



Regione Liguria
Assessorato Pianificazione Territoriale, Urbanistica

Pianificazione territoriale in Liguria: troppi piani e sovrapposizione istituzionale.

La Liguria è una regione piccola, complessa e delicata, con limitate risorse spaziali ed un rilevante patrimonio di valore storico e paesaggistico frutto della stratificazione del lavoro dell'uomo, che agisce da sempre in un ambiente fragile con equilibri difficili da mantenere.

Il territorio insediato è circa il 6% (3,50% urbano residenziale, 0,6% produttivo e 1,90% per infrastrutture e servizi), quello agricolo o potenzialmente tale è circa il 15% ed il restante 79% è costituito da territorio naturale, comunque non urbanizzato (suolo 2009).

In questo contesto il sistema amministrativo vede operare, allo stato dell'attuale assetto istituzionale, la Regione Liguria, quattro Province e 235 Comuni.

Ciascuna Amministrazione è dotata di almeno un atto di pianificazione territoriale e Regione e Province ne hanno parecchi, ma che sempre riguardano quel 6% di territorio insediato, meno il restante 15% agricolo e poco o niente la parte di maggiore estensione (79% di boschi e valli non accessibili), determinando una evidente sovrapposizione e congestione normativa e una sbilanciata attenzione verso il minuscolo territorio costruito rispetto ad una scarsa attenzione a quello cosiddetto naturale, che con sempre maggiore frequenza ed intensità è luogo di dissesto idrogeologico con effetti devastanti sulla parte urbanizzata.

Al tempo stesso proprio le caratteristiche del territorio ligure, la sua morfologia, il fitto reticolo idrografico, i differenti paesaggi, la costa, hanno già delineato il territorio suscettibile di utilizzazione a fini insediativi, nell'ambito del quale molte zone presenti nel territorio urbanizzato dovrebbero essere restituite alla funzionalità del reticolo idrografico, e che difficilmente potrà subire variazioni significative in termini di estensione e, soprattutto, di localizzazione geografica: in questo senso è difficile immaginare una nuova Liguria che si estenda sui versanti e nelle valli non insediate disegnando nuovi paesaggi costruiti. La geografia della Liguria costruita è quella presente, il tema del nostro futuro è semmai quello di ricostruirne la trama, migliorarne la qualità ambientale, risolvere le criticità idrogeologiche e renderne efficiente il sistema delle infrastrutture.

Per fare questo occorre, tra l'altro, eliminare le molteplici sovrapposizioni determinate dalla compresenza di più livelli di pianificazione, razionalizzare il sistema delle competenze e trovare dunque un nuovo assetto istituzionale e questo avviene in un momento favorevole stanti le imminenti riforme costituzionali.

Ai Comuni liguri si sta proponendo di poter svolgere il ruolo principale nella ricostruzione della trama del territorio urbano, salvaguardando al tempo stesso il paesaggio costiero e limitando il consumo del suolo agricolo, mentre la Regione Liguria vuole svolgere un ruolo più marcato nel rilancio delle funzioni agro-silvo-pastorali intese come strumento per recuperare quel 79% di territorio non insediato che è luogo del dissesto idrogeologico che poi investe le aree urbane.

Il Piano Territoriale regionale è lo strumento per raggiungere questo obiettivo: va a sostituire gli attuali 6 piani territoriali regionali e con i Piani di Bacino, da rivedere e coordinare con la pianificazione urbanistica, costituirà il riferimento per la pianificazione dei Comuni, con diversificati livelli di efficacia e norme di flessibilità che lo rendano adeguabile alle esigenze della pianificazione comunale, senza che ciò comporti i complessi e discrezionali processi valutativi che caratterizzano attualmente la gestione delle varianti al PTCP.

Questo non è comunque sufficiente a superare l'attuale ingorgo normativo e la sovrapposizione istituzionale: anche il piano urbanistico comunale deve essere ripensato, sia in termini di contenuti che di procedimento di formazione, perché sia i contenuti che il procedimento di formazione del PUC stabiliti dall'attuale Legge urbanistica regionale n. 36 del 1997 hanno dimostrato di non essere idonei a produrre quegli effetti di semplificazione e velocizzazione del procedimento di approvazione che erano stati posti alla base della riforma urbanistica del 1997: i Comuni impegnano un tempo eccessivo per la formazione del PUC, il progetto è prevalentemente affidato a professionisti esterni all'Amministrazione e sono pochi i Comuni in grado di produrre il piano con i propri uffici tecnici, i contenuti che deve avere il piano sono troppo analitici, il procedimento di approvazione farraginoso per la successione e la separatezza delle fasi.

Se prima della legge urbanistica del 1997 era la Regione Liguria che impiegava anni per approvare il P.R.G. ed i Comuni se ne lamentavano perché sostenevano che quando il piano veniva approvato "era già vecchio", ora sono i Comuni che impiegano anche più dei 4 anni previsti dalla Legge 36 per arrivare all'approvazione del progetto definitivo del PUC, quando è cessato il periodo di salvaguardia del progetto preliminare e quindi con alta probabilità di dover approvare progetti urbanistici e rilasciare permessi di costruire conformi al piano vigente ma in contrasto con il nuovo PUC.

Occorre dunque procedere ad una profonda revisione della legge urbanistica regionale, sia per quanto concerne il livello della pianificazione territoriale regionale che per quanto concerne contenuti e procedimento di approvazione del PUC, trovando in questo contesto anche nuove formule che agevolino la formazione del piano urbanistico comunale per i Comuni che non hanno particolari esigenze di trasformazione del loro territorio e che potranno avvalersi sia dei cospicui materiali informativi sulla base dei quali è elaborato del P.T.R. specie ai fini delle verifiche ambientali, sia dello stesso piano regionale che fornisce maggiori elementi di certezza e garanzia per la fattibilità dei piani.

Questa riforma deve, infatti, tener conto anche delle sopravvenute norme in materia di valutazione ambientale dei piani (VAS) definitivamente operanti in Liguria per effetto della L.R. 32/2012, che attua le direttive europee e nazionali in materia, e delle Indicazioni operative per la sua applicazione di cui alla recente D.G.R. n. 331 del 28 marzo 2013; la valutazione ambientale dei piani completa lo scenario dei processi valutativi urbanistico e paesaggistico, integrandosi a partire dalla fase di progettazione sino alla fase di valutazione finale e, per questo, se non viene ridefinita anche la legge urbanistica e la pianificazione territoriale regionale i costi di produzione dei piani urbanistici comunali rischiano di diventare insostenibili per i Comuni.

E', infatti, il "costo economico del PUC" insieme alla semplificazione del procedimento per la riduzione del tempo per l'approvazione, uno degli obiettivi fondamentali della contestuale azione regionale di revisione della legge urbanistica e formazione del PTR: i Comuni devono poter spendere meno per formare il PUC e devono poter disporre del piano in un tempo breve per investire, invece, maggiori risorse ed energie operative per la sua attuazione.

Per i Comuni della costa e per quelli interni di maggiori dimensioni non sarà comunque semplice formare il PUC in tempi brevi ed a costi contenuti, ma per la maggior parte dei Comuni liguri l'attenta revisione della legge urbanistica, il PTR flessibile ed adattivo, la vasta banca dati informatica che la Regione Liguria mette a disposizione gratuitamente e una maggiore assistenza tecnica nella fase di formazione del PUC, sia sotto il profilo urbanistico che ambientale, può concretamente consentire di raggiungere il duplice obiettivo del "piano a costo minimo in tempi brevi".

L'attuale assetto istituzionale troppo articolato e sovrapposto, l'eccesso di pianificazione e di sovrapposizione tra i piani, un pesante sistema di vincoli, alcuni imposti da leggi nazionali, ma moltissimi frutto della pianificazione territoriale generale e di settore (PTCP e Piani di Bacino), la crescente debolezza del livello locale rispetto alla complessità delle valutazioni tecnico-amministrative e la conseguente lentezza dei procedimenti amministrativi, rendono la Liguria, allo stato attuale, poco attrattiva per gli investimenti sia di capitale interno che, soprattutto, di capitale esterno; in questo senso serve a poco avere piani urbanistici anche ben fatti se per farli occorrono anni e poi non sono attuabili per i vincoli successivi (es. paesaggistico) e per la molteplicità delle fasi e dei controlli amministrativi di più Enti.

Riformare la legge urbanistica, ridurre i piani territoriali sovra comunali, semplificare e ridurre i procedimenti amministrativi sono dunque gli obiettivi che la Regione Liguria intende attuare.

Avv. Gabriele Cascino
Assessore Pianificazione Territoriale, Urbanistica
Regione Liguria

31 maggio 2013