



Provincia di Perugia

Servizio Progettazione viaria, Pianificazione, Espropri, Demanio
Ufficio Territorio e Pianificazione

VARIANTE AL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE ex art. 18 L.R 1/2015

DOCUMENTO PROGRAMMATICO

Sin dalla sua nascita il PTCP ha costituito punto di riferimento costante e relevantissimo nel sistema di pianificazione territoriale, soprattutto per i Comuni, fornendo una disciplina preziosa tesa a soddisfare le varie necessità programmatiche ed operative di tutela del territorio, dei suoi ambiti identitari, della stessa persona umana nelle attività pianificatoria e di fruizione del territorio ed in una visione omnicomprensiva "uomo, ambiente, territorio". Esso è e rimane strumento di gestione di caratura didattica, divulgativa, operativa per le funzioni provinciali.

A distanza di quasi venti anni dall'ultima variante di adeguamento al PUT (L.R 27/2000 con delibera C.P. n° 59 del 23 luglio 2002), la Provincia di Perugia, consapevole del proprio ruolo, e impegnata a dare il proprio contributo nel rispetto dei dettami di legge e dei principi generali dell'azione amministrativa, ha avviato un lavoro di complessivo adeguamento dell'intero impianto normativo delle NTA del piano, al fine di correggerne ed aggiornarne i riferimenti di legge in esse contenute, e di conseguenza di evitare difficoltà interpretative e cadute di effetti.

L'adeguamento, stante la vetustà dei richiami normativi contenuti nelle NTA, e le numerosissime quanto incisive modifiche e riforme del tessuto legislativo, si deve inevitabilmente elevare infatti in una revisione generale, dovendo non soltanto mutare i semplici riferimenti e richiami alle singole leggi, ma dovendo andare senza timori più a fondo per ottenere il risultato voluto, e cioè avere un testo delle NTA efficiente ed efficace, corretto e reso contemporaneo e adeguato alle funzioni della Nuova Provincia.

Le novità hanno ovviamente toccato non solo i testi di legge ma anche le interpretazioni giurisprudenziali ed esse ora indicano un nuovo modo di governare il territorio, la sua fruizione, il suo sviluppo e la sua tutela. Totalmente rinnovato è infatti l'approccio verso i Beni "Paesaggio ed Ambiente" come testimonia la redazione di tutto il sistema normativo

dedicato e contenuto, rispettivamente, nel D.Lgs 42/2004 e nel D.Lgs 152/2006. Così come nuove sono le disposizioni di riordino della disciplina urbanistica ed edilizia: il D.P.R. 380/2001 e tutta la sua evoluzione, nonché la L.R. 1/2015 e il R.R. n.2/2015 e le successive modificazioni, recante il testo unico in materia di governo del territorio per la regione Umbria e norme applicative.

Sono cambiati, approccio, metodo e disciplina delle materie edilizia, urbanistica e governo del territorio nel suo complesso; materie disciplinate anche nel PTCP per quanto ad esso attribuite.

Non solo: sono anche mutate le competenze degli Enti territoriali, e con esse il modo di dialogare, la collaborazione e la cooperazione tra essi, sempre più doverosa per erogare ai cittadini servizi adeguati, e quindi, in ultima analisi, anche la loro sfera d'azione e operativa.

Emblematico in tal senso è il nuovo volto delle Provincie disegnato dalla L. 56/2014 che ha toccato la dimensione ontologica e funzionale degli Enti citati.

Avviando un lavoro di aggiornamento normativo si arriva quindi ad una modifica dell'impianto complessivo delle NTA del PTCP, rivelandosi inevitabilmente da aggiornare nella loro attuale valenza anche i principi ispiratori rispetto alla contemporaneità.

Si tratta dunque di un lavoro di "aggiornamento- adeguamento " inteso in senso ampio, come tessitura di un generale raccordo tra vecchia e nuova disciplina, alla luce dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale intervenuta, oltretutto coerente con il mutamento dei rapporti istituzionali tra enti operanti sul territorio.

Un adeguamento, tuttavia, che intende novellare la normativa di riferimento senza stravolgere l'impianto giuridico delle N.T.A ma inquadrando, alla luce dell'attuale assetto ordinamentale, il nuovo ruolo della Provincia e del piano territoriale di coordinamento, quale strumento di governo d'area vasta del territorio. Un adeguamento - si noti bene - che non tocca in alcun modo il PTCP in senso cartografico o vincolistico, ma che limita la sua portata solo ed esclusivamente alle NTA, nella loro restituita vigenza e coerenza con le norme dell'ordinamento.

La filosofia di questo lavoro viene qui espressa facendo anche presente che essa è fondata su una lettura attenta sotto il profilo giuridico che entra nell'articolato delle N.T.A senza altre alterazioni, e rispettando l'obiettivo di seguire pedissequamente l'evoluzione del quadro normativo. A ciò si aggiunga anche che la Provincia non ha cessato il continuo studio condotto sul territorio, e in varie direzioni, anche con progetti di prossima presentazione, ma al fine di tenere a riferimento un impegno originario: l'Umbria, e nello specifico la Provincia di Perugia, è un complesso sinergico di visuali, prospettive, bellezze storiche, architettoniche e paesaggistiche che sono, da sempre, teatro di relazioni umane e ambientali: fascinazione ed immaginario che si alimentano dal reale e che dal territorio umbro traggono fonte d'ispirazione ed energia. La positiva composizione e percezione del territorio delinea dunque sempre un valore da tutelare, rafforzare e trasmettere, quale obiettivo costante e progressivo, al futuro dell'Umbria ed alle generazioni che di questo territorio fruiranno negli anni.

Se l'approvazione della variante ingloberà dal lato strettamente giuridico un'operazione qualificabile come mero aggiornamento e scevro di valore innovativo rispetto al contenuto pianificatorio del PTCP che rimane immutato, dall'altro porrà attenzione al tema ambiente, alla luce delle competenze dettate dal D.Lgs 152/2006 e della funzione svolta dalla provincia, spesso sottintesa nelle prassi e nei pareri, e che a seguito della variante verrà richiamata chiaramente nelle NTA mediante la menzione delle norme che la prevedono. La visione ormai panurbanistica, complessiva e poliedrica del governo del territorio, racchiude infatti in sé più discipline, ed è tesa ad evitare visioni frammentarie e di scarsa efficacia, facendo anche tesoro delle esperienze precedenti. Oggetto di tutela è così l'Uomo nella sua complessità di relazioni con l'ambiente inteso in senso ampio, e dunque l'ambiente è bene giuridico da tutelare prioritariamente in coerenza con il dettato costituzionale.

Il presente documento, quindi, quale strumento prioritariamente indirizzato ai Comuni e a tutti i soggetti pubblici e privati interessati, intende evidenziare la filosofia della modifica esternando le valutazioni condotte dalla Provincia circa i nodi nevralgici delle NTA contenute nel PTCP.

Il punto cardinale dal quale muovere è senz'altro il valore assunto dal Piano Provinciale nell'ambito della pianificazione territoriale, finanche ad individuare come dialoga la disciplina in esso contenuta rispetto agli strumenti pianificatori previsti su scala regionale, comunale ed intercomunale.

Ferma restando la definizione che dello stesso PTCP fornisce la legge regionale, in armonia con tutte le disposizioni vigenti in materia, prioritaria attenzione è rivolta al valore, anche paesaggistico, del Piano provinciale che si esprime, in armonia con la legislazione e la (futura) pianificazione paesaggistica regionale, nei contenuti dallo stesso disciplinati di cui agli artt. 15 co.4. 16 co.3 e 17 co.1 lett. b punto 1) e lett. c punto 1) della L.R 1/2015. Contenuti paesaggistici che esplicano effetti, nei limiti di legge, sulla pianificazione comunale e di settore, la quale è chiamata a conformarsi alle disposizioni contenute nelle NTA del PTCP secondo il valore alle stesse attribuito e con efficacia differente a seconda che siano criteri, indirizzi, direttive o prescrizioni. Ed invero, la natura "ibrida" del piano territoriale di coordinamento provinciale, che esula dalla stretta disciplina urbanistica ed edilizia per abbracciare complessivamente la materia di governo del territorio, e quindi anche aspetti prettamente paesaggistici ed ambientali, è confermata dalla stessa analisi storica del Piano e dalla stessa sua funzione svolta nel tempo. Il PTCP, infatti, nasce con prescrizioni vincolanti di carattere paesaggistico destinate ai PRG e, più in generale, alla pianificazione sotto-ordinata. I suoi effetti, proiettati sia in ambito paesaggistico che ambientale, si riconoscono inoltre nella legislazione regionale che in più occasioni afferma la valenza anche paesaggistica del PTCP. La prima e più evidente testimonianza degli effetti anche paesaggistici del PTCP è rappresentata dall'art. 15 del PUT L.R 27/2000 che al comma 2 nel disciplinare le aree boscate definisce il Piano provinciale "*quale Piano paesistico-ambientale*". L'articolo del PUT citato è stato poi modificato dall'art. 51 della L.R 13/2009 ed il riferimento al PTCP veniva sostituito con l'espressione "*dalle Provincie in coerenza con il PPR*", ad indicare comunque l'esistenza di contenuti paesaggistici afferenti il Piano Provinciale, i quali dovranno svilupparsi in armonia con la futura pianificazione regionale, ma che continuano ad essere per il legislatore regionale punto

di riferimento operativo e valoriale nel territorio. Al proposito, ulteriore esempio del riconoscimento regionale circa tale valenza è rappresentato dalla delibera della Giunta regionale del 7 maggio 2015 n. 598, che al paragrafo g punto 3, afferma: “ *gli aspetti paesaggistici da valutare fino all'approvazione del PPR debbono essere relazionati ai contenuti del PTCP che contengono direttive prescrizioni e criteri per la pianificazione in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio*”).

Risulta quindi evidente come il Piano provinciale, nel rispetto di tutto il sistema normativo e della pianificazione paesaggistica regionale, abbia comunque svolto un ruolo determinato in materia di tutela e perfino nella valorizzazione dei Beni e delle Aree protette, nonché del Paesaggio complessivamente inteso. Ora, mutato il quadro di riferimento, si prepara ad inserirsi in quello che costituisce un vero e proprio sistema dei Beni Culturali, predisponendo anche il coordinamento con gli altri strumenti quale ingranaggio avente una sua propria funzione, e che andrà a regime con il Piano Paesaggistico Regionale di futura emissione, essendo già pronto da ora anche con capacità per certi aspetti di supplenza fino al perfezionamento del sistema stesso.

A sottolineare la vocazione di rinnovamento della variante in approvazione si segnala la volontà di inserire all'interno delle NTA la definizione degli attrattori territoriali marcando un ruolo attivo esercitato dal Piano a tale fine. Ed infatti la normativa espressa nel PTCP e tutto il sistema di studi forniti ed aggiornati dalla Provincia, ivi inclusa la cartografia, concorrono all'individuazione degli elementi che caratterizzano positivamente il paesaggio e l'ambiente e che sono presi come punto di riferimento ai fini della qualità della vita umana e degli ecosistemi, della fruibilità turistica e della generale competitività territoriale.

A tal proposito si evidenzia che la Provincia, soprattutto negli anni passati, ha affrontato tutta una serie di studi, ricerche, documenti e relazioni che avevano la funzione di trattare sempre nuovi temi, di aggiornare quelli che costituivano materia per il PTCP, con la possibilità di trasformarli in successive varianti. Oggi questo materiale può costituire valido punto di riferimento per chiunque, soggetto pubblico o privato, voglia approfondire certe tematiche e trarre dal sistema valoriale del PTCP un utile strumento conoscitivo d'indagine ed approfondimento che contribuisca a garantire una azione qualificata ed armonica di governo del territorio. Giova al proposito specificare che tutto il complessivo sistema di studi di cui si dota il PTCP, ivi incluse le linee guida che può dettare la Provincia nelle materie ad essa attribuite, non costituiranno NTA in senso tecnico giuridico, ma forniranno unicamente indicazioni e riferimenti utili agli Enti operanti nel territorio così come ai privati che vogliono fruirne, ferma rimanendo la possibilità che tale patrimonio di studi e conoscenze si trasformi in ulteriori e future varianti. Tale sistema di studi elaborato dalla Provincia trascende pertanto l'impianto normativo vero e proprio rappresentando una guida ed un riferimento utile, espressivo di una capacità didattica del PTCP in materia di governo territoriale d'area vasta, reputata sempre utile dagli utenti.

Al proposito, e questo è senz'altro il cuore della variante ad oggi in discussione, la Provincia ha inteso trascrivere anche a livello normativo la propria vocazione di Ente regista nell'azione di governo del territorio d'area vasta fornendo, in particolare ai Comuni, specifiche direttive che possano indirizzare in modo coerente e condiviso le

politiche urbanistiche intercomunali e di confine. La previsione ad esempio di una disciplina comune delle aree industriali contermini ovvero forme di compensazione tributaria: nuove modalità di governo del territorio secondo un'ottica non più confinata al singolo Comune ed in cui la Provincia svolge un ruolo di direzione attiva. La possibilità di fruizione di vari strumenti offerti dall'ordinamento, riconosciuti senza incertezze dalla giurisprudenza e recepiti nella legislazione regionale, come il modello convenzionale, offrono ai Comuni nuove possibilità, garantendo al contempo il mantenimento di livelli di efficienza

La finalità del documento in oggetto, come in generale quella della Variante, consiste anche nel riscoprire, sempre nell'ottica di leale collaborazione inter-istituzionale e di rispetto delle gerarchie degli strumenti pianificatori, nuove e moderne prospettive di dialogo ed azione dei vari piani destinati a governare il territorio della Provincia di Perugia.

Territorio che il PTCP mantiene disciplinato secondo la sua originaria impostazione contenuta nella NTA, dove la classificazione dei vari sistemi paesaggistici permane inalterata nei suoi tratti qualificanti e distintivi.

La forza motrice della valenza anche paesaggistica del Piano provinciale è infatti rappresentata dalle Unità di Paesaggio che restano, ancora oggi, un riferimento delle caratterizzazioni del territorio, ispirando e condizionando anche ogni singolo intervento. A tale riguardo, l'obiettivo è quello di fornire una guida utile agli operatori che possa evidenziare una visione integrata dei progetti destinati ad incidere negli ambiti, nelle aree e finanche sugli immobili di rilievo paesaggistico. Il PTCP promuove quindi una vera e propria cultura del progetto, tale da fornire una visione polivalente ed onnicomprensiva dell'assetto naturalistico, storico, ambientale e paesaggistico sul quale il progetto medesimo produrrà effetti.

La tutela del territorio, infatti, non si realizza solo attraverso disposizioni vincolistiche, che peraltro rimarranno immutate nella variante in commento, ma anche attraverso una gestione delle attività antropiche ispirata ad una moderna cultura ambientale e paesaggistica nonché al rispetto dei principi di prevenzione e precauzione. Un esempio è costituito proprio dalla redazione dei progetti integrati, prima menzionata. Per ciò che attiene invece il preventivo contenimento del rischio, tanto umano quanto territoriale, secondo i principi di prevenzione e precauzione che guidano ogni esigenza di tutela, un esempio è rappresentato dalla redazione dei criteri di cui al punto 3 lett c) comma 1 art. 17 L.R. 1/2015 per gli insediamenti produttivi a rischio di incidente rilevante. Tali criteri, in armonia con tutta la legislazione vigente in materia e nel rispetto, in particolare, del D.Lgs. 105/2015 nonché delle competenze regionali in tema di controllo industriale, saranno attuati dal PRG comunale. Essi si esplicano, in generale, nel dovere di rispettare il censimento nazionale degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante; nello studio e nella valutazione delle varie tipologie di incidenti e di pericolo, sia astratto che concreto, derivante dallo svolgimento di determinate attività; nell'analisi delle varie sostanze tossiche o pericolose; finanche alla generale garanzia di assicurare la sicurezza dell'area interessata. E' anche questo frutto di una visione evoluta della nostra materia, perché sin dal D.Leg.vo 334/1999 e poi con l'attuazione del DM 9 maggio 2001, si pervenne a una disciplina che incideva profondamente nella materia urbanistica, in quanto le analisi di

rischio e le relative determinazioni delle curve di isorischio hanno da allora rappresentato un elemento del procedimento da attivare per riconformare la pianificazione territoriale, con obiettivi di sicurezza che sono una vera conquista.

La gestione delle attività industriali, ed in particolare la loro compatibilità territoriale ed ambientale è infatti uno dei temi di maggiore interesse che da sempre investe il pianificatore, quale gestore del territorio e dei procedimenti, nel difficile bilanciamento di interessi, tutti rilevatissimi, che tali temi pongono. Oggi la tutela dell'ambiente e la sicurezza dei cittadini compongono gli elementi più rilevanti dell'equazione valutativa, ma non mancano casi in cui vi sono attività qualificate di rilevanza pubblicistica che sono di difficile sostenibilità ambientale e paesaggistica. La mente corre per esempio ai grandi impianti generatori di energia rinnovabile. Ed invero, la sfida che le istituzioni sono chiamate ad affrontare è quella di assicurare la riduzione dei gas serra e quindi la produzione di energia alternativa al prezzo del minor sacrificio territoriale possibile.

La variante che si intende approvare si propone di rispondere anche a tale tema, fornendo alla stessa Provincia principi ispiratori che guideranno la sua partecipazione in tutti i procedimenti decisionali afferenti il rilascio di provvedimenti autorizzatori per impianti FER, e assicurandone il rispetto mediante l'attuazione delle previsioni normative vigenti in tutte le loro implicazioni.

La complessità dell'azione di governo territoriale richiede strumenti agili e completi, adeguati ai tempi ed efficaci, così da consentire alle istituzioni di intervenire per fronteggiarne le variegate esigenze di tutela e rispondendo, al contempo, anche ad obiettivi di promozione e valorizzazione che i protagonisti perseguono.

La gestione del territorio della Provincia di Perugia, in particolare, restituisce un patrimonio valoriale, riflesso nel PTCP e nel complesso di studi di cui si dota l'Ente, che non si può, ad oggi, non rendere al passo dei tempi e dei traguardi che la modernità impone di raggiungere: la variante è un tassello fondamentale di questo continuo e progressivo cammino.

Del resto la Provincia, come ogni ente, è un erogatore di servizi, e mai come ora si avverte l'esigenza che ognuno dia il meglio di sé nella Nazione.