutturale, ecc)

- **Non sono definiti aspetti strumentali essenziali per la gestione e l'attuazione del nuovo sistema di pianificazione prefigurato.**

In particolare risultano di irrinunciabile integrazione:

- a) La configurazione del SIT (sistema informativo territoriale) quale strumento essenziale per rendere disponibili le basi informative della pianificazione, per la formazione della conoscenza condivisa, per favorire livelli più omogenei e adeguati di pianificazione, per rendere praticabile la partecipazione e la trasparenza dei processi (libero e gratuito accesso al sistema).
- b) La specificazione delle strutture tecniche per la pianificazione, ai differenti livelli di governo
- c) La previsione di adeguate risorse finanziarie che:
 - Consentano, con finanziamenti di base a tutti gli enti, la redazione dei nuovi strumenti previsti (in considerazione delle scarse risorse finanziarie degli enti locali),
 - consentano di attivare, attraverso finanziamenti mirati, processi di pianificazione di scala intermedia e comportamenti virtuosi rispetto alle risorse territoriali,
 - favoriscano la costituzione o il potenziamento delle strutture pubbliche del settore (lett. b) perché esse possano svolgere con efficacia la propria azione amministrativa, assumendo un ruolo di protagonisti nei nuovi processi di pianificazione (strutture amministrative sottoposte, in questi anni, a una lenta e progressiva smobilitazione).

- **La normativa relativa agli accordi con i privati risulta essere non sufficientemente circostanziata e stringente.**

Fino a oggi si è manifestata, infatti, una scarsa capacità di contrattazione della pubblica amministrazione con gli interlocutori privati (scarsi vantaggi per la collettività e grandi spazi alla rendita fondiaria, modesta qualità urbanistica degli interventi, comportamenti amministrativi non sempre corretti con l'avvio di inchieste giudiziarie sempre più frequenti), con la sostanziale rinuncia alla stessa titolarità pubblica della pianificazione.

Tuttavia, le Associazioni scriventi, pur rimanendo convinte della necessità di una profonda revisione dell'architettura e dei contenuti del testo proposto, e consapevoli della scarsa utilità di un procedere per emendamenti al testo stesso, articolo per articolo, avanzano alcune osservazioni e proposte parziali per mitigarne gli aspetti non condivisi.

Gli **artt. 1 e 2** andrebbero riformulati e integrati alla luce della considerazioni avanzate in premessa (assicurare che i processi di trasformazione siano compatibili con la sicurezza e la tutela dell'integrità fisica e con l'identità del territorio)

L'**art. 3** costituisce l'occasione per definire in termini chiari e completi, con adeguata integrazione del testo, le funzioni che la legge affida agli enti territoriali.

All'**art. 4** il testo sia portato a coerenza con il dettato delle leggi 394/99 e 183/89 in merito ai rapporti fra gli strumenti di pianificazione.

L'**art. 5** dovrebbe introdurre e regolamentare il **Servizio Informativo Territoriale**, strumento essenziale per garantire l'efficacia del processo di pianificazione fondato sulla conoscenza dei fenomeni e la trasparenza delle decisioni.

L'**art. 6** appare incoerente e disomogeneo al testo. Su di esso due considerazioni:

- abolizione (assoluta e irrinunciabile) del terzo comma che ribadisce una delle precedenti e più dirompenti norme della precedente LUR, con la conferma della "lottizzazione a bassa densità residenziale" dell'intero territorio agrario e, conseguentemente, l'incentivazione al consumo di suoli agricoli.
- Per i primi due commi, per quanto apprezzabili occorre osservare che è necessaria una trattazione adeguata al tema che individui regole per le zone con esclusiva o prevalente funzione agricola, normando in modo rigoroso la costruzione di nuovi edifici residenziali (solo se necessaria alla conduzione del fondo, da consentire ai soli imprenditori agricoli e sulla base di effettivi piani aziendali) di annessi (indispensabili e commisurati alla capacità produttiva e da demolire quando non più necessari), escludendo le industrie di trasformazione dei prodotti agricoli, ecc.

Come si vede occorre inserire un insieme di norme articolate, che riguardino, oltre alle menzionate, anche l'integrazione delle attività agricole, la valorizzazione del patrimonio esistente e inutilizzato ecc. Non è quindi opportuno, data la complessità della materia, agire mediante la semplice riformulazione dell'articolo ma si propone l'introduzione di un **nuovo capitolo** al testo di legge che contenga Disposizioni generali sui contenuti della pianificazione o, eventualmente, la redazione di uno specifico **allegato** che affianchi i diversi atti di indirizzo che la Regione è impegnata a elaborare.

Tale testo, comunque inserito, dovrebbe fornire indirizzi e regole generali, oltre che per il territorio rurale, anche per altre categorie di beni che il testo proposto non considera adeguatamente (pur se interessati da altre discipline normative è questa la sede da cui derivano le pianificazioni di settore):

- Aree di valore naturale e ambientale,
- Aree problematiche dal punto di vista geologico e sismico
- Patrimonio insediativo storico

In merito a questa ultima categoria è irrinunciabile la formulazioni di stringenti indirizzi sulle modalità di intervento nei centri storici con il divieto di modificare i caratteri della trama viaria, l'aumento delle volumetrie preesistenti, l'inedificabilità degli spazi interclusi, ecc.

Al riguardo si propone che siano assunte come linee di indirizzo i contenuti del "Manuale per il recupero dei centri storici" redatto dalle università abruzzesi di Pescara e dell'Aquila.

I contenuti dell'**art. 7** troverebbe più appropriata collocazione in un eventuale **Allegato tecnico** al testo di legge, con valenza regolamentare. D'altra parte la Giunta Regionale è impegnata ad elaborare:

- Le specifiche tecniche della Carta dei luoghi e dei paesaggi nonché dei Quadri conoscitivi locali di cui all'**art 8**;
- le indicazioni tecniche per lo svolgimento delle attività di valutazione e copianificazione, relativamente agli atti di pianificazione di contenuto strutturale di cui all'**art. 14**;
- le indicazioni tecniche per lo svolgimento delle attività di valutazione e copianificazione, relativamente agli atti di pianificazione di contenuto attuativo di cui all'**art. 15**;
- le linee guida per le modalità valutative di cui all'**art. 19**;

Data la novità della materia è evidente che tali adempimenti debbano essere contestuali all'approvazione della legge o comunque immediatamente disponibili.

La Carta dei luoghi e paesaggi di cui all'**art. 8** dovrebbe modificare la sua natura e funzione. Riteniamo che sia necessario porre, quale ineludibile riferimento della pianificazione, a qualsiasi scala, il riconoscimento delle qualità e dell'identità culturale del territorio in modo da individuare, in termini partecipati e condivisi, il sistema delle invarianti strutturali del territorio stesso da sottoporre a tutela ai fini dello sviluppo sostenibile.

Tale funzione può essere assolta dalla Carta dei luoghi e paesaggi di cui all'art. 8, nella misura in cui la carta dismetta il ruolo di strumento meramente conoscitivo per assumere caratteri di strumento di pianificazione attraverso:

- indicazioni cogenti circa risorse, beni, livelli di qualità e prestazioni minime delle invarianti strutturali;
- nessuna automatica legittimazione della pianificazione esistente in contrasto con le invarianti strutturali. Apertura di tavoli di copianificazione nelle aree di conflitto fra le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti e la CdLP
- redazione contestuale all'approvazione della legge senza pericolose, per l'integrità delle risorse territoriali, fasi transitorie con il rinvio alla formazione di quadri conoscitivi locali (abolire il comma 11)
- piena utilizzazione del patrimonio conoscitivo esistente (es. Carta della Vegetazione elaborata dal Corpo Forestale, ecc)

Per chiarezza, mutuando la terminologia dalla LUR toscana, occorre che il nuovo sistema di pianificazione regionale sia fondato su un condiviso ma inderogabile **Statuto del territorio**.

All'**art. 9**, Agli elementi costitutivi delle Armature urbane e territoriali, di cui al primo comma, va aggiunta una componente qualificante quale la "**rete ecologica**". In tal modo si rende possibile l'assunzione, in sede di pianificazione, delle problematiche relative, non solo alla funzionalità del sistema insediativo, ma anche alla sua vivibilità.

La definizione della rete ecologica consente di assumere, inoltre, gli elementi naturali non solo come vincolo ma quale componente di un progetto di rigenerazione urbana e ridefinizione della forma della città.

Gli **artt. 10, 11, 12** troverebbero migliore collocazione in un eventuale allegato tecnico.

All'**art. 14** fra i compiti della Pianificazione Strutturale andrebbe inserita l'individuazione delle **misure di mitigazione e di compensazione** obbligatorie nel caso di coinvolgimento di suoli non urbanizzati. Le misure di compensazione sono finalizzate a scoraggiare il consumo di suolo non urbanizzato e ad agevolare la realizzazione della rete ecologica territoriale.

Inoltre si esprime la convinzione che, nella nostra realtà regionale in cui sono presenti aree con evidenti problemi urbanistici di valenza territoriale (es. area CH-PE, conurbazione lineare costiera teramana, ecc.) e comuni di piccole dimensioni, occorra che la Pianificazione Strategica e Strutturale, perché sia efficace, assuma una **dimensione sovracomunale**. In tal senso gli ambiti minimi di significatività della pianificazione strutturale vanno individuati alla scala opportuna, e opportunamente incentivate con misure anche finanziarie. Occorrono quindi le necessarie modifiche all'articolato, individuando le norme che permettano di andare oltre i confini amministrativi dei comuni, meglio aderendo alla dimensione spaziale dei problemi territoriali.

Artt. 16, 17 Occorre indicare in modo puntuale i principi che i comuni e le province devono osservare nei procedimenti di pianificazione.

In particolare si ritiene necessaria e opportuna:

- la prefigurazione di percorsi, pur se in termini ordinatori, dei processi partecipativi
- la configurazione del documento preliminare come arricchimento dei processi partecipativi ma tale strumento urbanistico va considerato quale presupposto del piano generale di cui è parte integrante.

Art 19. Le Valutazioni ambientali non possono essere approvate dall'ente proponente ma vanno ricondotte all'**Autorità Ambientale** o, comunque, ad un istituto terzo rispetto al proponente.

Art. 20. Si esprime la propria decisa contrarietà al comma 4 in cui si prevede la trasferibilità delle volumetrie fra i distretti urbani, comma che andrebbe eliso.

Appare inopportuno affidare alla ricomposizione degli interessi privati (a parametri squisitamente economici) la definizione della forma della città.

Anche le modalità di esercizio della perequazione potrebbero trovare collocazione in un eventuale allegato tecnico, in cui sarebbe possibile disciplinare la materia in modo più esaustivo e circostanziato che con l'integrazione del testo di legge.

Art. 25 Non appare ben chiara la distinzione fra livello strategico e strutturale della pianificazione in quanto il Documento preliminare (di natura strategica v. art. 13) sembra di fatto assumere contenuti strutturali: la lettera b) comma 1 indica fra i contenuti del piano la definizione dell'armatura urbana; a tale compito è chiamato il PTCP nella sua parte strutturale (art. 26 lett b, individuazione delle armature urbane e territoriali) e il PG (art. 28 lett b). Non è richiamato quale piano di natura strategica il PRP. (Per il primo e terzo comma vedere l'allegato documento).

Art. 26 I contenuti della pianificazione strutturale provinciale dovrebbero essere integrati, nei seguenti termini:

- Per la parte strutturale (comma 4):
 - a) favorire la redazione a **scala sovracomunale dei piani strutturali** (come precedentemente richiamato all'art. 14), con "elementi di coordinamento della pianificazione comunale che interessano diversi comuni, promuovendo l'integrazione e la cooperazione tra enti". In generale occorre individuare gli strumenti più opportuni (in termini prescrittivi, indicativi e incentivanti) per favorire la pianificazione strutturale di area vasta.
 - b) Richiamo al programma provinciale dei lavori pubblici e delle risorse finanziabili attuabili per la realizzazione delle opere previste
 - c) Gli indirizzi e le direttive per la dotazione di reti ecologiche e di spazi di rigenerazione e/o compensazione ambientale, anche negli ambiti urbani e periurbani.
- Per la parte di tutela paesaggistica, (comma 5) integrare "delimita le aree di criticità e/o vulnerabilità paesaggistica per le quali prevede processi di copianificazione e Programmi integrati di intervento".

Art. 28 I contenuti del Piano Generale andrebbero integrati con il riferimento a problematiche particolarmente significative per il nostro territorio:

- individuazione e articolazione della **rete ecologica** comunale;

- individuazione degli “elementi insediativi, funzionali ed infrastrutturali che nel loro insieme costituiscono la struttura urbana minima di cui è necessario garantire l’efficienza in caso di eventi sismici al fine di **ridurre la vulnerabilità sismica urbana**” (in tal senso la regione Umbria, dopo il sisma, ha introdotto misure pertinenti con la LR 11/2005, rinviando alla parte operativa del piano la promozione delle richiamata qualificazione e i meccanismi compensativi necessari).
- Quote obbligatorie di edilizia sociale per i comuni con popolazione al di sopra di una determinata soglia demografica.

Artt. 27 - 30 Il modello di pianificazione introdotto dalla legge non tiene conto alcuni nodi che il dibattito disciplinare e le esperienze di pianificazione in atto hanno posto in evidenza. Rispetto alla sperimentata articolazione (in numerose regioni) della pianificazione nelle fasi strutturali (di natura programmatica, privo di caratteri regolativi e con caratteri conformativi solo rispetto ai vincoli ricognitivi/validità a tempo indeterminato), operative (che sviluppa ed interpreta le indicazioni del piano strutturale passando dalla dimensione programmatica ad una vincolante/validità quinquennale) e regolamentari (che si occupa dell’esistente/validità illimitata) il modello ipotizzato esclude, di fatto, il momento operativo. Viene cioè omessa la fase di più evidente innovazione del processo di pianificazione, quella in cui si misura la capacità di controllo e di contenimento della rendita fondiaria urbana.

Trattandosi di un’articolazione importante del processo di pianificazione, senza introdurre ulteriori nuovi piani, si propone, sulla base dell’esperienza toscana, l’articolazione del RU in due fasi:

- disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti,
- disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio.

Le previsioni del secondo campo di disciplina perdono efficacia alla scadenza del quinquennio qualora non siano stati approvati i conseguenti piani attuativi o progetti esecutivi.

Inoltre, anche in questo caso la norma più che definire i contenuti generali del piano, indica principalmente i compiti della pianificazione in termini di adempimenti tecnici.

Inoltre

- Andrebbe esplicitato che
la parte strutturale del PG è redatto preferibilmente in forma associata con i comuni limitrofi, anche avvalendosi di strutture tecniche condivise
il PG è redatto, di norma, da un gruppo multidisciplinare di progettazione, atto a garantire le competenze necessarie rispetto alle differenti valenze del territorio.
- Fra i contenuti del RU va richiamata la disciplina relativa al confronto concorrenziale di cui all’art. 34, comma 2.

Art. 31 Pare inesatto il richiamo di cui al comma 2 sui soggetti istituzionali che approvano i Piani e Programmi di settore nonché i riferimenti relativi alle verifiche richieste. L’articolo, inoltre, dal comma 4 detta la disciplina dei soli piani di settore regionali, in contraddizione con la titolarità di cui al comma 2. (anche provincia e comune hanno competenze rispetto alla pianificazione di settore)

Art. 33 I bilanci ambientali, di cui al comma 5, potrebbero essere parte integrante della VAS.

Art. 34 Sarebbe opportuno elencare, per chiarezza, gli strumenti previsti dalla vigente legislazione che vengono ricompresi nell’unica titolazione (Piani Attuativi)

Art. 36 Integrare i contenuti in relazione alla componente ecologica precedentemente proposta.

Art. 37 Nella realizzazione di opere di urbanizzazione nella pianificazione urbanistica consensuale, eliminare, al comma 5, la possibilità di “concessione di ulteriori potenzialità edificatorie” che, senza altra specificazione può risultare dirompente per le quantità e gli equilibri definiti nella pianificazione generale.

Art. 39 Sarebbe opportuna una formulazione più chiara del testo, più esplicità data la novità della materia, con specifici riferimenti alle diverse fasi della pianificazione. Si ribadisce (cfr. art. 19) non condivisibile che

le decisioni sulla Vas siano a carico dell'ente proponente, mentre sarebbe opportuno che tale valutazione sia assunta dall'Autorità ambientale o comunque da ente terzo rispetto al proponente.

Art. 40 Andrebbero ridefinite le procedure della pianificazione rendendo facoltativa la Conferenza di Pianificazione sul documento preliminare ma obbligatoria quella di adozione del piano (di cui il preliminare è parte integrante). Pare opportuno, inoltre, che in merito alle verifiche di coerenza e compatibilità con i provvedimenti di scala superiore il ruolo di amministrazione precedente sia svolto dalla provincia in riferimento ai piani comunali e dalla regione, in riferimento al livello provinciale.

Art. 41 Pare opportuno un chiarimento che meglio specifichi che l'accordo di programma riguarda esclusivamente l'esecuzione di opere e non l'approvazione di piani.

Art. 42 Anche alla luce delle problematiche esperienze abruzzesi è opportuno che siano vietati accordi in variante al PG e che gli accordi non includano aree non urbanizzate. Contrariamente, occorre il rinvio alle procedure ordinarie di variazione dello strumento urbanistico. Sarebbe opportuna che la legge fosse accompagnata da linee di indirizzo per la valutazione della pubblica utilità degli interventi, ponendo un rimedio, per quanto parziale, alla disparità di regole formulate dalle singole autorità comunali.

Art. 47 Eliminare la contraddizione dei tempi di cui al primo e secondo comma.

Art. 50 Esplicitare la normativa transitoria a livello sovra comunale

Art. 53 – Esplicitare le azioni che si intendono finanziare (formazione, pianificazione..) ed i criteri di incentivazione della pianificazione (pianificazione strutturale sovracomunale, aree di conflittualità che coinvolgono areali di valore,