La nuova LEGGE REGIONALE URBANISTICA

CONVEGNO - SEMINARIO
CHIETI
Auditorium V. Cianfarani
Museo Civitella
26 aprile 2010

UNIONE NAZIONALE ITALIANA TECNICI ENTI LOCALI
ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CHIETI
ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI
ORDINE DEGLI ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI CHIETI
FEDERAZIONE ORDINI ARCHITETTI PPC DI ABRUZZO E MOLISE

Avvocato Marcello Russo

Il progetto di Legge Regionale n. 0054/09 proposto dalla G.R. il 21.07.2009 ed attualmente all'esame degli organi consiliari segue, in modo sostanzialmente uniforme rispetto ad altri progetti presentati nelle precedenti legislature, uno schema totalmente innovativo rispetto alla legislazione regionale vigente in materia tale da rendere complessa l'assimilazione nelle strutture operanti e complessa la transizione dall'attuale al nuovo sistema. Ciò specie nella grave crisi strutturale e finanziaria degli Enti locali e in assenza di solide strutture di supporto e consulenza.

Tale progetto di legge assegna alla Regione e ai Comuni nuovi e complessi compiti mentre compiti minori sono assegnati alle Province. Molto schematicamente, tali compiti possono essere così riassunti:

competono alla Regione:

- La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (art. 8);
- I Bilanci Urbanistici e Ambientali (art. 33);
- Il Piano strategico regionale che definisce gli indirizzi per gli atti di pianificazione territoriale e gli obiettivi ambientali (art. 21);
- Il Piano Paesistico Regionale (previ protocolli d'intesa con le Amministrazioni Provinciali) (art. 22);
- Il Piano di Settore per l'Edilizia Sociale Pubblica (art. 24);
- Il Documento preliminare (art. 25);
- I Piani e Programmi di settore;

competono alle Province:

- I Piani territoriali di coordinamento (art. 25) in coerenza col documento preliminare relativo all'assetto e tutela del proprio territorio ed altresì con il Piano Paesistico Regionale.

Competono ai comuni:

- I Piani Generali (P.G.) (art. 27) in coerenza col documento preliminare di cui all'art. 25;
- I Regolamenti Urbanistici (art.30);
- I programmi integrati di intervento (art.32);
- I Piani attuativi dei Distretti di nuovo impianto e per le parti di territorio di particolare complessità (art.34);

- I comparti edificatori (art.35);
- I Piani della Armatura Urbana e Territoriale (art.36).

°°°°°

Come organismi e strutture sono previste:

- L'Osservatorio per l'attuazione della legge (art. 43);
- L'Age4nzia di Pianificazione (art.44).

LE DISPOSIZIONI TRANSITORIE stabiliscono l'abrogazione delle norme seguenti:

- **Legge Regionale 12 aprile 1983, n. 18** Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo – ad esclusione dell'art. 63 (come sostituito dall'art.35 della Legge Regionale 27 aprile 1995, n. 70) "Intervento sostituito per mancato rilascio di concessione".
- **Legge Regionale 24 marzo 1988, n. 34** Norme urgenti e transitorie per la redazione del documento preliminare del Quadro di riferimento Regionale.
- **Legge Regionale 24 marzo 1988, n. 36** Interpretazione autentica dell'art. 72, punto e), della L.R. 12.04.1983, n. 18 [*impianti produttivi di suoli agricoli, distanza dagli insediamenti abitativi esistenti e previsti dagli strumenti urbanistici e dalle sorgenti non di esclusiva utilizzazione del fondo, non inferiore a metri 300, da elevare a metri 500 per gli allevamenti suiniculi industriali*]
- **Legge Regionale 24 aprile 1990, n. 47** Norme per la conservazione, tutela, trasformazion del territorio della Regione Abruzzo. Modifiche della L.R. n. 18/83.
- **Legge Regionale 5 settembre 1991, n. 59** Modifiche ed integrazioni della L.R. 12 aprile 1983, n. 18, alla L.R. 16 settembre 1987, n. 62, e alla L.R. 9 maggio 1990, n. 69 (Urbanistica).
- **Legge Regionale 27 aprile 1995, n. 70** Modifiche ed integrazioni della L.R. 12 aprile 1983, n. 18: Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo. Ad esclusione degli articoli 35 [*che sostituisce l'art.63 della L.R. n.18/83*]; 51 [*che sostuisce il comma 1 della L.R. 13 luglio 1989, n. 52. per l'interpretazione autentica di quanto disposto dal presente articolo, vedi l'art. 1, L.R. 2 dicembre 2000, n.114*]; 55 [*Ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383 la Regione è rappresentata nella conferenza dei servizi del Presidente della Giunta regionale o suo delegato*] e 61 [*I Comuni possono utilizzare i proventi delle concessioni edilizie, comprese le concessioni in sanatoria*

ai sensi della legge 28 febbraio 1985 n. 47, oltre che per le finalità di cui all'art. 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, per la copertura dei costi relativi alla formazione degli strumenti urbanistici].

- **Legge Regionale 3 marzo 1999, n. 12** ulteriori modifiche ed integrazioni alla L.R. 12 aprile 1983, n. 18.
- **Legge Regionale 9 agosto 1999, n. 54** Modifica alla L.R. 3 marzo 1999, n. 12 – Ulteriori modifiche ed integrazioni alla L.R. 12 aprile 1983, n. 18.

Forse bastava prevedere l'abrogazione della L.R. 12.04.1983 e succ. mod., fatta eccezione dell'art.63.

- **L'art. 50 disciplina l'attuazione degli strumenti urbanistici attuativi di piani vigenti e loro modificazioni.**
  1. Fino all'adozione del Documento preliminare, del Piano generale e del Regolamento Urbanistico i Comuni danno attuazione alla previsioni contenute nel Piano Regolatore Generale o Piano Regolatore Esecutivo vigente anche mediante l'approvazione dei piani attuativi secondo le disposizioni previste dalla legislazione regionale previgente.
  2. i Comuni possono inoltre approvare le varianti al Piano Regolatore Generale vigente rese indispensabili da procedure di programmazione negoziata dalla legislazione statale o regionale, attraverso l'Accordo di Programma e di cui all'art.42 della presente legge.
- **L'art. 50 disciplina la conclusione dei Procedimenti amministrativi in itinere.**
  1. Gli atti di pianificazione territoriale e urbanistica comunali e provinciali adottati prima dell'entrata in vigore della presente legge sono approvati e diventano efficaci secondo le disposizioni stabilite dalla legislazione regionale previgente.

° ° ° ° °

L'art. 53 (norma finanziaria) fa riferimento, per l'attuazione della legge nell'anno 2007. al capitolo di bilancio che assumerà la denominazione "programmi di attuazione delle attività per il governo del territorio.

L'art. 54 prevede l'entrata in vigore a decorrere dal 120° giorni da quello della sua pubblicazione.

OSSERVAZIONI

La normativa proposta risponde, indubbiamente, a nuovi riteri di pianificazione del territorio e prevede strumenti nuovi di pianificazione, regolazione, gestione e monitoraggio.

Il problema da affrontare realisticamente è quello dei tempi, dei costi, della "metabolizzazione" della nuova normativa da parte degli Uffici ed Organi che dovranno applicarla.

Tenendo conto anche i principi di semplificazione e di concreta attuabilità della legislazione regionale occorrerà considerare che la L.R. n.18/83 prevedeva un sistema di pianificazione "a cascata" (dal Q.R.R.; ai P.T. provinciali; ai Piani di settore; ai Piani Comunali generali ed attuativi).

Erano previsti tempi brevi e cadenzati per ciascun livello di pianificazione e l'art. 31 disponeva che tutti i termini erano perentori.

In particolare <u>la Regione avrebbe dovuto provvedere:</u>

- Alla immediata costituzione del Gruppo di lavoro interdisciplinare per la predisposizione del Q.R.R. (art. 40);
- Alla immediata costituzione del Gruppo di lavoro tecnico – consultivi (Comitato per il Territorio e l'Ambiente C.T.A. – Sezione Pianificazione e Sezione Vigilanza);
- Entro il 31 ottobre 1983, alla redazione di un documento di indirizzo e dei criteri per la redazione ed approvazione dei piani urbanistici (art. 84);
- Entro il 30 novembre 1983, alla compilazione del disciplinare tipo di progettazione degli strumenti urbanistici (art.36);
- Entro il 31 gennaio 1984, alla formazione del Q.R.R. (art. 4);
- Entro il 31 gennaio 1984, alla predisposizione della normativa tecnica per i Comuni forniti di strumenti urbanistici generali (art. 17) e delle norme urbanistiche ed edilizie (N.U.E.) per i Comuni non obbligati al P.R.G. e al P.R.E. (art.16);
- Entro il 31 agosto 1984, alla redazione della Legge Regionale "quadro" sull'ambiente (art.77).

<u>Le Province avrebbero dovuto provvedere:</u>

- Entro il 31 maggio 1984, alla redazione dei Piani territoriali provinciali P.T. (art.8);
- Entro il 1° agosto 1984, all'esercizio pieno della delega in materia urbanistica ed in particolare all'esame, approvazione, controllo e vigilanza della pianificazione comunale.

<u>I Comuni avrebbero dovuto provvedere</u> all'adeguamento dei propri strumenti urbanistici.

Ciò che nella realtà è accaduto è noto: tutti i tempi sono "saltati" sicché il sistema "a cascata" è venuto meno e gradualmente sono stati eliminati i controlli provinciali coll'autoprivazione da parte dei Comuni. La norma sulla perentorietà di tutti i termini è stata abrogata.

La L.R. 18/83 peraltro prevede 15 strumenti di pianificazione e regolamentazione elencando i contenuti, indicandone in modo preciso i modi e tempi di adozione e approvazione; disciplina gli interventi sul patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, detta norme sulla trasparenza amministrativa sulle misure di salvaguardia, sugli asservimenti di aree, sulla disciplina dei suoli agricoli. Essa conteneva una disciplina organizzativa (Comitato del Territorio e dell'Ambiente, Sezioni Urbanistiche Provinciali, Comitato Tecnico Amministrativo,che sono stati gradualmente eliminati o deportenziati.

Si tratta di questioni che oggi trovano la loro disciplina anche nella legislazione statale ed in particolare nel T.U. dell'Edilizia (D.P.R. – 06.06.1990 n.380).

Sennonché 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 destinatea "recedere" a fronte della legislazione regionale.

La Regione può anche scegliere di rinunziare alla legislazione di propria competenza lasciando operare l' "invasione di campo" operata dal Ledislatore Statale, scelta che eviterebbe anche conflitti interpretativi che hanno già impegnato Giudici Amministrativi e dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria, ma si tratta di una rinuncia significativa giacchè l'autorità Regionale ha uno dei maggiori punti di riferimento nella politica del territorio.

Occorre aggiungere che la Regione si è dotata, in materia urbanistica di una legge (L.R. 13.07.1989 n. 52) per l'esercizio dei poteri di controlli sull'attività urbanistica ed edilizia.

La legge contiene principi interessanti, in parte non applicabili, in parte non attuali ma sembra necessario provvedere ad aggiornarle o sostituirle e ciò andrebbe fatto nel contesto della normativa urbanistica regionale.

Alcuni problemi importanti hanno interessato gli Organi ed Uffici Regionali e gli Organi di Giustizia: si tratta, in particolare, dei criteri di verifica della scelte compiute in materia di urbanistica consensuale.

La materia della pianificazione urbanistica consensuale è fra le più "scottanti", è stata affrontata da autorevole letteratura scientifica ed è stat oggetto di azioni e pronunce significative dei Magistrati Amministrativi e Penali.

Basti considerare quanto scrive Paolo Urbani nel suo volume "Territorio e poteri emergenti" in relazione alla debolezza della regole urbanistiche e quanto scrivono Nicola Assisi e Tiziana Tardelli su Pianificazione Urbanistica e "amministrazione consensuale", a pag.177: "si può senz'altro

affermare una decisa contrarietà alla libera e selvaggia negoziazione confermando, invece una posizione favorevole ad una negoziazione accuratamente disciplinata"

Esiste il problema dei Commissari ad Acta richiesti dai Comuni dopo aver predisposto Piani urbanistici incidenti sulle proprietà di Amministratori e loro congiunti, Piani che i Commissari sono soliti approvare tali quali già predisposti.

Esiste il problema di Consorzi Industriali e dei loro Piani Territoriali.

° ° ° ° °

Esiste il problema delle strutture e degli Uffici – Regionali, Provinciali, Comunali – progressivamente smobilitati e depotenziati negli anni passati.

In connessione esiste il problema del modo, dei tempi, dei costi per organizzare strutture e Uffici (a livello Regionale, Provinciale, di Comuni e loro Consorzi) per pianificazione, autorizzazioni, controlli e vigilanza.

Esiste il problema dei Consorzi Industriali e delle loro pianificazioni territoriali che avrebbero dovuto cessare coll'approvazione dei Piani territoriali delle Province (in base alla L. n. 10/95) ma non sono, in effetti, cessati.

Il tutto va esaminato in relazione a previsione di tempi e di spesa, anche per gli eventuali (in parte inevitabili) apporti esterni specie per consulenze e predisposizioni di atti di pianificazione.

Per l'immediato si potrebbe provvedere ad una rapida rivisitazione della L.R. 18/1983 e della L.R. 52/89 con opportuni aggiornamenti.

Si potrebbe in immediato prosieguo provvedere alla nuova normativa, ponendo a base il progetto di legge ora in esame ma nel contempo conto delle caratteristiche di piccoli e piccolissimi Comuni, delle Province con ruoli marginali per non dire quasi irrilevanti specie nel settore urbanistico, delle difficoltà di mettere a sistema un sistema di consorzi fra i Comuni.

In sostanza il problema dell'urbanistica è strettamente connesso a quello della riorganizzazione degli Enti locali, dei mezzi finanziari da impiegare nel settore, delle strutture pubbliche – regionali, provinciali, locali- disponibili.

Il tutto impone una gradualità delle scelte ed un intenso lavoro che va ben oltre un progetto di legge predisposto con l'apporto rilevante di tecnici esterni, su modelli tratti da differenti realtà regionali anche esso (e trattasi della parte impegnativa) in gestazione da tre legislature. Ciò basta a far comprendere i tempi che impiegherebbe la predisposizione a approvazione dei nuovi strumenti di pianificazione lasciando in attuazione "transitoria" pluriennale un sistema di pianificazione del territorio l'evoluzione del quale è affidato ad accordi di programma sottratti a criteri di controllo.

La nuova LEGGE REGIONALE URBANISTICA

CONVEGNO - SEMINARIO
CHIETI
Auditorium V. Cianfarani
Museo Civitella
26 aprile 2010

UNIONE NAZIONALE ITALIANA TECNICI ENTI LOCALI

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CHIETI

ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI

ORDINE DEGLI ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI CHIETI

FEDERAZIONE ORDINI ARCHITETTI PPC DI ABRUZZO E MOLISE