

REGIONE PUGLIA

Assessorato all'Assetto del Territorio

CIRCOLARE N. 1/2008

Oggetto: Note esplicative sulle procedure di formazione dei Piani Urbanistici Generali dopo l'entrata in vigore del Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) – Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali (PUG)

1. Introduzione

Questa Circolare mira a fornire alcuni essenziali chiarimenti in merito alle procedure di formazione dei Piani Urbanistici Generali (PUG) dopo l'entrata in vigore del "Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) – Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali (PUG)" (di seguito definito "Indirizzi"), con la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 120 del 29 agosto 2007. Essa riguarda in particolare:

- l'iter formativo che dovranno seguire i Comuni che al momento dell'entrata in vigore degli "Indirizzi" avevano già avviato la redazione del PUG ai sensi della Legge Regionale 27 luglio 2001, n. 20, "Norme generali di governo e uso del territorio";
- la valenza e l'organizzazione delle Conferenze di Copianificazione;
- le finalità dei Protocolli d'Intesa per la Formazione dei PUG.

2. L'applicazione del principio *tempus regit actum* ai casi concreti

L'Assessorato all'Assetto del Territorio che ha redatto gli "Indirizzi" era consapevole che al momento dell'entrata in vigore degli "Indirizzi" numerosi Comuni avevano già avviato la redazione del PUG e proprio con riferimento a detta fattispecie ha inserito nel documento la Parte V – "Efficacia del DRAG" la seguente indicazione:

In attuazione del principio tempus regit actum, gli "Indirizzi" si rivolgono agli atti amministrativi che saranno adottati dopo la sua entrata in vigore. Pertanto, i piani comunali adottati prima dell'entrata in vigore dei presenti "Indirizzi", saranno valutati in base alle norme previgenti.

In merito all'applicazione di tale principio permangono tuttavia dubbi che giova chiarire con questa Circolare.

Il principio ha una valenza generale e di conseguenza si applica a tutti gli atti che compongono il percorso di formazione del PUG, sintetizzato nell'Appendice I "Schema logico delle procedure di formazione del PUG" che qui si allega.

Il percorso delineato negli "Indirizzi" prevede tre atti amministrativi fondamentali:

- l'**Atto di Indirizzo**, comprensivo del documento di scoping della VAS, adottato dalla Giunta Comunale, che delinea gli obiettivi politici, il programma della partecipazione civica alla formazione del PUG e della concertazione mediante le Conferenze di Copianificazione, la dotazione strumentale necessaria per elaborare e gestire il Piano
- il **Documento Programmatico Preliminare (DPP)**, adottato dal Consiglio Comunale e sottoposto alle osservazioni di cui al comma 3, art. 11, l.r. n. 20/2001
- il **Piano Urbanistico Comunale (PUG)**, adottato dal Consiglio Comunale e sottoposto alle osservazioni di cui al comma 5, art. 11, l.r. n. 20/2001

Rispetto al percorso delineato negli "Indirizzi", per i Comuni che alla data di entrata in vigore del documento regionale, il 29 agosto 2007, avevano già iniziato la formazione del PUG, si possono presentare quindi i seguenti casi:

a. **DPP in formazione, ma non ancora adottato.** Occorre:

1. promuovere adeguate forme per la partecipazione civica alla formazione del DPP
2. avviare la elaborazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) attraverso la redazione del Documento di Scoping
3. convocare la prima Conferenza di Copianificazione (nella forma di una Conferenza di Servizi ai sensi della L. 241/90 e s.m.i.) durante la quale, in adesione al principio della cooperazione interistituzionale, si stabiliranno le modalità con cui ciascuno dei partecipanti metterà a disposizione del Comune il proprio patrimonio di dati e conoscenze per la elaborazione del piano e del Rapporto Ambientale della VAS.

Successivamente il DPP potrà essere adottato (vedi figura 1)..

b. **DPP adottato.** Esso è valido a tutti gli effetti. Il PUG dovrà essere elaborato conformemente agli "Indirizzi" regionali. Pertanto, occorre:

1. favorire la partecipazione civica alla formazione del PUG
2. elaborare il Rapporto Ambientale della VAS
3. convocare la Conferenza di Copianificazione prevista prima dell'adozione del PUG

Successivamente il PUG potrà essere adottato (vedi figura 2).

c. **PUG adottato:** esso è valido a tutti gli effetti. Il controllo di compatibilità della Provincia e della Regione sarà effettuato conformemente alle norme in vigore prima del 29 agosto 2007 (ossia senza tener conto degli "Indirizzi").

Si ricorda che il controllo di compatibilità regionale è effettuato, fra l'altro, conformemente a quanto previsto dai *Piani di Assetto Idrogeologico (PAI)* redatti dalle *Autorità di Bacino (AdB)*, con il *sistema delle aree naturali protette nazionali e regionali* istituite ai sensi dell'art. 2 della L.394/91 e dell'art. 2 della L.R. 19/1997, nelle quali vigono le relative discipline di tutela, con il sistema di tutela della *Rete Natura 2000* (SIC – Siti di Importanza Comunitaria e ZPS Zone di Protezione Speciale) e con le previsioni del *Piano Paesistico Territoriale Tematico/Paesaggio (PUTT/P)*, elaborato ai sensi della Legge Regionale n. 56 del 30 maggio 1980 in

attuazione della Legge n. 431 dell'8 agosto 1985 e approvato con DGR n. 1748 del 15 dicembre 2000 (BURP n.6 del 11.01.2001) e, se vigenti, dei suoi Sottopiani.

Laddove i territori comunali ricomprendono aree incluse nella Rete Natura 2000, si richiama il rispetto dell'art. 5 del DPR 357/97, "*valutazione di incidenza*" che stabilisce che i proponenti progetti di pianificazione territoriale debbano considerare che la valenza naturalistico-ambientale dei siti di importanza comunitaria elencati negli allegati A e B al DM Ambiente 03.04.2000 così come modificato dal DPR 12 marzo 2003 n. 120.

Detta considerazione comporta la realizzazione della procedura disciplinata nell'allegato G "contenuti della relazione per la valutazione di incidenza di piani e progetti" dello stesso DPR.

In particolare, in base all'art. 6 del DPR 120/2003, comma 1, nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione. Si tratta di un principio di carattere generale tendente ad evitare che vengano approvati strumenti di pianificazione urbanistica o di pianificazione territoriale in conflitto con le esigenze di conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario. Il comma 2 dello stesso art. 6 stabilisce che, vanno sottoposti a valutazione di incidenza tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore. Pertanto, il PUG dovrà essere corredato da "*valutazione di incidenza*" per le parti ricadenti in aree della rete Natura 2000, da instruirsi e vagliarsi a cura dell'Assessorato all'Ecologia.

Si ricorda anche che l'adeguamento al PUTT/P non implica che ci si debba limitare a recepire vincoli e prescrizioni del PUTT/P, come mero adempimento formale. Al contrario, sulla base del più accurato sistema di conoscenze e dei quadri interpretativi elaborati nel corso della redazione del PUG, è consentito apportare "*modifiche alle perimetrazioni e al valore degli Ambiti Territoriali Estesi (Titolo II), oltre che alle perimetrazioni ed alle prescrizioni di base degli Ambiti Territoriali Distinti (Titolo III capi I, II, III, IV)*" del PUTT/P, che "*risultino necessarie per perseguire finalità di armonizzazione tra tutela paesaggistico-ambientale e compatibile sviluppo socio-economico della popolazione residente*", ovviamente nel rispetto delle corrispondenti direttive di tutela (art. 3.05) ed in coerenza con gli indirizzi di tutela (art. 2.02).

3. Finalità e organizzazione delle Conferenze di Copianificazione

Per favorire una proficua convergenza tra le determinazioni degli Enti Locali, quelle delle altre Amministrazioni competenti e gli interessi di altri soggetti, sin dalla fase iniziale di formazione dello strumento urbanistico, dopo la redazione dell'Atto di Indirizzo comunale e prima della redazione del DPP, gli "Indirizzi" prevedono che il Comune convochi una prima Conferenza di Copianificazione (ai sensi della L.241/90 e s.m.i.). Alla Conferenza sono invitati la Regione, la Provincia, i Comuni confinanti, gli Enti che dovranno esprimere un parere secondo le norme nazionali e regionali in vigore e ogni altro Ente i cui programmi possano incidere sulla pianificazione comunale (ad es. Comunità Montane, Consorzi ASI, Consorzi di Bonifica, Autorità Portuali, Capitanerie di Porto, Ferrovie, ENAC, ENAV, ANAS, ENEL, AQP, Aziende gestori di reti gas, ecc.), nonché gli altri soggetti motivatamente interessati (associazioni di categorie imprenditoriali, sindacali, associazioni ambientaliste e culturali ecc.). In tale occasione si stabiliranno le modalità con cui ciascuno di questi Enti metterà a disposizione del Comune il

proprio patrimonio di dati e conoscenze per la elaborazione del Piano e del Rapporto Ambientale della Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Inoltre, dopo l'adozione del DPP e prima dell'adozione del PUG, il Comune convoca una seconda Conferenza di Copianificazione alla quale invita gli Enti e i soggetti sopra indicati ed eventuali altri i cui programmi possano incidere sulla pianificazione comunale o che siano motivatamente interessati.

Prima dell'incontro, il Comune fornisce ai partecipanti il DPP e le eventuali osservazioni pervenute ai sensi della L.R. 20/2001 art. 11 comma 3.

Anche questa seconda Conferenza ha natura istruttoria, essendo diretta a mettere a disposizione dell'Amministrazione precedente, nel momento in cui avvia la elaborazione del PUG, significativi contributi collaborativi in merito:

- al sistema delle conoscenze e ai quadri interpretativi del territorio, nell'area vasta e all'interno dei confini comunali, sviluppati nel Documento Programmatico Preliminare;
- agli obiettivi e alle scelte generali di pianificazione delineate nel DPP;
- alle prime valutazioni che integrano il Rapporto Ambientale.

La conferenza ha anche lo scopo di verificare gli impegni assunti nella precedente Conferenza di Copianificazione (vedi figura 1).

Per quei Comuni che alla data di entrata in vigore degli "Indirizzi" il 29 agosto 2007 avevano già adottato il DPP, l'iter di formazione del PUG prevedrà un'unica Conferenza di Copianificazione. E' importante rilevare che i DPP così adottati sono solitamente documenti scarni e privi di quadri di conoscenze ricchi e articolati, nell'area vasta e all'interno dei confini comunali, come quelli richiesti dagli "Indirizzi". E' di tutta evidenza quindi che, affinché gli Enti e gli altri soggetti partecipanti alla Conferenza possano fornire all'Amministrazione comunale un proficuo contributo in vista dell'adozione del PUG e in questo modo agevolare il controllo di compatibilità e l'acquisizione di pareri, occorrerà che la Conferenza di Copianificazione venga convocata dal Comune allorquando sia il sistema delle conoscenze e i quadri interpretativi del territorio, sia il Rapporto Ambientale della VAS siano sufficientemente maturi (vedi figura 2). Particolare attenzione dovrà essere prestata alle informazioni necessarie ai fini dell'adeguamento del PUG alle pianificazioni sovraordinate (paesaggistica, di bacino, di tutela delle acque ecc.) e all'acquisizione degli atti di consenso, comunque denominati, dagli enti competenti (Autorità Portuali, Capitanerie di Porto, Ufficio Parchi regionale, Soprintendenze ecc.).

In conclusione, il metodo della copianificazione è essenziale per dare attuazione al principio di sussidiarietà, centrale nel nuovo approccio alla pianificazione urbanistica e territoriale. Esso va praticato non solo coordinando i vari livelli della pianificazione territoriale ordinaria (regionale, provinciale, comunale) ma anche integrando nella pianificazione ordinaria i contenuti della pianificazione specialistica (piani regolatori portuali, piani comunali delle coste, piani per le zone ASI ecc.). Le Conferenze sono anche volte a dare efficienza e celerità all'azione amministrativa connessa alla formazione dei PUG. Esse, infatti, consentono di acquisire e di indirizzare preventivamente la documentazione che il Comune precedente sta elaborando, per evitare o almeno ridurre i motivi di possibile discussione all'interno delle normali procedure di rilascio dei pareri o di verifica di coerenza e compatibilità con la molteplice strumentazione con la quale il Piano comunale deve confrontarsi.

Occorre ribadire che, comunque, le Conferenze di Copianificazione non sostituiscono in alcun modo le normali procedure di rilascio dei pareri o dei controlli di compatibilità affidati dal complesso normativo vigente ai diversi Enti titolari. Le procedure previste dalla L.R. 20/2001 (art. 11) per la formazione del PUG e in particolare i pareri di compatibilità regionale e provinciale e i pareri dovuti dagli altri Enti eventualmente preposti da ulteriori norme nazionali e regionali

(Autorità di Bacino, Ufficio Parchi della Regione Puglia, Soprintendenze ecc.) rimangono completamente validi e non sono sostituiti in alcun modo dalle Conferenze di Copianificazione, le quali, come già illustrato in precedenza, hanno l'unico scopo di semplificare e agevolare i Comuni nel percorso di formazione dei piani comunali.

4. I Protocolli d'Intesa fra Regione, Province e Comuni

Dopo la Conferenza Programmatica finalizzata a garantire il più ampio coinvolgimento della intera comunità regionale nella elaborazione del DRAG, tenutasi nel novembre 2006, l'Assessorato all'Assetto del Territorio ha proposto alla Giunta Regionale l'approvazione di uno schema di Protocollo d'Intesa per sperimentare con i Comuni che ne avessero fatto richiesta gli "Indirizzi" non ancora approvati, anche al fine di poterli mettere a punto tenendo conto delle reali condizioni operative locali. L'intesa prevede lo scambio di dati e conoscenze tra Comune, Provincia e Regione e l'impegno dei rispettivi funzionari tecnici a partecipare alle riunioni necessarie al processo di copianificazione.

Con l'entrata in vigore del DRAG nell'agosto del 2007, tali impegni previsti nel Protocollo d'Intesa sono divenuti obbligatori e fanno parte delle pratiche ordinarie individuate dagli "Indirizzi" per la redazione ed approvazione dei PUG.

L'unico elemento degli "Indirizzi" che ancora mantiene una necessità di sperimentazione riguarda l'informatizzazione dei Piani Urbanistici Generali.

Si tratta di comprendere quali siano le modalità più efficaci di elaborazione del PUG all'interno del Sistema Informativo Territoriale (SIT) regionale, quale sia la struttura migliore da utilizzare nella formazione dei *database* da associare ai poligoni che rappresentano invarianti e contesti nel PUG, per favorire sia la gestione del piano da parte del Comune, sia la "mosaicatura" e l'espressione dei rispettivi pareri di compatibilità da parte di Provincia e Regione.

In conclusione, si ritiene che non sia più necessario stipulare ulteriori Protocolli d'Intesa per stabilire impegni che sono già obbligatori per tutti gli Enti interessati e che ormai rientrano nelle normali procedure di formazione dei PUG. Mentre appare ancora utile stipulare Protocolli d'Intesa, sempre con i Comuni che ne facciano richiesta, per sperimentare le modalità di informatizzazione dei PUG accennate in precedenza.

FIGURA 1

Schema logico delle procedure di formazione del PUG fino all'adozione (caso A – DPP in formazione)

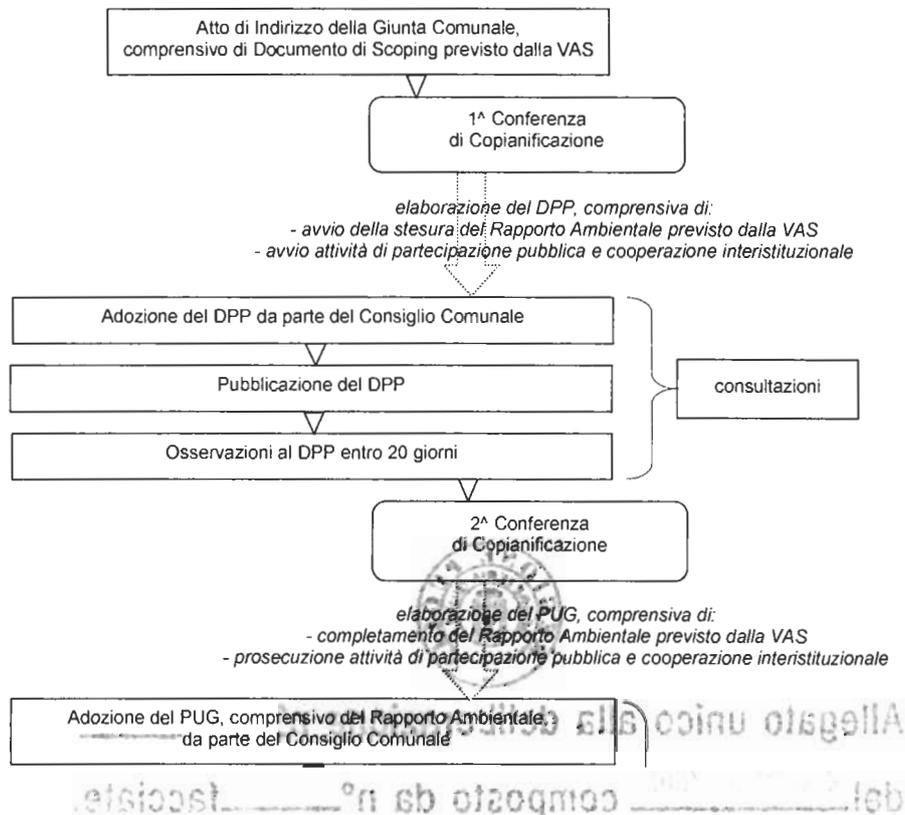


FIGURA 2

Schema logico delle procedure di formazione del PUG fino all'adozione (caso B – DPP adottato)

