

1920



REGIONE BASILICATA

LA GIUNTA

DELIBERAZIONE N° *1118*
SEDUTA DEL 21 NOV. 2006

Uff. Urbanistica e Tutela del Paesaggio
Dip. Ambiente, Territorio, Politiche della
Sostenibilità
DIPARTIMENTO

OGGETTO
Legge Regionale n. 23/99 e art. 5 del D.P.R. n. 447/98. Circolare esplicativa.

Relatore ASSESSORE DIR. TO AMBIENTE, TERRITORIO,
POLITICHE DELLA SOSTENIBILITÀ

La Giunta, riunitasi il giorno 21 NOV. 2006 alle ore 15.00 nella sede dell'Ente,

		Presente	Assente
1. Vito DE FILIPPO	Presidente	X	
2. Gaetano FIERRO	Vice Presidente	X	
3. Carlo CHIURAZZI	Componente	X	
4. Rocco COLANGELO	Componente	X	
5. Francesco MOLLICA	Componente	X	
6. Giovanni RONDINONE	Componente	X	
7. Donato Paolo SALVATORE	Componente	X	

Segretario: Avv. Maria Carmela SANTORO

ha deciso in merito all'argomento in oggetto,
secondo quanto riportato nelle pagine successive.

L'atto si compone di N° _____ pagine compreso il frontespizio
e di N° _____ allegati

UFFICIO RAGIONERIA GENERALE

Prenotazione di impegno N° _____ UPB _____ Cap. _____ per € _____

Assunto impegno contabile N° _____ UPB _____ Cap. _____

Esercizio _____ per € _____

IL DIRIGENTE _____

Atto soggetto a pubblicazione integrale per estratto

- VISTA la L.R. 12/96 e successive modifiche ed integrazioni concernente la "Riforma dell'organizzazione Regionale";
- VISTA la DGR 11/98 con cui sono stati individuati gli atti rientranti in via generale nelle competenze della Giunta Regionale;
- VISTE la DGR 1148/05 e la DGR 1380/05 relative alla denominazione e configurazione dei Dipartimenti Regionali;
- VISTA la DGR 2017/05 con cui sono state individuate le strutture dirigenziali ed è stata stabilita la declaratoria dei compiti alle medesime assegnati;
- VISTA la DGR 2903/04 e la successiva DGR 637/06 con cui è stato disciplinato l'iter procedurale delle proposte di deliberazione della giunta regionale e dei provvedimenti di impegno e liquidazione della spesa;
- VISTO il DPR n°447/98;
- VISTA la legge regionale 11 agosto 1999, n° 23 e *ss.mm.ii.*;
- CONSIDERATO che la legge regionale 11 agosto 1999, n° 23 e *ss.mm.ii.* detta norme disciplinanti la tutela, il governo e l'uso del territorio;
- che l'art. 5 del D.P.R. n° 447/98 disciplina la procedura di approvazione relativa a progetti di insediamento di attività produttive comportanti variazione agli strumenti urbanistici;
- RITENUTO utile esplicitare alcuni contenuti al fine di assicurare una uniforme interpretazione e una corretta applicazione delle suddette leggi da parte di tutti i Comuni;
- DATO ATTO che alla Giunta Regionale, a mente della richiamata deliberazione n° 11/98, è attribuita la competenza in materia di formazione di circolari interpretative di norme;
- AD unanimità di voti;

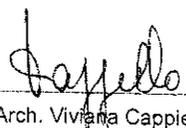
DELIBERA

di formulare una circolare esplicativa delle norme di cui alla L.R. n. 23/1999 e delle procedure relative all'applicazione dell'art. 5 del D.P.R. n. 447/98, conformemente all'allegato A che è parte integrante e sostanziale della presente deliberazione.

L'ISTRUTTORE

IL RESPONSABILE P.O.

IL DIRIGENTE


Arch. Viviana Cappiello

Tutti gli atti ai quali è fatto riferimento nella premessa e nel dispositivo della deliberazione sono depositati presso la struttura proponente, che ne curerà la conservazione nei termini di legge.

La Pianificazione Urbanistica Comunale nella Legge Regionale n. 23/99

Indirizzi e linee guida

1 - Introduzione

A sette anni dall'approvazione della Legge 11.08.1999 n° 23 "Tutela, Governo ed Uso del Territorio", è necessaria una riflessione sul suo stato di applicazione.

La qualità delle esperienze maturate in questi anni è il frutto della qualità dell'azione contemporanea di tutti gli operatori, ad iniziare dagli Enti istituzionali (Regione e Province in primo luogo), fino agli apparati tecnici dei Comuni ed ai liberi professionisti.

E' certamente necessario tener conto, da un lato delle peculiarità disciplinari e delle capacità di efficacia della LUR, dall'altro delle caratteristiche dell'ambiente culturale e amministrativo nel quale essa viene attuata.

In attesa, quindi, di alcuni probabili adeguamenti da apportare alla legge (fermo restando i suoi principi ispiratori), riferiti, ad esempio, al nuovo Titolo V° della Costituzione, ad intervenute norme nazionali (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), oppure derivanti proprio dalla prima fase della sua sperimentazione (premierità per i Comuni che procedano insieme alla redazione del Piano Strutturale, prescrittività flessibile per la CRS, precisazione del rapporto PSC - RU, modifica del DP al PSC come Scheda Strutturale, ecc.), è oggi necessario chiarire alcuni aspetti riferiti a contenuti ed a procedure dell'attività di pianificazione in essere in tutta la Regione.

La L.R. n. 23/99 ha individuato percorsi finalizzati alla implementazione di modalità del tutto innovative di pianificazione del territorio, sia quello regionale nel suo complesso, che quello locale dei singoli ambiti comunali.

Tali modalità, integrate nella evoluzione della disciplina a livello nazionale, e per alcuni aspetti di essa anticipatrici, si inquadrano in un insieme sistematico di regole all'interno del quale emergono i principi della sussidiarietà tra gli Enti e della circolarità dei processi, a superamento degli impalcati pianificatori della vecchia L. 1150/42 basati sulla rigida gerarchia degli strumenti, con le note conseguenze della

impraticabilità ed obsolescenza dei medesimi già a poca distanza dalla loro approvazione.

La circolarità dell'impianto sostenuto dalla LUR è di duplice natura: in riferimento alla partecipazione dei soggetti coinvolti; in ordine al sistema di reciprocità tra i vari livelli di Piano, ciò che introduce il principio di copianificazione.

All'attuazione del quadro pianificatorio previsto dalla LUR mancano ancora alcuni tasselli fondamentali, ad oggi in fase di predisposizione, come la Carta Regionale dei Suoli, per la quale sono state prodotte le Specifiche Tecniche testate su tre prototipi, e che sarà elaborata in unica operazione con il Piano Paesaggistico Regionale, ed i Piani Strutturali Provinciali.

Ciononostante, proprio per il suo carattere di circolarità, il processo di pianificazione di livello locale non subisce alcun blocco e si sviluppa in un meccanismo di graduale e reciproco adeguamento che consente da un lato l'espressione dell'autonomia comunale, e, dall'altro, la sua integrazione nelle prospettive dell'intero ambito regionale.

La LUR della Basilicata prevede, com'è noto, due livelli di pianificazione: quello strutturale e quello operativo, ed inoltre, secondo il principio della sussidiarietà, la pianificazione urbanistica comunale resta l'unico livello titolare della potestà conformativa diretta del diritto edificatorio.

Il piano strutturale è un piano generale non vincolistico, non prescrittivo, che organizza il territorio definendone il grado di trasformabilità ed il tipo di uso, ma non incide sui diritti della proprietà; un piano, quindi, di livello solo programmatico, sede delle grandi scelte della infrastrutturazione, della mobilità, dell'ambiente.

L'aspetto prescrittivo (Regimi Urbanistici) interviene nella individuazione, da parte dell'Amministrazione Locale, all'interno del Piano Strutturale, delle relative opzioni attuative nell'immediato futuro, attraverso il Piano Operativo.

Per disciplinare gli insediamenti esistenti è invece necessario redigere il Regolamento Urbanistico.

L'obbligatorietà dell'approvazione prioritaria del RU, sancita espressamente dalla LUR, scaturisce dalla preoccupazione del legislatore di procedere subito alla costituzione di uno strumento espressamente volto a tutelare i valori ambientali, storici e architettonici della città esistente, a razionalizzare l'espansione urbana più recente, ad elevare la qualità dei servizi, delle attrezzature e delle infrastrutture in

riscontro ai bisogni della società contemporanea, individuando ed attuando standard accettabili.

Pertanto il RU non è un mezzo per prevedere necessariamente quantità esaustive di nuova espansione edilizia, ma costituisce prevalentemente lo strumento per riqualificare e completare quella parte del territorio oggettivamente riconosciuto come "CITTA'", rispondendo così alle esigenze correnti degli insediamenti esistenti.

2.0 - La formazione degli strumenti di pianificazione comunale

2.1 Generalità

L'obiettivo delle presenti note è di fornire indirizzi operativi ai comuni per la formazione e redazione dei propri strumenti di pianificazione strutturale (PSP) ed operativa (PO), con particolare attenzione a tutto ciò che riguarda il Regolamento Urbanistico, nonché di dettagliare e specificare le indicazioni del Regolamento d'Attuazione della L. R. 23/99, coordinandole con i contenuti delle Specifiche Tecniche della Carta Regionale dei Suoli (CRS) approvate con D.G.R. n. 900 del 01/04/2005, in relazione alla necessità di costruzione del Quadro Conoscitivo Locale (Qcl), operazione, questa, indispensabile in mancanza di CRS.

Si ritiene necessario, infatti, rendere più chiare e praticabili alcune possibilità concrete offerte dalla nuova legislazione, ma rimaste di fatto ancora non esplorate.

Gli indirizzi sono in particolare rivolti ad esplicitare alcuni elementi di potenziamento e flessibilità degli strumenti di gestione del territorio nei contesti urbani caratterizzati da complessità insediativa e relazionale.

2.2 Formazione della Pianificazione Comunale nel sistema di governance plurilivelli della L.R. 23/99

L'Amministrazione comunale che intende avviare una attività di pianificazione determina il proprio "comportamento" secondo le particolari e specifiche esigenze (competitività, progetto di sviluppo, salvaguardia, etc.), ma anche in relazione al complesso delle attività poste in essere dagli altri soggetti che interagiscono nella tutela e governo del territorio, nell'ambito della sussidiarietà e cooperazione istituzionale.

Più specificatamente si possono presentare: da un lato condizioni endogene, direttamente connesse con lo stato della pianificazione e con le dinamiche in atto in un territorio comunale, e dall'altro condizioni indipendenti dai fattori locali, ma comunque determinanti rispetto alle attività che si intende promuovere, per effetto della interazione istituzionale a base della legge 23/99 e della stessa riforma del titolo V della Costituzione.

Pertanto l'Amministrazione Comunale, nel modulare la propria attività di pianificazione in rapporto alle proprie esigenze, deve tuttavia tener conto dello stato di avanzamento del processo di pianificazione interagente.

Nella consapevolezza della problematicità di un sistema di governance plurilivelli, la L.R.23/99 fornisce modelli comportamentali differenziati, in relazione sia ai diversi "stili" di pianificazione possibili, sia ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e copianificazione che regolano i rapporti tra i diversi soggetti.

Ciò si traduce in due diverse possibilità operative che il Comune sceglie prima di avviare la nuova attività di pianificazione:

- 1 è sufficiente regolare i Regimi Urbanistici all'interno degli insediamenti esistenti così come riconosciuti sul territorio in quanto non sono necessarie variazioni di assetto urbanistico;
- 2 è indispensabile ampliare il Sistema Insediativo Relazionale oltre le perimetrazioni attuali in quanto i problemi di nuovo assetto non sono risolvibili nello scenario locale;

In particolare questa seconda scelta viene argomentata :

- sulla base di un Bilancio Urbanistico , di dinamiche demografiche e processi di sviluppo da governare ;

e valutata sulla base :

- della Perimetrazione dei sistemi (CRS o Qcl)
- delle indicazioni di carattere sovracomunale (PSP)

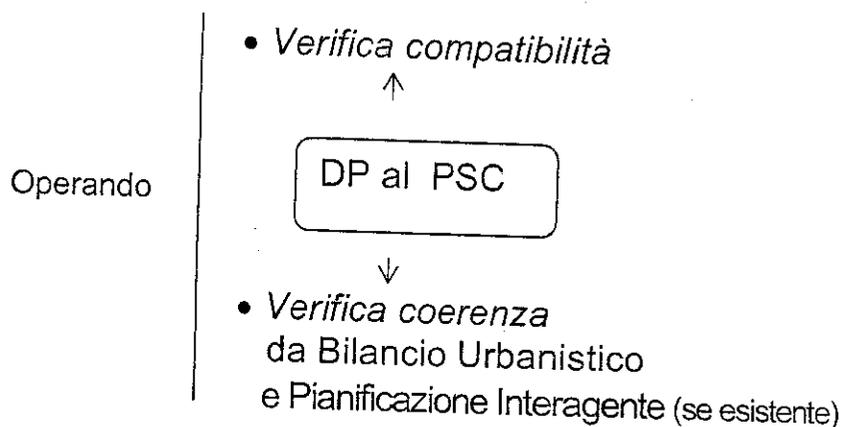
- Il Bilancio urbanistico comporta una analisi sullo stato di attuazione dello strumento urbanistico vigente e sulla domanda prevedibile, costituendo anche l'eventuale circostanziata motivazione delle scelte di un nuovo assetto;

- Il percorso per le verifiche da effettuare si differenzia ovviamente in relazione alla esistenza o meno della CRS e/o del PSP.

Attualmente, in mancanza del PSP ed in presenza delle Specifiche Tecniche della CRS, è possibile attuare le suddette verifiche soltanto dotandosi di un Quadro Conoscitivo Locale ricavato dall'applicazione delle stesse Specifiche. Di conseguenza, per ampliare il Sistema Insediativo e/o quello Relazionale si procede:

- costruendo i Regimi d'intervento da

Quadro Conoscitivo Locale



Si definiscono in tal senso alcune precondizioni che orientano il Comune che sceglierà, in funzione delle proprie strategie e dei propri obiettivi, il relativo strumento di pianificazione e ne definirà i contenuti in rapporto allo stato della pianificazione interagente.

In particolare potrà:

- a1 dotarsi di solo Regolamento Urbanistico (RU);
- a2.1 approvare il Documento Preliminare per il PSC (DP) (oltre il RU obbligatorio) costruendo basi del Qcl;
- a2.2 approfondire il Qcl e redigere quindi il PSC;
successivamente:
- a2.3 approvare Piani Operativi, redatti anche in base a proposte presentate da privati se all'interno dell'Ambito Urbano oggetto di Regolamento Urbanistico, e potendo comunque optare per un regime perequativo nei Distretti urbani previsti dal PSC e/o dal RU.

Il primo momento decisionale è, quindi, relativo alla tipologia di pianificazione da assumere in relazione alle previsioni di sviluppo, nell'ambito dei due citati percorsi

tipo che possono, peraltro, integrarsi ed al loro interno ulteriormente differenziarsi (scheda allegata).

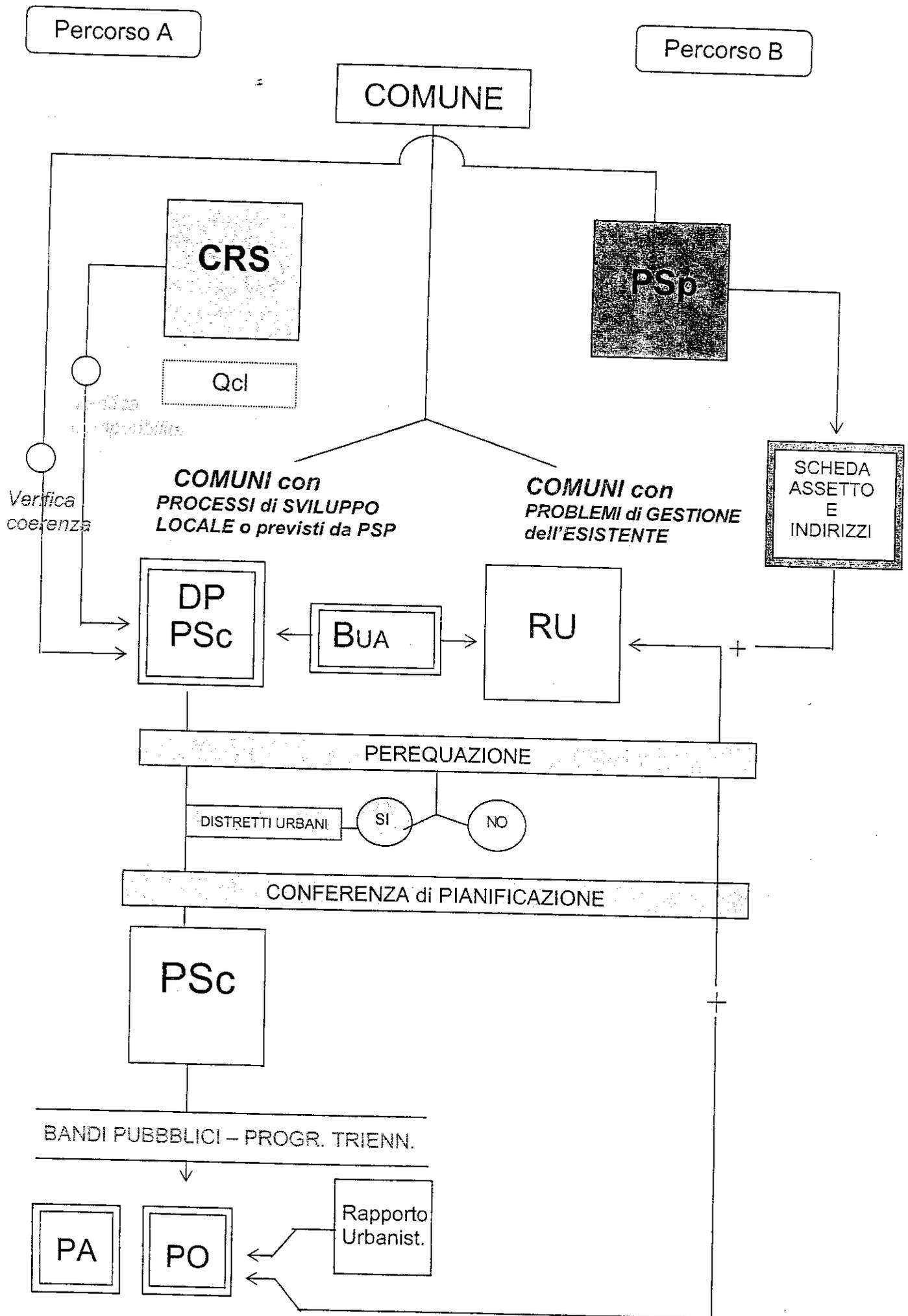
I Comuni che registrano o prevedono processi evolutivi molto dinamici (che investono parti di territorio esterne agli Ambiti Urbani) predispongono un Documento Preliminare per il PSC (percorso A).

Quelli che, viceversa, non registrano né prefigurano particolari sintomi di sviluppo, e che puntano piuttosto a migliorare il governo del sistema insediativo e relazionale esistente, possono elaborare il solo Regolamento Urbanistico (percorso B).

In riferimento al percorso A, si sottolinea che una corretta pianificazione deve perseguire la redistribuzione di vantaggi ed oneri, anche se la scelta di attuare il Piano attraverso la perequazione comporta un notevole impegno tecnico professionale e presuppone una dinamicità del mercato immobiliare non sempre riscontrabili; la perequazione per trasferimento applicata su alcune aree strategiche può risolvere problemi importanti, tuttavia, in alcuni casi, deve essere integrata da forme partecipative caratterizzate da evidenza pubblica.

Piani Attuativi e Piani Operativi concludono le possibilità che si offrono ad un Comune che abbia scelto il percorso A.

Ma anche i Comuni che, per le loro necessità ed opportunità, scelgono il percorso B, che può intendersi semplificato, investendo molto limitatamente le zone esterne agli Ambiti Urbani, possono "arricchire" il R.U. con Piani Operativi estesi a parti del Sistema Insediativo.



3.0 -PSC, Redazione del Quadro Conoscitivo Locale (Qcl)

La costruzione del Quadro Conoscitivo Locale, come si evince dalla normativa richiamata, è atto necessario per la formulazione di qualsiasi ipotesi di pianificazione territoriale da parte dei Comuni .

Questa attività si configura, infatti, non solo come integrativa, in termini di cooperazione, del processo di formazione della CRS (sostituendola, peraltro, finchè assente), ma come necessaria specificazione della stessa per il maggior dettaglio delle analisi e quindi della conoscenza dei fenomeni territoriali.

Le Specifiche tecniche elaborate dalla Regione garantiscono un preciso percorso alla costruzione del quadri conoscitivi locali, articolari in tre layers di sintesi in analogia a quelli previsti dalle Specifiche per la Carta

CRS /1 ===== Qcl/1 descrittivo dei Sistemi, Ambiti e Suoli;

CRS/ 2 ===== Qcl/2 ricognitivo degli Areali e dei Vincoli;

CRS/3 ===== Qcl/3 propositivo dei Regimi di Intervento generali.

Per l'elaborazione della CRS/1, che descrive i caratteri e i rapporti tra i Sistemi, in particolare per quello Insediativo e per quello Relazionale, i Comuni tengono conto dello strumento urbanistico vigente e del suo stato di attuazione.

E' consigliabile, pertanto, rappresentare con le modalità di cui alle Specifiche Tecniche le componenti del Sistema Insediativo, partendo da quelle marginali ed esterne (Ambiti Extraurbani e Periurbani), tra loro connesse dal Sistema Relazionale (Reti e Attrezzature Territoriali), e perimetrare così gli Ambiti Urbani.

Assume, infine, notevole importanza, anche ai fini della redazione dei Bilanci Urbanistici, la definizione dei Suoli riservati all'Armatura Urbana e Territoriale, che specifica in Ambito Urbano la consistenza e la natura dei Servizi locali (coincidenti, a meno di una loro ridefinizione in sede statale o regionale, con gli Standard del DM 1444/68).

Per la verifica e l'adeguamento dell'Armatura Urbana è particolarmente utile documentare con opportuni repertori (correlati possibilmente ai Programmi Triennali ex L. 109/94) lo stato di consistenza delle opere esistenti, la dimensione dei bisogni, la corrispondente quota di aree previste nello strumento urbanistico vigente e la entità e l'ubicazione delle aree di proprietà pubblica; quest'ultima rilevazione, peraltro richiesta anche dalle normative "non urbanistiche", costituisce elemento cardine per la elaborazione di programmi pubblici di intervento.

Per l'elaborazione del secondo layer del Quadro Conoscitivo Locale, che costituisce la base per la valutazione e conseguentemente la proposta dei Regimi di Intervento, vanno presi in considerazione i tematismi e le relative metodologie di analisi delle Specifiche Tecniche e dei relativi allegati, raccordando in tal modo, in una lettura integrata, le analisi specialistiche essenziali delle componenti geomorfologiche, litologiche e idrografiche, con quelle proprie degli ecosistemi, nonché con quelle riferite ai processi di antropizzazione.

Si tratta di tematismi specialistici che trovano la propria proiezione pianificatoria nella lettura integrata del Territorio-Paesaggio e nell'articolazione delle unità geomorfologiche Paesaggistico-Ambientali, superando così la logica di settore che ne ha impedito finora l'effettiva interazione con gli strumenti urbanistici.

Sulla base delle analisi integrate si perviene alla perimetrazione dei diversi areali, secondo le specifiche che li distinguono in:

- V – areali di Valore
- R – di Rischio
- C1 – di Conflittualità tra V e R
- D A – di Degrado e di Abbandono
- C2 – di Conflittualità tra V e D o tra W e D
- C3 – di Conflittualità tra V e A o tra W e D
- F – fratture nelle continuità ecologiche

Si definiscono, quindi, i confini delle zone sottoposte ai diversi tipi di vincolo operativo, come da tabella riportata nelle Specifiche Tecniche anche per colori e graficismi.

Il terzo e definitivo layer relativo ai Regimi deriva da un processo valutativo squisitamente tecnico-procedurale proposto dalle Specifiche per le quali i Regimi di Intervento derivano dalla interazione dei tematismi (layer 2) pesati (a somme alte di valori e rischi corrispondono in genere regimi di Conservazione, a quelle medie regimi di Trasformazione, a quelle basse regimi di Nuovo Impianto).

E' necessario, al riguardo, che tale valutazione venga verificata dalla società civile locale, coinvolgendo, cioè, nel merito, amministratori, cittadini, organizzazioni varie opportunamente coordinati dai tecnici incaricati; pertanto la valutazione "teorica" ottenuta attraverso l'attribuzione di pesi può essere integrata da attribuzione di Valori o dal riconoscimento di Rischi rinveniente dalle conoscenze locali.

Il Qcl (la CRS/3 riferita al solo territorio comunale) determina nella sostanza tre grandi areali di intervento (Regimi di Conservazione, di Trasformazione e di Nuovo Impianto), ed una serie di areali di Conflittualità, di Degrado, Abbandono e Frattura che costituiscono una vera e propria Agenda delle priorità di Restauro del Territorio.

Dal quadro conoscitivo locale così elaborato e fatto proprio dal Consiglio comunale derivano alcune implicazioni:

- la possibilità di interagire con la costruzione della CRS attraverso un processo di perfezionamento, ma comunque su basi coerenti e documentate;
- la possibilità di “decidere” sulla futura attività di pianificazione in quanto la costruzione del Qcl comporta una rivisitazione della stessa pianificazione in essere in virtù di una più specifica e aggiornata conoscenza del territorio;
- la possibilità di ricavare dalla “Agenda per il Restauro del Territorio”, che individua i punti critici dell’ecosistema, un programma di lavoro che può esplicitarsi sia all’interno dello strumento urbanistico comunale (PSC), sia con un PO ad hoc finalizzato espressamente alla risoluzione di tali punti critici, mediante una sorta di “collegamento” delle iniziative di sviluppo pubblico - private con i problemi riscontrati, anche attraverso compensazioni e perequazioni per trasferimento.

4.0 - Ambito di applicazione del Regolamento Urbanistico (RU)

Il RU, che come è noto è uno strumento direttamente conformativo della proprietà e contiene l’individuazione e la disciplina degli insediamenti esistenti sull’intero territorio comunale.

In questi primi anni di applicazione della legge i Comuni, e per essi i pianificatori incaricati, hanno molto dibattuto sul significato di “insediamenti esistenti”, proponendo RU, in alcuni casi, riferiti soltanto ad ambiti urbani facilmente identificabili con gli insediamenti storici strutturati e consolidati, o, in altri casi, ad ambiti urbani immotivatamente ampliati rispetto al costruito esistente e riproponendo in sostanza modelli da vecchio piano regolatore generale.

Facilmente, infatti, si perde di vista l’obiettivo della individuazione degli insediamenti esistenti ed il significato concettuale della loro perimetrazione, cosicché l’azione di riconoscimento del Sistema Insediativo caratterizzante i territori è condotta prevalentemente con l’attenzione ai futuri regimi urbanistici da assegnare agli ambiti perimetrati.

Appare determinante, invece, produrre uno sforzo comune per innovare l'atteggiamento di amministratori e tecnici nei confronti del suolo, introducendo una "cultura del rispetto" verso il territorio inteso come risorsa naturale limitata ed inoltre spesso molto fragile, nonché come patrimonio comune che, una volta compromesso, è difficile, se non impossibile, recuperare.

Per tale motivo si ritiene opportuno insistere sulla necessità di pianificare espansioni urbane, ove possibile, centripete (verso l'interno), mediante programmi di risanamento e di recupero di spazi urbani e di zone produttive obsolete, evitando l'occupazione di nuovi suoli a scopi edilizi; in altri termini ciò significa pensare a trasformazioni antropiche che possano essere sostenute dai nostri territori senza comprometterne le caratteristiche positive.

Pertanto risulta utile soffermarsi ulteriormente, ribadendo quanto già scritto nel Regolamento di Attuazione della legge, sulla prima operazione che il pianificatore di un RU deve concretizzare: il riconoscimento del "Sistema Insediativo" sull'intero territorio amministrativo.

Detto sistema non è univocamente strutturato per tutti i Comuni.

È compito del progettista analizzare tecnicamente e culturalmente le caratteristiche edilizie (architettoniche) ed aggregative (urbanistiche) dei tessuti per ricondurli nell'ambito delle macro classi individuate dalla Legge Regionale n. 23/99 (LUR) e dal suo Regolamento di Attuazione: Ambito Urbano, Ambito Periurbano ed Ambito Extraurbano.

Deve essere dunque superata la limitazione a semplicistiche ed inadeguate distinzioni tra "centro edificato" e "resto del territorio", pervenendo ad una lettura approfondita ed operando una classificazione articolata del "Sistema Insediativo", con l'obiettivo di pianificare regimi urbanistici coerenti con i differenti caratteri individuati.

Al riguardo rimane, comunque, fondamentale partire sempre dalle definizioni dell'art. 2 della LUR e dell'art. 2 punto B del Regolamento.

5.0 - Ambito Urbano- Ambito Periurbano-Ambito Extraurbano

La perimetrazione dell'Ambito Urbano presenta poche difficoltà in quanto, per la massima parte, deriva da una lettura oggettiva di insediamenti esistenti urbanisticamente organizzati e per questo più riconoscibili (vedi Reg. Att. Allegato "A" punto 5); inoltre un notevole aiuto in tal senso può essere offerto, in mancanza

di cartografia sufficiente, dal ricorso all'analisi delle ortofoto reperibili presso l'Autorità di Bacino di Basilicata e in rete¹.

Maggiore problematicità si riscontra, invece, nel tracciare il perimetro delle aree cosiddette perturbane: quando esistono, esse si caratterizzano per un lento ma costante dinamismo espansivo senza regole urbanistiche, che ne rende difficile una definizione condivisa.

Tali aree sono, peraltro, una realtà sempre più presente in molti nostri Comuni, effetto della inefficienza degli strumenti urbanistici esistenti, per l'inadeguatezza sia delle loro previsioni, sia delle loro norme di attuazione; in conseguenza di ciò il Piano non si attua e lo sviluppo edilizio si riversa nelle zone classificate come agricole grazie anche alla possibilità, quasi sempre concessa, del trasferimento di cubatura da altri terreni. Il più delle volte in queste aree si determina un consapevole abusivismo edilizio derivante dall'uso residenziale di volumetrie agricole.

Questo tipo di sviluppo edilizio consuma il territorio a scapito dello spazio destinato alla produzione agricola (già di per sé in crisi conclamata), creando in misura crescente aree agricole marginali e con attività non competitive e dove, nello stesso tempo, l'edificazione non è riconoscibile come insediamento consolidato.

Si tratta, in effetti, di una delicatissima ed indefinita zona di contatto tra il mondo genericamente rurale ed il mondo urbano, che, in alcune manifestazioni più evidenti, può essere definita una sorta di "città diffusa" o più correttamente di "campagna urbanizzata"², costituita sostanzialmente da aree attorno alla città, contigue agli abitati consolidati o adiacenti alle principali vie di collegamento tra centri urbani, i cui spazi hanno come caratteristica comune la precarietà territoriale ed ambientale, oltre che la trasformazione del paesaggio, talvolta tanto intensa e rapida, da compromettere la conservazione dei contesti e la qualità delle zone rurali: realtà, in definitiva, delle quali bisogna necessariamente ed urgentemente prendere atto se si vogliono limitare i già enormi danni prodotti.

Per quanto non sia questa la sede per indicazioni metodologiche esaustive, già parte dell'esperienza professionale di ogni progettista, preme comunque sottolineare che, per l'inequivocabile riconoscimento nel RU del tessuto edilizio periurbano, in

¹ Portale Podis Basilicata - Portale Cartografico Nazionale - Atlante

² Parere del CESE sul tema "L'Agricoltura periurbana" CESE 1209/2004

Università degli Studi della Basilicata, Facoltà di Ingegneria, Dipartimento di Architettura, Pianificazione ed Infrastrutture di Trasporto in "L'uso dei rough set per la definizione delle aree perturbane".

generale la tecnica di identificazione può basarsi su diversi criteri classificatori, aventi come obiettivo l'incrocio di informazioni qualitative dello stato di fatto degli insediamenti, ricorrendo a regole includenti come la continuità con l'ambito urbano, il collegamento tramite rete viaria, la sussistenza di urbanizzazioni primarie, secondarie e servizi, la connessione ai servizi di livello urbano, la presenza di spazi aggreganti, l'estensione dei lotti edificati, la densità edilizia esistente³.

Per ridurre la discrezionalità del pianificatore nel selezionare uno o più criteri classificatori, si ritiene molto importante ricorrere a strumenti, come ad esempio i sistemi GIS, per poter confrontare le informazioni e le rispettive modalità verificando, così, l'efficacia degli indicatori scelti.

Per quanto riguarda l'"Ambito Extraurbano", si precisa che esso comprende tutte le utilizzazioni produttive esistenti al di fuori della città, quindi anche quelle aree destinate all'agricoltura che produce reddito, per cui la loro individuazione risulta fondamentale affinché, distinte dalle aree che costituiscono il sistema naturalistico, esse siano oggetto di disciplina del RU.

Per tutto quanto sopra, gli elaborati del RU, fermo restando e ad ulteriore specificazione di quanto già riportato nel Regolamento di Attuazione della LUR, dovranno sostanziare le perimetrazioni relative agli ambiti predetti.

6.0 - Sistema insediativo e Regimi urbanistici

Il riconoscimento del sistema insediativo esistente è condizione necessaria per poter meglio definire regimi urbanistici differenziati secondo obiettivi di conservazione, di trasformazione e, ove necessario, di nuovo impianto.

Importante è, ancora una volta, conferire significati articolati ai regimi di intervento che la legge, all'art. 3, individua nelle suddette tre macro categorie, per rendere il RU strumento di effettiva gestione del patrimonio edilizio esistente, con una normativa anch'essa differenziata ed adeguata al contesto che deve regolare.

Infatti, già nel Prototipo della CRS⁴ le categorie surrichiamate risultano suddivise, al loro interno, in rapporto al riconoscimento di valori e criticità locali; in esso l'attribuzione dei regimi di intervento ai diversi areali prevede un'articolazione: 1) della conservazione in: C/0 Conservazione integrale degli

³ Università della Basilicata, Facoltà di Ingegneria in "Questioni inerenti l'incertezza della rappresentazione nell'analisi finalizzata al GIS Supported Planning", INU

⁴ Approvato con D.G.R. n. 825 del 1/04/2005

elementi costitutivi, C/1 Conservazione orientata degli elementi costitutivi, C/2 Conservazione finalizzata al restauro ambientale; 2) della trasformazione in: TR/1 Trasformazione parziale degli elementi costitutivi, TR/2 Trasformazione finalizzata alla riqualificazione degli elementi degradati ed alterati⁵.

Ciò posto, fermo restando i principi riportati al punto 5 dell'Allegato A al Regolamento di Attuazione della LUR, gli interventi possibili nel perimetro dell'Ambito Urbano possono spaziare dal recupero del patrimonio edilizio esistente, completamento o ampliamento degli edifici (categoria dei Suoli Urbanizzati), alla costruzione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (categoria dei Suoli riservati all'Armatura Urbana), alla nuova edificazione sia nelle aree intercluse del tessuto compatto, sia nelle aree libere (Suoli non Urbanizzati) in riferimento a reali e verificati bisogni della società civile. Non è superfluo sottolineare, comunque, che eventuali aree classificate come Suoli non Urbanizzati, dovrebbero prioritariamente essere utilizzate per recuperare il deficit di standard spesso presente (costruzione di strutture e attrezzature pubbliche o di utilità ed uso pubblico), trasformando i SNU in SRAU.

Interventi di nuovo impianto (di portata molto limitata), possono anche essere previsti in aree libere adiacenti il perimetro dell'AU, quando essi si considerino importanti per completare e razionalizzare l'edificazione dell'Ambito Urbano stesso.

Considerato che il Regolamento Urbanistico ha valore conformativo della proprietà, al fine di assicurarne una efficace attuazione, si ritiene importante che la individuazione delle aree e degli interventi previsivi sia effettuata in scala dettagliata, favorendo il ricorso a schede rapportate, per quantità e per grado di approfondimento, alla consistenza della realtà locale.

Riguardo la riqualificazione e la tutela del patrimonio edilizio esistente, si suggerisce, per i tessuti di antica formazione, di utilizzare le suddette schede anche allo scopo di dettare norme puntuali riferite a unità minime di intervento, che possono anche coincidere con i singoli edifici, mentre per i tessuti di formazione recente, le schede stesse potrebbero essere riferite a distretti di più ampia estensione; per gli interventi di nuovo impianto di limitata entità, si può operare tramite schede-norma che qualora contengano dettagli planovolumetrici delle nuove sistemazioni, e relativi ed appropriati approfondimenti geologici secondo le

⁵ Vedi Prototipo Poliporo-Rotondella Relazione . Punto 4

norme, possono consentire una attuazione diretta con il ricorso al solo permesso di costruire.

Per gli interventi di nuovo impianto più consistenti o per aree complesse che necessitano di riqualificazione urbanistica, o funzionale, o di recupero dell'abusivismo, l'attuazione del RU può avvenire mediante Piani Attuativi o Piani Operativi (in base all'entità dell'operazione), che potranno essere adottati contestualmente al RU, conformemente al comma 5 art. 17 della LUR.

In Ambito Periurbano la normativa dovrà contenere regimi urbanistici finalizzati innanzitutto a mettere ordine all'interno di tali parti di città senza forma e senza scala, per recuperare qualità urbana ed edilizia, individuando luoghi, standard e, se si ritiene, manufatti con capacità di attrazione e di specializzazione degli spazi esistenti; in sostanza il perseguimento di detti obiettivi riconurrà l'Ambito Periurbano in Ambito Urbano vero e proprio.

In esso le scelte di pianificazione dovranno avere prioritariamente obiettivi di riqualificazione dell'assetto urbano e del patrimonio edilizio esistente, come stabilito nel comma 2, lettera h), dell'art.16 della LUR.

Si sottolinea che le eventuali nuove edificazioni in tali ambiti devono avere come fine il recupero delle condizioni ecologiche, ambientali e paesaggistiche compromesse dalle negatività della città cosiddetta "diffusa".

Allo scopo è necessario costruire normative svincolate da indifferenziati indici edificatori riferiti a presunte zone agricole ed escludendo il ricorso all'asservimento di particelle catastali esterne (su tutto il territorio comunale o riferito a specifici raggi detti, appunto, di asservimento); al riguardo è necessario che le modalità attuative degli interventi siano quelle previste al Capo 4° della LUR.

La compensazione urbanistica consente di procurare, senza costi per la comunità, le aree per le infrastrutture e per le attrezzature e la perequazione determina, tra i cittadini, una equa distribuzione di vantaggi e svantaggi che l'urbanistica in genere determina; ovviamente sarà indispensabile l'individuazione dei distretti perequativi, preliminarmente ai piani operativi e/o attuativi.

In tali contesti periurbani devono essere programmati, altresì, regimi urbanistici mirati alla conservazione e recupero della maggior parte degli spazi liberi, agricoli e verdi riutilizzandoli per attività ricreative⁶, o riaffidandoli in parte, in concessione, a privati per uso agricolo personale, per garantirne la manutenzione.

⁶ Parere del CESE sul tema "L'agricoltura periurbana" CESE 1209/2004

Per le aree, ubicate in Ambito Extraurbano, aventi destinazione Produttiva, potrà essere previsto nel RU un eventuale ampliamento se, contemporaneamente alla saturazione delle vigenti previsioni, si registrano nuove richieste di localizzazioni; detto ampliamento dovrà riguardare limitate superfici localizzate prioritariamente in contiguità con le aree produttive esistenti.

Per le aree ubicate nel medesimo ambito, aventi destinazione effettivamente agricola produttiva, il RU dovrà certamente contenere una normativa per il patrimonio edilizio esistente, attenta soprattutto alla sua conservazione, al suo recupero, al suo riuso.

Il comma 7° dell'art. 44 della LUR consente nel territorio aperto, tramite il RU, diritti edificatori pari a 0,03 mc/mq per usi residenziali e pari a 0,07 mc/mq per usi di annessi agricoli; tali interventi di nuova edificazione dovranno essere ammessi, evidentemente, solo se necessari e pertinenti alla effettiva conduzione agricola dei fondi.

Trattandosi di normativa transitoria valida fino all'approvazione del PSC, si ritiene che non debba essere permesso il trasferimento di volumetria da terreni non contigui e di altre proprietà; inoltre, in relazione alla differenziazione degli usi, si ritiene che le volumetrie derivanti dall'applicazione dei due suddetti indici di fabbricabilità, debbano interessare obbligatoriamente fabbricati distinti.

È il caso di ricordare che nel territorio aperto ogni intervento assume importanza decisiva sulla definizione del paesaggio, per cui è indispensabile prevedere normative che considerino le specificità dei vari contesti e che garantiscano il mantenimento della qualità dei luoghi e delle loro peculiarità.

Pertanto è fondamentale l'attenzione alla riconoscibilità del paesaggio-territorio, anche con la simulazione preventiva delle trasformazioni prefigurate, al di là della sola definizione di generici indici di fabbricabilità; la normativa stessa deve individuare il lotto minimo adeguato al contesto ampio, la tipologia edilizia, l'altezza massima e contenere indicazioni sulla disposizione dei manufatti, sulle sistemazioni esterne, privilegiando le superfici permeabili, e deve, inoltre, imporre la previsione di obbligatorie opere di mitigazione e compensazione al fine di tutelare le continuità ecologiche.

E', in ultimo, imprescindibile la necessità di corredare la documentazione progettuale del RU con una tavola di inquadramento dell'intero territorio comunale, con l'indicazione dei relativi vincoli esistenti compresi quelli connessi alle

caratteristiche di pericolosità idrogeologica e sismica dei siti e delle emergenze paesistico-ambientali, storico-archeologiche da salvaguardare.

È, infine, non più eludibile porre la dovuta attenzione, in sede di pianificazione urbanistica locale, alla tematica, ovunque presente, della protezione civile, con particolare riferimento alla infrastrutturazione per le esigenze di mobilità nelle fasi emergenziali, conformando il RU al Piano di Protezione Civile, ove presente, ovvero contenendone già i presupposti fondamentali nelle more della sua formazione.

Sulla base di detta ricognizione, fino alla redazione degli eventuali Piani Strutturali e/o della Scheda Strutturale Provinciale, il RU detterà norme transitorie.

In particolare nelle zone "D1" nel PTC del Pollino, che riguardano i centri abitati e i loro intorni, in cui la disciplina del PTC rinvia alle previsioni degli strumenti urbanistici locali, si ritiene che il RU debba definire le caratteristiche del sistema insediativo con le modalità indicate sia nel Regolamento di Attuazione della L.R. , punto 5, sia nel precedente punto 2 della presente circolare; di conseguenza, nelle more della redazione dell'eventuale PS, le aree ricomprese nel sistema naturalistico, dovranno essere assoggettate nel RU ad apposita normativa di salvaguardia finalizzata al mantenimento dei caratteri costitutivi del sistema medesimo.

Si coglie l'occasione, inoltre, per precisare che, al fine di facilitare la fase istruttoria dei piani in formazione (PSC e/o RU) e nel contempo " promuovere la raccolta ed il coordinamento integrato dei flussi informativi tra i soggetti titolari della PT e U" (art. 41 L.R. 23/99), insieme alla documentazione cartacea, i vari tematismi prodotti e le tavole progettuali (Regimi Urbanistici) dovranno essere trasmessi alla Regione Basilicata anche in formato digitale opportunamente georeferenziati nei sistemi di riferimento cartografici più diffusi (WGS84_UTM33, ED50_UTM33, GAUSS BOAGA_Fuso Est) in scala nominale di 1: 10.000 e/o 1:5000 e 1:2000.

In particolare, nella formazione degli RU, per quanto attiene il tematismo geologico, per i Comuni caratterizzati da una notevole estensione territoriale del Sistema Insediativo ed in special modo dell'Ambito Urbano, allo scopo di facilitare la lettura d'insieme, detto tematismo potrà essere restituito su base cartografica in scala 1:5000 ma con rilevazione dei fenomeni indagati in scala 1:2000, allegando,

comunque, alla versione digitale su supporto magnetico (CD-Rom, DVD) almeno due copie cartacee per il Comune e la Regione in scala 1:2000.

7.0 - RU e Pianificazione Attuativa in corso di validità

Il Regolamento di Attuazione della LUR , al punto 5 dell'allegato A, ha trattato il problema del rapporto tra redigendo RU e pianificazione attuativa in corso di validità, precisando le condizioni che possono consentirne il recepimento nel RU.

Si prende atto che molti Comuni che stanno redigendo i propri RU, hanno comunque avviato le procedure per l'approvazione di piani attuativi previsti dal vecchio PRG o PdF; tale prassi, benché giuridicamente legittima, è chiaramente pregiudizievole per le necessarie operazioni di bilanciamento e di dimensionamento del RU.

Infatti molto spesso i diritti urbanistici rinvenienti da aree di confine all'abitato per le quali si approvano i Piani esecutivi appena prima della convocazione della Conferenza di Pianificazione per il RU, derivano da previsioni sovradimensionate del precedente strumento urbanistico e non realizzate perché non rispondenti alle reali esigenze di mercato: il recepimento di tali diritti maturati potrebbe saturare le reali potenzialità previsive del RU, impedendo altre previsioni di NI, più chiaramente ubicate nell'AU ed in grado razionalizzare e riqualificare il tessuto esistente, oppure produrrebbe un RU a sua volta sovradimensionato, determinando una forte incoerenza tra previsioni e reali capacità attuative del Piano.

Pertanto, alla luce delle suddette considerazioni, si ritiene indispensabile chiarire quanto segue:

- Nelle aree interne al tessuto edilizio esistente, e quindi chiaramente già in AU, le previsioni dei Piani esecutivi dello strumento urbanistico vigente sono, ovviamente, oggetto di nuova valutazione nel R.U., ai fini della eventuale ricomposizione dell'assetto urbano.

Altrettanto dicasi, nelle aree situate a confine con l'edificato esistente (A.P.) e destinate a nuovo impianto dal precedente strumento urbanistico, per i Piani attuativi in fase avanzata di realizzazione, ricordando, tuttavia, che la validità dei suddetti Piani è di dieci anni (dalla firma della convenzione) trascorsi i quali, decadendo l'efficacia della procedura, l'eventuale residuo non è più in tal modo realizzabile.

Nelle medesime aree, inoltre, possono essere inclusi nel RU i Piani Particolareggiati o di Lottizzazione, i cui lavori non sono iniziati o sono in fase iniziale (meno del 30%), approvati e con la relativa Convenzione firmata per quelli di iniziativa privata (sia gli uni che gli altri) in tempo utile per essere inserite negli elaborati di RU da trasmettere agli Enti competenti unitamente alla convocazione della relativa Conferenza di Pianificazione (cioè 30 gg. Prima della stessa), secondo il Regolamento di Attuazione della LUR, Allegato "A" punto 5 terzo capoverso, in cui si precisa anche che la ..."circostanza"... in caso di recepimento "va valutata caso per caso", in base alla valutazione della relativa giustificazione.

Tale modalità mira ad anticipare la cogenza delle misure di salvaguardia, giuridicamente in vigore dalla data di adozione del RU, in quanto risulta inammissibile che fra la data di indizione della Conferenza e quella di adozione del RU, i suoi contenuti subiscano modifiche, vanificando così non solo l'iter approvativo dello strumento, ma anche, più in generale, l'attuazione stessa della LUR.

In ogni caso, i Piani attuativi recepiti dal RU, e quindi riapprovati secondo i principi ispiratori della LUR, devono rispondere ai criteri di riqualificazione urbana propri del RU medesimo, con particolare riferimento ai contenuti progettuali afferenti le infrastrutturazioni, le sistemazioni e gli arredi esterni, l'uso del verde, e quant'altro contribuisca all'accrescimento qualitativo della percezione e fruizione della città.

Anche a tal fine essi devono essere adeguatamente predisposti per poter garantire l'osservanza di obblighi e modalità convenzionali necessari per regolare la cessione bonaria delle aree:

1. per gli standard (D.M. 1444/68);
2. per le attrezzature pubbliche o di interesse pubblico;
3. per la eventuale quota di edilizia residenziale pubblica;

oppure, o anche in aggiunta:

4. per le azioni compensative, nei confronti della comunità, di vantaggi urbanistici conseguiti dai Piani.

Per i Piani di iniziativa privata, nei casi in cui lo ritenga opportuno, per particolare consistenza dimensionale o complessità degli stessi, l'Amministrazione Comunale potrà richiedere ai proponenti di allegare agli elaborati una tavola contenente la previsione degli stralci operativi delle fasi di attuazione già nel primo

quinquennio di validità, allo scopo di prefigurare nel tempo le parti da costruire e garantirne la compiutezza sia formale che funzionale.

È utile precisare, infine, che le previsioni dei precedenti strumenti urbanistici non incluse nel RU, potranno comunque rientrare nell'eventuale Piano Strutturale Comunale, laddove siano verificate come necessarie, ed opportunamente riadeguate al nuovo contesto disciplinare e socio-economico locale.

8.0 - Dimensionamento

Per quanto su detto, è evidente che il RU può contenere previsioni esaustive del fabbisogno della comunità per un periodo sufficientemente lungo; tuttavia il Piano Strutturale non perde comunque di importanza in quanto le sue previsioni d'uso, di tipo programmatico (come si sa conformative del territorio, ma non della proprietà), hanno validità a tempo indeterminato.

A tale proposito si ricorda che la LUR di Basilicata non disciplina solo l'urbanistica ma in modo più completo si occupa di "Pianificazione", nel cui ambito i temi relativi della tutela, del restauro e della valorizzazione del territorio trovano gli indirizzi strategici indispensabili.

9.0 - La Conferenza di Pianificazione

La Conferenza di Pianificazione è il luogo in cui si attuano alcuni dei principi fondamentali della LUR: in primo luogo la sussidiarietà e la copianificazione. Nel rispetto dell'autonomia istituzionale, tutti gli Enti partecipano alle scelte di pianificazione; è questo un momento di democrazia e di consapevolezza espressamente voluto dalla LUR.

Pertanto si pone all'attenzione degli Enti che convocano di volta in volta la Conferenza, l'importanza di allargare l'invito a quanti più soggetti a vario titolo interessati (art. 25, punto 4 della LUR), ai quali si raccomanda la partecipazione costante ed attiva al tavolo della valutazione, allo scopo di implementare concretamente il principio sinergia e collaborazione al riguardo espresso nella Legge.

Al fine di conferire il massimo di efficacia alle procedure di approvazione dei nuovi strumenti urbanistici comunali, si ritiene necessario precisarne un'ulteriore articolazione riferita al raccordo tra gli Enti coinvolti:

Fase A

L'Ente proponente, predisposto il RU, prima di avviare le procedure per l'espletamento della Conferenza di pianificazione di cui all'art. 25 del LR n. 23/99, organizza specifiche "Riunioni preliminari" con lo scopo di effettuare una prima valutazione tecnica dei contenuti del RU con i soggetti interessati che, in tale sede, sulla base delle risultanze dei lavori, possono formulare eventuali richieste di chiarimenti e/o integrazioni documentali, ovvero concordare sulla convocazione della Conferenza.

Fase B

La Conferenza di pianificazione è convocata minimo 30 gg prima della data di indizione con il contestuale invio a ciascun Ente di una copia completa degli elaborati del RU; le Amministrazioni invitate possono richiederne il rinvio, per una sola volta, qualora impossibilitate a partecipare, nel qual caso l'Ente procedente concorda una nuova data comunque entro dieci giorni successivi alla precedente.

Nella prima riunione la Conferenza assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti, con specifico riferimento ad eventuali ulteriori domande di integrazioni, in tale sede debitamente illustrate, discusse e condivise e riportate a verbale, nonché in relazione alla eventuale perdurante assenza immotivata di uno o più soggetti coinvolti.

Le integrazioni stesse, se non fornite sul momento, devono essere trasmesse agli Enti entro i trenta giorni successivi, in modo da poter rispettare il termine massimo di validità dei lavori della Conferenza, stabiliti dalla Legge in 90 gg .

È utile rimarcare, inoltre, che l'eventuale dissenso di uno o più rappresentanti delle Amministrazioni regolarmente convocate, deve essere manifestato nella Conferenza, deve essere propositivamente motivato, non può riferirsi a questioni che esulano dall'oggetto della Conferenza medesima e/o dalle proprie rispettive competenze, e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

Per quanto attiene i Comuni il cui territorio è in tutto o in parte sottoposto a vincolo paesaggistico, pur rammentando che, ai sensi dell'art.30 della L.R. n.23/99, le verifiche effettuate in sede di Conferenza sostituiscono, tra l'altro, il parere paesaggistico regionale, si precisa che nella fase di istruttoria unitaria del competente Ufficio Urbanistica e Tutela del Paesaggio, sarà decisa caso per caso l'eventuale opportunità di ottenere un preventivo parere della Commissione Regionale a ciò preposta, ai sensi di quanto nel merito stabilito dall'art.3, lett."1",

della L.R. n.50/93, sulla base della valutazione del grado di sensibilità del territorio in questione, nonché del livello di consistenza e complessità del R.U. elaborato.

10.0 - Varianti puntuali

Ricorre in modo frequente la circostanza che i Comuni propongano, nelle more della approvazione del RU, varianti agli strumenti urbanistici vigenti, richiamando normative nazionali derogatorie, come ad esempio il DPR n. 447/98 o leggi nazionali di finanziamento (488/92).

Già l'art. 45 della LUR, comma 4, e la circolare esplicativa 748/2001, al punto 3, hanno stabilito e chiarito che il ricorso a tali procedure può essere attivato solo per varianti di tipo puntuale, ossia mirate a modifiche parziali contestualizzate, rese necessarie per l'attuazione delle previsioni già vigenti.

Ciò nonostante, considerata la consistente proposizione di varianti puntuali agli strumenti urbanistici generali, da parte dei Comuni e dei privati, si ritiene necessario precisare ulteriormente che le stesse, fino all'adozione del RU, potranno essere prese in considerazione solo in contestuale presenza di due condizioni: 1) la necessità di localizzare interventi "pubblici e/o di interesse pubblico"; 2) il dimostrato carattere di urgenza ed indifferibilità delle opere, derivante da oggettive e documentate scadenze.

11.0- Varianti per insediamento di attività produttiva in contrasto con lo strumento urbanistico (artt.2 e 5 D.P.R. n. 447/98)

In particolare, in conseguenza della continua attivazione, da parte di molti Comuni, di varianti finalizzate alla localizzazione di impianti di tipo produttivo, artigianali e commerciali, in contrasto con i PRG, con il ricorso allo Sportello Unico per le Attività Produttive (art.2 DPR 447/98), sono emersi alcuni aspetti critici nel coordinamento tra la disciplina statale e quella urbanistica regionale, ulteriormente aggravati a seguito delle modifiche apportate alla citata norma dall'intervenuto D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440.

Nella convinzione che l'esercizio della facoltà, da parte del Comune, di variare la propria strumentazione urbanistica in relazione a singoli progetti per attività produttive, presenta delicati aspetti ai fini di una coerente e razionale gestione del territorio, si ritiene che le semplificazioni procedurali introdotte dalla normativa

statale sullo sportello unico non possano essere interpretate in modo tale da comportare un sovvertimento dei principi e delle regole essenziali al predetto scopo.

Il ricorso alla procedura semplificata di approvazione delle varianti ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998 non può quindi essere inteso come uno strumento idoneo a consentire la localizzazione dell'intervento proposto dall'impresa, prescindendo dalle peculiari caratteristiche del territorio.

Tale modalità può essere implementata, al contrario, solo laddove sussista la concomitanza tra l'interesse pubblico ad un equilibrato ed corretto uso del suolo e l'interesse dell'impresa.

Nell'intento, pertanto, di rendere la procedura di che trattasi coerente con quanto stabilito nella LUR, si ritiene opportuno approfondire come di seguito gli aspetti urbanistici ad essa relativi.

Qualora venga presentato un progetto per una nuova attività produttiva in contrasto con il piano regolatore, il responsabile del procedimento è tenuto a rigettare l'istanza (art. 5, comma 1, D.P.R. n. 447/1998).

L'art. 5 oltre al diniego che costituisce l'ipotesi ordinaria, prevede anche, in linea eccezionale, l'avvio di procedure per la formazione di una variante urbanistica, conseguente all'approvazione del progetto, con decisione da assumere mediante l'indizione di una Conferenza di servizi.

Questa ipotesi, per il suo carattere, appunto, eccezionale, e per la sua natura derogatoria delle procedure ordinarie, non può essere utilizzata diffusamente e con applicazioni estensive o analogiche, richiedendo peraltro una adeguata motivazione.

Pertanto il ricorso a tale procedura è ammesso solo alle due tassative condizioni previste dall'art. 5, comma 2, del D.P.R. n. 447/1998:

- 1) che il progetto presentato sia conforme alle norme ambientali, sanitarie e di sicurezza del lavoro;
- 2) che lo strumento urbanistico vigente non individui aree da destinare ad insediamenti produttivi, con regime d'uso coerente con il tipo di richiesta presentata, ovvero che esse siano manifestamente insufficienti in relazione al progetto presentato.

Precisando il significato dell'espressione "mancanza di aree" e aree "insufficienti rispetto al progetto presentato" contenuta nel comma 2, dell'art. 5, del D.P.R. n. 447/1998, si ritiene che il regolamento statale intenda al riguardo riferirsi alle situazioni in cui non sia possibile, per un'impresa, insediarsi in un determinato Comune per mancanza assoluta di aree a destinazione produttiva, o per loro

incompatibilità con il determinato tipo di insediamento richiesto, a causa della insufficiente dimensione, o comunque per la presenza di parametri, limitazioni, indici che producono un effetto impeditivo di carattere equivalente; vi è, infine, insufficienza anche nella ipotesi in cui le aree a destinazione produttiva siano inadeguate da un punto di vista qualitativo (es. attività che richiedono particolari infrastrutture o accessibilità, ovvero che implicano lavorazioni pericolose, o che siano escluse da normative di settore, ecc.).

Per disponibilità, dal punto di vista urbanistico, si intenda sia quella effettiva di aree contenute in piani attuativi approvati o realizzati solo parzialmente, sia quella di aree che, benchè zonizzate negli strumenti urbanistici generali, non sono state ancora oggetto di pianificazione attuativa.

Anche nella ipotesi di dichiarata decadenza dei vincoli riportata in un apposito provvedimento amministrativo o giudiziario, il Responsabile dello Sportello Unico deve verificare presso l'A.C. la possibilità di ricorrere alla pianificazione attuativa, anche parziale, dell'area ed alla localizzazione del manufatto, dei servizi e delle urbanizzazioni; ciò in quanto l'art. 2 del DPR 447/98 subordina la realizzazione degli interventi alla esistenza di opere di urbanizzazione o di relativa convenzione per la loro realizzazione.

La verifica circa la insufficienza delle aree, così intesa, non è necessaria nei soli casi di interventi di ampliamento, cessazione/ riattivazione o ristrutturazione dell'attività produttiva.

E' da escludere la possibilità di applicare la procedura dell'art. 5 ai casi di progetti ubicati in aree destinate a servizi che incidono sul dimensionamento del piano, sottratte in tal modo ad aree pubbliche o di interesse pubblico.

Si sottolinea, ancora, che la Corte Costituzionale è recentemente intervenuta, a seguito di ricorsi promossi da varie Regioni, con la sentenza 26 giugno 2001 n. 206, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lett. g) del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, nella parte in cui tale norma prevede che "ove la Conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il Consiglio Comunale, anche quando vi sia il dissenso della Regione".

Per effetto di detta pronuncia, sono stati conseguentemente modificati i meccanismi di funzionamento della Conferenza di servizi indetta ai sensi dell'art. 5

del D.P.R. 447/98, riconoscendo il consenso della Regione, espresso in tale sede, quale presupposto necessario alla prosecuzione dell'iter approvativo della variante presso il Comune.

In definitiva, per le localizzazioni di impianti produttivi in variante agli strumenti urbanistici vigenti, ai sensi dell'art. 5 DPR n. 447/98, fermo restando quanto avanti chiarito, dovrà essere attivata la procedura prevista dall'art. 25 e seguenti della LUR, con l'attenzione di rendere partecipi del procedimento anche gli Uffici regionali competenti per settore.

Del che è redatto il presente verbale che, letto e confermato, viene sottoscritto come segue:

IL SEGRETARIO

C. Pavia

IL PRESIDENTE

[Signature]

Si attesta che copia conforme della presente deliberazione è stata trasmessa in data 12-12-06
al Dipartimento interessato al Consiglio regionale

L'IMPIEGATO ADDETTO

F. Funari