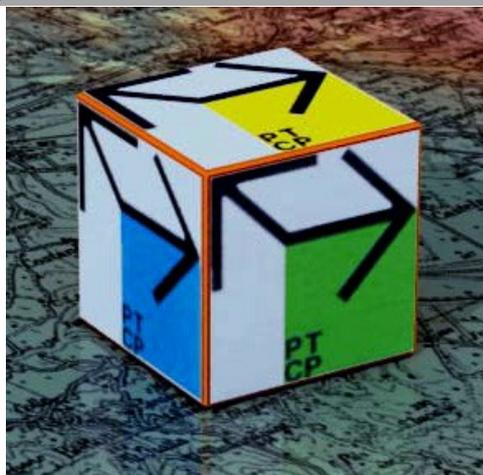


05/07/2021



PROVINCIA DI PERUGIA

Esame delle osservazioni alla variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Perugia (PTCP), relativa all'adeguamento normativo delle NTA/PTCP, presentate ai sensi dell'art. 18, comma 3 della L.R. n. 1/2015.





Provincia di Perugia
Ufficio Territorio e Pianificazione

Alla C.A. del Dirigente del Servizio
Pianificazione Territoriale, Ambiente e Patrimonio
Ing. Stefano Torrini
Sede

RELAZIONE TECNICA ISTRUTTORIA



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Sommario	
Documentazione pervenuta	pag. 4
Osservazioni presentate dal Sig. Giuseppe Lorenzetti.	pag. 5
Considerazioni in merito alle osservazioni del Sig. G.Lorenzetti e relativa Tabella A	pag. 7
Osservazioni presentate dalla Regione Umbria – Servizio Urbanistica, Riqualificazione urbana e Politiche della casa, tutela del paesaggio – Regione Umbria.	pag. 10
Considerazioni in merito alle osservazioni presentate dalla Regione Umbria – Servizio Urbanistica, Riqualificazione urbana e Politiche della casa, tutela del paesaggio –Regione Umbria.	pag. 15
Tabella B	pag. 20
Conclusioni finali in ordine alle osservazioni presentate in relazione alle Tabelle A e B.	pag. 21



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Documentazione pervenuta

Il Consiglio Provinciale in data 18/12/2020, ha adottato la variante relativa all'adeguamento normativo delle NTA del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Perugia (PTCP), ai sensi e per gli effetti dell'art. 18, comma 3, della L.R. n. 1/2015 (*deliberazione consiliare n. 32 del 18/12/2020*).

La variante è costituita dalla Relazione di accompagnamento delle NTA/PTCP e dalle Norme Tecniche di Attuazione del PTCP.

Al termine del periodo di deposito della documentazione sono pervenute le seguenti osservazioni:

- Sig. Giuseppe Lorenzetti - Assessore all'Urbanistica e L.L. P.P. del Comune di Montefalco pec prot. n. 4984/2021;
- Regione Umbria – Servizio Urbanistica, Riqualificazione urbana e Politiche della casa, tutela del paesaggio - pec prot.n. 6686/2021.

Si precisa che non sono pervenute altre osservazioni oltre il termine previsto del 05.03.2021 e si è quindi proceduto alla lettura ed all'esame delle osservazioni di seguito riportate e le relative considerazioni eseguite da parte di questo Ufficio.



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Osservazioni presentate dal sig. Giuseppe Lorenzetti - pec prof. n. 4984/2021.

Lo scrivente Giuseppe Lorenzetti, Assessore all'Urbanistica e L.L. P.P. del Comune di Montefalco, dopo aver preso visione degli elaborati costituenti l'atto in oggetto, pone all'attenzione dell'Amministrazione Provinciale alcune osservazioni, illustrate nel prosieguo e formulate ai solo fini collaborativi. L'aggiornamento normativo oltre ad aver contestualizzato le NTA recependo la normativa sovraordinata risulta avere migliorato il contenuto "tecnico" dell'articolato, sfrondandolo da una serie di "regole" di complessa lettura e altrettanto complessa attuazione.

Si rileva, allo stesso tempo, che tale "rinnovo" è suscettibile di migliorie che, senza incidere sui principi informativi, lo possono rendere più agevolmente consultabile nonché applicabile alle più svariate fattispecie che si presentano nel territorio provinciale.

Non ultimo si ritiene rilevante ricordare il contenuto delle NTA con la legislazione e regolamentazione sovraordinate, ricordo che in alcuni passaggi si rileva essere carente.

Particolarmente importante si ritiene sia stabilire un agevole – necessario – raccordo tra la classica – usuale – definizione delle zone omogenee e quella (prevalente) data con il R. r. 2/2015.

Di seguito si sviluppano le problematiche qui evidenziate con i riferimenti all'articolato normativo.

- 1) In vari articoli è presente il riferimento alle zone omogenee come definite dal D.I.M. 2/04/1968, n. 1444 [cfr. infra multis art. 35, co. 1, lett. c) e d) – art. 37, co. 10 – art. 38, comma 5, punto 2) e comma 6, punti 3) e 5)]. Giova rammentare che l'art. 243 della l. r. 1/2015, ai commi 1 e 3, stabilisce con chiarezza che la disciplina "...relativa alle situazioni insediative del PRG, di cui alle norme regolamentari Titolo I, Capo I, Sezione V e al Titolo II, Capo I, Sezioni II, III e IV, sostituisce quella del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444...". Appare quindi poco coerente che un atto di rilevanza generale come il PTCP, non tenga conto della ridetta disposizione. Accade però che vi siano vari strumenti urbanistici generali e non tutti sono adeguati alla disposizione regolamentare richiamata. Si osserva quindi circa l'opportunità di inserire nell'articolato normativo una disposizione chiarificatrice, anche con l'inserimento di "Definizioni" nel quale precisare la corrispondenza dei riferimenti alle zone omogenee (disapplicate in Umbria) con le "Situazioni insediative" (art. 89 e seguenti R. r. 2/2015). Si ritiene che in tale modo le disposizioni date con le NTA del PTCP troveranno applicazione indipendentemente da come i vari strumenti urbanistici generali hanno individuato gli azzonamenti o gli Insediamenti.
- 2) In vari articoli si rinviene un generico riferimento al "P.R.G.", senza altra specificazione. Come è noto nella Provincia sono vigenti strumenti urbanistici generali ante l. r. 31/1997 e anche Programmi di Fabbricazione (come in questo Comune). Nella l. r. 1/2015, all'articolo 264, co. 6, viene precisato che alcune disposizioni, ancorché espressamente riferite al P.R.G./PO o al P.R.G./PS "si applicano a tutti gli strumenti urbanistici.". Al fine di evitare l'insorgere di dubbi nell'applicazione o di presumere la possibile esclusione dal campo di applicazione del PTCP sarebbe opportuno – sempre con il sistema delle "Definizioni" – precisare che con il termine "P.R.G." si intende fare riferimento a tutti gli strumenti urbanistici generali. In alternativa si potrebbe sostituire, nel testo, il termine "P.R.G." con "strumento urbanistico generale", ma forse si avrebbe una ridondanza eccessiva.
- 3) L'art. 7, al comma 3, richiamando l'art. 19 della l. r. 1/2015, pone un divieto di rilasciare titoli abilitativi o di approvare piani attuativi in contrasto con il PTCP. Non appare chiaro se si intenda imporre un nuovo, ulteriore adeguamento alle previsioni del PTCP, previsioni che peraltro in questa fase attengono solo aspetti normativi, i quali sono comunque – ove specificato – prevalenti. Nella Provincia tutti gli strumenti urbanistici generali, o quasi tutti, sono stati adeguati al PTCP – ovviamente a quel momento vigente – e si osserva la necessità di chiarire che detto adeguamento – o meglio i divieti imposti nelle more dell'adeguamento – sono riferiti agli strumenti urbanistici ancora da adeguare. Ciò non preclude l'applicabilità delle norme individuate come cogenti oppure prevalenti con la variante normativa in itinere.
- 4) Nell'articolo 37, comma 4, terzo capoverso, si dispone che i Comuni devono attivarsi per una "...azione su detti beni indipendentemente da provvedimenti pregressi di vincolo, dovendo provvedere alla individuazione nel loro territorio di immobili di valore identitario...". Tale disposizione – correlata a quanto stabilito nel successivo comma 5 – inserita nell'articolo che tratta di immobili assoggettati a vincolo paesaggistico, 5



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

induce a ritenere possibile l'apposizione di vincoli paesaggistici attraverso il P.R.G., senza cioè seguire il procedimento stabilito dal D. lgs. 42/2004, conformando così un regime vincolistico non coerente con la legislazione e, per certi aspetti, illegittimo, sostanziando, per di più, un aggravio dei procedimenti il che, nella materia, è espressamente precluso dall'art. 2, co. , l. r. 1/2015. Considerato che i Comuni sono tenuti all'individuazione dei beni da tutelare nel territorio agricolo (art. 89, co. 4, l. r. 1/2015), che ulteriori tutele derivano dalla cartografia dell'ex PUT (art. 96, l. r. 1/2015) e che disposizioni cogenti saranno stabilite dal PPR, la disposizione qui richiamata dovrebbe essere riformulata per evitare una applicazione non corretta in sede comunale ed un indebito aggravio dei procedimenti. Sarebbe forse opportuno stabilire espressamente l'inammissibilità di introdurre tale vincolistica con il P.R.G. .

- 5) Nell'art. 37, commi 8, 9 e 10, vengono stabiliti alcuni divieti che potrebbero risultare in contrasto con le liberalizzazioni introdotte dal DPR 31/2017. Si verrebbe a creare una discordanza tra due disposizioni riferite alla tutela paesaggistica una delle quali, per di più, di rango superiore. Discordanza che porterà a difficoltà attuative delle regole proposte con la variante normativa. Si osserva quindi l'opportunità di inserire un espresso riferimento al richiamato DPR, al fine di farne salve le disposizioni. Stessa osservazione si avanza con riferimento al disposto del punto 6, lett. a), comma 6, art. 38.
- 6) Come si può constatare nel precedente punto, l'attuale suddivisione dell'articolato normativo, rende complessa l'individuazione di una specifica disposizione e sarebbe quindi opportuno valutare la possibilità di una diversa e più agevole numerazione.
- 7) L'articolo 37, co. 10, reca disposizioni per i Comuni con almeno 80% del territorio vincolato; si pongono limitazioni alla nuova edificazione, sostanziando però un evidente contrasto con quanto consentito dal R. r. 2/2015 in materia di "Opere pertinenziali". Sarebbe opportuno precisare che nel novero di nuovi edifici non sono comprese le opere pertinenziali oppure consentirne espressamente la realizzazione.
- 8) Nell'articolo sopra richiamato, nella parte riferita ai territori vincolati in misura inferiore all'80% vengono consentiti, nel territorio agricolo (si ribadisce l'opportunità di utilizzare le definizioni regolamentari regionali) solamente gli interventi di recupero negli ambiti sottoposti a tutela. Si rileva come tale disposizione sia in contrasto con quanto stabilito dall'art. 89, co. 3, l. r. 1/2015 che attribuisce esclusivamente ai Comuni la potestà di porre in essere limitazioni quale quella in argomento. La disposizione dovrebbe quindi essere stralciata oppure trasformata in raccomandazione rivolta ai Comuni per l'applicazione in sede di pianificazione. Ciò trova peraltro conferma nell'ultimo capoverso del comma 10, stesso articolo, il che ingenera ulteriori difficoltà applicative.
- 9) Ancora nell'art. 37, nel comma 10, il penultimo capoverso contiene regole per i Comuni il cui territorio è sottoposto a tutela "...per una percentuale non inferiore all'80%...". Tale fattispecie è trattata in un paragrafo specifico e appare poco opportuna l'attuale collocazione, salvo che le limitazioni ivi contenute siano riferite a tutti i territori vincolati; in tale caso si suggerisce, ai fini di una più agevole lettura, di titolare uno specifico paragrafo.

Giuseppe Lorenzetti



Provincia di Perugia
Ufficio Territorio e Pianificazione

Considerazioni in merito alle osservazioni del Sig. G. Lorenzetti.

Per quanto sopra, si prende atto delle osservazioni tutte pertinenti sotto gli aspetti formali, ma si ritiene che le stesse non comporteranno nessuna modifica alle NTA in adozione in quanto sono un adeguamento normativo e non modificano in alcun modo i vincoli del Piano, quindi di non accoglierle, come descritto nella seguente tabella A.

TABELLA A

Osservazioni Sig. Lorenzetti	Considerazioni	Conclusioni
1) In vari articoli è presente il riferimento alle zone omogenee come definite dal D.L.M. 2/04/1968, n. 1444 [cfr. infra multis art. 35, co. 1, lett. c) e d) – art. 37, co. 10 – art. 38, comma 5, punto 2) e comma 6, punti 3) e 5)]. Giova rammentare che l'art. 243 della l. r. 1/2015, ai commi 1 e 3, stabilisce con chiarezza che la disciplina "...relativa alle situazioni insediative del PRG, di cui alle norme regolamentari Titolo I, Capo I, Sezione V e al Titolo II, Capo I, Sezioni II, III e IV, sostituisce quella del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444...". Appare quindi poco coerente che un atto di rilevanza generale come il PTCP, non tenga conto della ridetta disposizione. Accade però che vi siano vari strumenti urbanistici generali e non tutti sono adeguati alla disposizione regolamentare richiamata. Si osserva quindi circa l'opportunità di inserire nell'articolato normativo una disposizione chiarificatrice, anche con l'inserimento di "Definizioni" nel quale precisare la corrispondenza dei riferimenti alle zone omogenee (disapplicate in Umbria) con le "Situazioni insediative" (art. 89 e seguenti R. r. 2/2015). Si ritiene che in tale modo le disposizioni date con le NTA del PTCP troveranno applicazione indipendentemente da come i vari strumenti urbanistici generali hanno individuato gli azzonamenti o gli Insediamenti.	Si evidenzia che il riferimento al D.M. 1444/1968 è stato effettuato, per non creare incoerenze che in alcuni casi sarebbero state inevitabili tra cartografia del PTCP e norme, nonché in alcuni casi, anche se rari, tra cartografia del PTCP e cartografia dei Piani comunali.	Si propone di non accogliere.
2) In vari articoli si rinviene un generico riferimento al "P.R.G.", senza altra specificazione. Come è noto nella Provincia sono vigenti strumenti urbanistici generali ante l. r. 31/1997 e anche Programmi di Fabbricazione (come in questo Comune). Nella l. r. 1/2015, all'articolo 264, co. 6, viene precisato che alcune disposizioni, ancorché espressamente riferite al P.R.G./PO o al P.R.G./PS "si applicano a tutti gli strumenti urbanistici". Al fine di evitare l'insorgere di dubbi nell'applicazione o di presumere la possibile esclusione dal campo di applicazione del PTCP sarebbe opportuno – sempre con il sistema delle "Definizioni" – precisare che con il termine "P.R.G." si intende fare riferimento a tutti gli strumenti urbanistici generali. In alternativa si potrebbe sostituire, nel testo, il termine "P.R.G." con "strumento urbanistico generale", ma forse si avrebbe una ridondanza eccessiva.	Per quanto riguarda il riferimento letterale al "PRG-Piano regolatore generale" senza rinvii ai Programmi di fabbricazione si rileva che per equivalenza dettata dalle stesse norme quanto riferito al Piano comunale deve intendersi esteso a qualunque livello di pianificazione sia giunto ogni Comune.	Si propone di non accogliere.
3) L'art. 7, al comma 3, richiamando l'art. 19 della l. r. 1/2015, pone un divieto di rilasciare titoli abilitativi o di approvare piani attuativi in contrasto con il PTCP. Non appare chiaro se si intenda imporre un nuovo, ulteriore adeguamento alle previsioni del PTCP, previsioni che peraltro in questa fase attendono solo aspetti normativi, i quali sono comunque – ove specificato – prevalenti. Nella Provincia tutti gli strumenti urbanistici generali, o quasi tutti, sono stati adeguati al PTCP – ovviamente a quel momento vigente – e si osserva la necessità di chiarire che detto adeguamento – o meglio i divieti imposti nelle more dell'adeguamento – sono riferiti agli strumenti urbanistici ancora da adeguare. Ciò non preclude l'applicabilità delle norme individuate come cogenti oppure prevalenti con la variante normativa in itinere.	Per quanto concerne invece la disposizione di cui all'art. 7 c. 3 circa il divieto "di rilasciare titoli abilitativi o di approvare Piani attuativi in contrasto con il PTCP" si rileva che il contenuto della norma ricalca quanto già previsto dalla Legge regionale 1/2015, richiamata anche nella stessa osservazione, e che pertanto deve essere intesa nel senso di adeguare, nelle future varianti, gli strumenti urbanistici al PTCP nel rispetto della Pianificazione sovra ordinata, considerando cogenti ed immediatamente prevalenti le norme munite di tale efficacia, come già lo erano prima.	Si propone di non accogliere.



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

<p>4) Nell'articolo 37, comma 4, terzo capoverso, si dispone che i Comuni devono attivarsi per una "...azione su detti beni indipendentemente da provvedimenti pregressi di vincolo, dovendo provvedere alla individuazione nel loro territorio di immobili di valore identitario...". Tale disposizione – correlata a quanto stabilito nel successivo comma 5 – inserita nell'articolo che tratta di immobili assoggettati a vincolo paesaggistico, induce a ritenere possibile l'apposizione di vincoli paesaggistici attraverso il P.R.G., senza cioè seguire il procedimento stabilito dal D. lgs. 42/2004, conformando così un regime vincolistico non coerente con la legislazione e, per certi aspetti, illegittimo, sostanziando, per di più, un aggravio dei procedimenti il che, nella materia, è espressamente precluso dall'art. 2, co. , l. r. 1/2015. Considerato che i Comuni sono tenuti all'individuazione dei beni da tutelare nel territorio agricolo (art. 89, co. 4, l. r. 1/2015), che ulteriori tutele derivano dalla cartografia dell'ex PUT (art. 96, l. r. 1/2015) e che disposizioni cogenti saranno stabilite dal PPR, la disposizione qui richiamata dovrebbe essere riformulata per evitare una applicazione non corretta in sede comunale ed un indebito aggravio dei procedimenti. Sarebbe forse opportuno stabilire espressamente l'inaammissibilità di introdurre tale vincolistica con il P.R.G. .</p>	<p>Riguardo al rilievo sollevato nelle osservazioni al punto 4 si evidenzia che il senso della disposizione era quello di investire i Comuni di una funzione di valorizzazione dei Beni culturali, ad essi riconosciuta per legge, secondo un approccio di condivisione e gestione dei vincoli.</p>	<p>Si propone di non accogliere.</p>
<p>5) Nell'art. 37, commi 8, 9 e 10, vengono stabiliti alcuni divieti che potrebbero risultare in contrasto con le liberalizzazioni introdotte dal DPR 31/2017. Si verrebbe a creare una discordanza tra due disposizioni riferite alla tutela paesaggistica una delle quali, per di più, di rango superiore. Discordanza che porterà a difficoltà attuative delle regole proposte con la variante normativa. Si osserva quindi l'opportunità di inserire un espresso riferimento al richiamato DPR, al fine di farne salve le disposizioni. Stessa osservazione si avanza con riferimento al disposto del punto 6, lett. a), comma 6, art. 38.</p>	<p>Circa i rilievi formulati sull'art. 37 si sottolinea che le norme di valore prescrittivo non sono state modificate permanendo il potere-dovere della Regione di individuare i Beni e le Aree vincolate. Resta pertanto inalterata la disposizione, specchio della cartografia del PTCP, che continua a svolgere la sua funzione di disciplina e tutela per gli immobili e le aree sottoposte a vincolo</p>	<p>Si propone di non accogliere.</p>
<p>6) Come si può constatare nel precedente punto, l'attuale suddivisione dell'articolato normativo, rende complessa l'individuazione di una specifica disposizione e sarebbe quindi opportuno valutare la possibilità di una diversa e più agevole numerazione.</p>	<p>Circa i rilievi formulati sull'art. 37 si sottolinea che le norme di valore prescrittivo non sono state modificate permanendo il potere-dovere della Regione di individuare i Beni e le Aree vincolate. Resta pertanto inalterata la disposizione, specchio della cartografia del PTCP, che continua a svolgere la sua funzione di disciplina e tutela per gli immobili e le aree sottoposte a vincolo.</p>	<p>Si propone di non accogliere.</p>
<p>7) L'articolo 37, co. 10, reca disposizioni per i Comuni con almeno 80% del territorio vincolato; si pongono limitazioni alla nuova edificazione, sostanziando però un evidente contrasto con quanto consentito dal R. r. 2/2015 in materia di "Opere pertinenziali". Sarebbe opportuno precisare che nel novero di nuovi edifici non sono comprese le opere pertinenziali oppure consentirne espressamente la realizzazione.</p>	<p>Circa i rilievi formulati sull'art. 37 si sottolinea che le norme di valore prescrittivo non sono state modificate permanendo il potere-dovere della Regione di individuare i Beni e le Aree vincolate. Resta pertanto inalterata la disposizione, specchio della cartografia del PTCP, che continua a svolgere la sua funzione di disciplina e tutela per gli immobili e le aree sottoposte a vincolo.</p>	<p>Si propone di non accogliere.</p>



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

<p>8) Nell'articolo sopra richiamato, nella parte riferita ai territori vincolati in misura inferiore all'80% vengono consentiti, nel territorio agricolo (si ribadisce l'opportunità di utilizzare le definizioni regolamentari regionali) solamente gli interventi di recupero negli ambiti sottoposti a tutela. Si rileva come tale disposizione sia in contrasto con quanto stabilito dall'art. 89, co. 3, l. r. 1/2015 che attribuisce esclusivamente ai Comuni la potestà di porre in essere limitazioni quale quella in argomento. La disposizione dovrebbe quindi essere stralciata oppure trasformata in raccomandazione rivolta ai Comuni per l'applicazione in sede di pianificazione. Ciò trova peraltro conferma nell'ultimo capoverso del comma 10, stesso articolo, il che ingenera ulteriori difficoltà applicative.</p>	<p>Circa i rilievi formulati sull'art. 37 si sottolinea che le norme di valore prescrittivo non sono state modificate permanendo il potere-dovere della Regione di individuare i Beni e le Aree vincolate. Resta pertanto inalterata la disposizione, specchio della cartografia del PTCP, che continua a svolgere la sua funzione di disciplina e tutela per gli immobili e le aree sottoposte a vincolo.</p>	<p>Si propone di non accogliere.</p>
<p>9) Ancora nell'art. 37, nel comma 10, il penultimo capoverso contiene regole per i Comuni il cui territorio è sottoposto a tutela "...per una percentuale non inferiore all'80%...". Tale fattispecie è trattata in un paragrafo specifico e appare poco opportuna l'attuale collocazione, salvo che le limitazioni ivi contenute siano riferite a tutti i territori vincolati; in tale caso si suggerisce, ai fini di una più agevole lettura, di titolare uno specifico paragrafo.</p>	<p>Circa i rilievi formulati sull'art. 37 si sottolinea che le norme di valore prescrittivo non sono state modificate permanendo il potere-dovere della Regione di individuare i Beni e le Aree vincolate. Resta pertanto inalterata la disposizione, specchio della cartografia del PTCP, che continua a svolgere la sua funzione di disciplina e tutela per gli immobili e le aree sottoposte a vincolo.</p>	<p>Si propone di non accogliere.</p>



Osservazioni presentate dalla Regione Umbria – Servizio Urbanistica, Riqualificazione urbana e Politiche della casa, tutela del paesaggio - pec prof.n. 6686/2021.

«Da un esame di tale Deliberazione e relativi allegati, emerge, in particolare, che le NTA allegate dalla Del. Cons. Prov. 32/2020 contengono al Titolo IV (artt. da 23 a 39) “*Direttive e prescrizioni in materia paesaggistica*” assai dettagliate e puntuali.

Soprattutto, vi sono una serie di prescrizioni in materia paesaggistica, contenute in modo minuzioso negli artt. 37 e 38 per tutte le tipologie di aree e immobili tutelati ai sensi del D.lgs. 42/2004 e cioè per gli immobili e aree di cui all’art. 136, comma 1 lett. a), b), c) e d) del d.lgs. 42/2004, nonché per le aree tutelate per legge ex art. 142 del d.lgs. 42/2004. Così, si afferma che tali prescrizioni paesaggistiche contenute nella variante al PTCP “*sono fonte di obbligo ed immediatamente cogenti per quanto attiene ai Beni ed alle Aree tutelate, con efficacia prevalente sulla disciplina del PRG, dei piani attuativi, dei piani di settore e degli atti amministrativi con le medesime in conflitto*” (art. 5, 5), mentre all’art. 37 si dispone che “*Le prescrizioni contenute nel PTCP integrano la disciplina paesaggistica, con incidenza anche per gli aspetti ambientali, per le aree e gli immobili vincolati ex artt. 136, 142, 143 e/o da quest’ultimo articolo individuati e quelli oggetto dei provvedimenti e atti di cui all’art.157 del D.Lgs 42/2004, anche nel rispetto della pianificazione paesaggistica regionale e di tutta la legislazione nazionale e regionale vigente in materia*” e, poi, ulteriormente si afferma che “*Le prescrizioni dettate nel presente articolo hanno valore cogente ed immediatamente vincolante rispetto alla pianificazione comunale e costituiscono baluardo di tutela per i Beni e le aree stesse, attuando ed integrando quanto disposto dal D.Lgs 42/2004 e dalla futura pianificazione paesaggistica regionale*”.

D’altra parte, nella Relazione di accompagnamento alle NTA, in particolare, nel commentare l’art. 3, si afferma il “*valore, anche paesaggistico del PTCP, che si esprime, in armonia con la legislazione la 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*”. Secondo tale Relazione di accompagnamento, il PTCP avrebbe una natura “*ibrida*”, “*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*”. Ciò sarebbe confermato “*dalla stessa analisi storica del Piano e dalla stessa sua funzione svolta nel tempo*” (vengono citate anche previgenti disposizioni regionali quali l’art. 15, comma 2 della l.r. 27/2000, l’art. 51 della l.r. 13/2009 e la d.g.r. 598/2015).

Nel commentare, poi, il Titolo IV relativo alle “*Direttive e prescrizioni in materia paesaggistica*”, la Relazione afferma che “*la funzione di pianificazione d’area vasta esercitata dalla Provincia, si esplica anche attraverso direttive e prescrizioni in ambito paesaggistico-vincolato, nonché ambientale, secondo il valore attribuito alla parte normativa delle NTA*” e che, “*in particolare le prescrizioni si ergono a tutela del paesaggio delineando disposizioni dal carattere anche vincolistico, destinate a prevalere sulla pianificazione sotto-ordinata e dotate di immediata forza precettiva*”; a tal proposito, secondo la Relazione, “*il compito di tutelare e valorizzare i Beni di cui al D.Lgs 42/2004 spetta in prima istanza alle Regioni con i Piani paesaggistici, pur non escludendo una funzione integrativa delle Provincie che, con ottica lenticolare e attraverso i proprio Piani, declinano la tutela e la valorizzazione secondo il territorio di riferimento al fine di assicurarne completezza ed efficacia*”. Ciò viene anche giustificato dal fatto che “*l’Umbria non ha ancora avuto una pianificazione paesaggistica di scala regionale e tale condizione, inevitabilmente, ha reso il PTCP referente privilegiato ed interlocutore nei procedimenti afferenti la materia “paesaggio”*”. Quindi, prosegue la Relazione, il Capo V “*contiene la disciplina paesaggistica del PTCP, a valenza anche ambientale e di carattere prescrittivo, pertanto cogente ed immediatamente vincolante rispetto a tutta la pianificazione comunale e sovracomunale di rilevanza provinciale*”; gli artt. 37 e 38 “*racchiudono le prescrizioni di tutela degli immobili e delle aree vincolate, così come prevede il D. Lgs 42/2004 agli artt. 136, 142, 143 co. 1 lettera d) e 157 e nel rispetto della legislazione e della pianificazione paesaggistica regionale*”.

Le previsioni prescrittive si raccordano necessariamente con la disciplina contenuta nei sistemi paesaggistici e nelle unità di paesaggio (Udp), disciplinando gli interventi consentiti in coerenza con il provvedimento di vincolo e con i principi generali che sovrintendono la tutela dei Beni vincolati: conservazione e mantenimento, valorizzazione e garanzia di corretta e migliore fruizione”.»



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Nello stesso parere del Servizio Avvocatura si richiama poi l'attenzione sui contenuti e sul ruolo del Piano Paesaggistico regionale così come disciplinato dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio Dlgs 42/2004 e dalla L.R. 1/2015, evidenziando che:

«Il piano paesaggistico è disciplinato, in primo luogo, dall'art. **143 del d.lgs. 42/2004**, ove si indicano i contenuti del piano, nonché le modalità di elaborazione, adozione e approvazione del piano stesso. La norma prevede che la Regione, che è il soggetto competente all'approvazione del piano, stipuli apposite intese per l'elaborazione del piano con il Ministero per i beni e le attività culturali e con il Ministero dell'ambiente e che decorso inutilmente il termine previsto dall'accordo per l'elaborazione del piano, *“il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro”*. L'art. 144 demanda alle leggi regionali la disciplina dei procedimenti di pianificazione paesaggistica.

Inoltre, l'art. **145 del d.lgs. 42/2004** prevede che i piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento *“con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore”* e che le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 **“sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”** (comma 3). Ulteriormente, l'art. 145 prevede che *“i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione”* (comma 4) e che *“La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo”* (comma 5).

La **L.R. 21-1-2015, n. 1** (Testo unico governo del territorio e materie correlate) ha provveduto a riunire le disposizioni regionali in materia di governo del territorio e materie correlate, nel rispetto delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, commi 2 e 3 della Costituzione.

In particolare, l'art. 4 della l.r. 1/2015 ha affermato che *“la pianificazione assume la forma ed i contenuti di pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, per indirizzare l'azione pubblica e privata sul territorio utilizzando gli strumenti di cui al comma 3”* (comma 1); il successivo comma 3 dell'art. 4 ha, appunto, indicato quali sono gli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica e cioè:

“a) il Programma Strategico Territoriale (PST), strumento di livello e scala regionale, di dimensione strategica e programmatica;

b) il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), strumento di livello e scala regionale, di dimensione strategica, programmatica, regolativa e parzialmente conformativa ove previsto dalla relativa disciplina;

c) il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), strumento della pianificazione territoriale e urbanistica tra più comuni e di area vasta, di dimensione strategica, programmatica e regolativa;

d) il Piano Regolatore Generale (PRG), strumento di scala e livello comunale, o intercomunale articolato in: (omissis)

Il comma 4 dell'art. 4 specifica poi che *“il PST ed il PPR sono strumenti generali della programmazione territoriale e di pianificazione paesaggistica, di cui all'articolo 18 dello Statuto regionale approvato con legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)”*. In attuazione e nel rispetto del d.lgs. 42/2004, **gli artt. 10 e ss. della l.r. 1/2015 hanno disciplinato la pianificazione paesaggistica.**

In primo luogo, l'art. 10, comma 1 della l.r. 1/2015 afferma che Piano Paesaggistico Regionale (PPR) **“è lo strumento unico di pianificazione paesaggistica del territorio regionale”**, indicandone finalità ed obiettivi e prevedendo che *“Alla redazione del PPR concorrono gli enti locali, anche apportando il quadro delle conoscenze contenute nei rispettivi strumenti di pianificazione”* (comma 2) e che *“Il PPR costituisce il quadro di riferimento e di indirizzo per lo sviluppo paesaggisticamente sostenibile dell'intero territorio regionale, degli atti di programmazione e pianificazione regionali e degli enti locali”* (comma 3).

L'art. 11, sostanzialmente riproducendo l'art. 143 del d.lgs. 42/2004, indica i contenuti del PPR che comprendono in particolare:

“a) la rappresentazione del paesaggio a scala regionale e la sua caratterizzazione rispetto alle articolazioni più significative, intese come specifici paesaggi regionali, in applicazione dell'articolo 135, comma 2 del D.Lgs. 42/2004;



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

- b) la perimetrazione dei paesaggi d'area vasta di cui all'articolo 15, comma 4, come specifiche articolazioni dei paesaggi regionali, nonché la definizione dei criteri per la delimitazione dei paesaggi locali a scala comunale sulla base degli obiettivi di qualità previsti all'interno dei paesaggi regionali, tenendo anche conto dei valori paesaggistici e architettonici di cui al Titolo IV, Sezione II e agli articoli 95 e 96; c) la rappresentazione delle reti ambientali e infrastrutturali principali, con la definizione degli indirizzi e discipline per la loro tutela, valorizzazione e gestione sotto il profilo paesaggistico;
- d) la ricognizione dei beni paesaggistici di cui agli articoli 134 e 142 del D.Lgs. 42/2004, con la definizione delle discipline di tutela e valorizzazione;
- e) la individuazione delle aree da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione strumentali alla tutela dei beni paesaggistici di cui all'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004;
- f) la definizione delle misure per il corretto inserimento nel contesto paesaggistico di cui alla lettera d) degli interventi di trasformazione del territorio, con particolare riferimento alle modalità di intervento negli insediamenti produttivi, per servizi, e nello spazio rurale”.

L'art. 13 delinea il procedimento di formazione, adozione e approvazione del PPR, disponendo la “partecipazione e il concorso degli enti locali” e che “Il PPR è elaborato **congiuntamente al Ministero per i Beni e le Attività Culturali limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d) del D.Lgs. 42/2004** e comunque nel rispetto delle forme e modalità previste dal medesimo articolo 143”.

L'efficacia del PPR, replicando le previsioni di cui all'art. 145 del d.lgs. 42/2004, è prescritta dall'art. 14, il quale prevede, in particolare, che le previsioni del PPR sono:

“cogenti per gli strumenti urbanistici degli enti locali”; “immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici”;

“stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici”; “sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali”; “**per quanto attiene alla tutela del paesaggio, sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette**”.

L'art. 15 prescrive, poi, che “le province e i soggetti gestori delle aree naturali protette conformano i rispettivi piani e programmi al PPR nei termini ivi stabiliti che non devono essere superiori ad un anno dall'approvazione del medesimo PPR, assicurando la necessaria partecipazione degli organi ministeriali per quanto previsto all'articolo 13, comma 1” (comma 1) e che “**I paesaggi di area vasta, articolati all'interno dei paesaggi regionali, ai sensi dell'articolo 11, 1, lettera b), sono definiti dalla provincia con il PTCP secondo le indicazioni del PPR, e sono di riferimento per i paesaggi locali**” (comma 4) »

Il parere legale richiama successivamente l'attenzione sulla disciplina che regola il Piano territoriale di coordinamento provinciale:

“Per quanto riguarda la disciplina del Piano territoriale di coordinamento provinciale, l'art. 20 del D.Lgs. 18-8-2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) indica, tra i compiti delle Province, anche, “ferme restando le competenze dei comuni ed **in attuazione della legislazione e dei programmi regionali**”, la predisposizione e adozione del piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali” (comma 2).

La norma prevede anche che il piano territoriale di coordinamento deve essere trasmesso alla regione “ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale” (comma 3) e che la legge regionale detta le procedure di approvazione dei piani territoriali di coordinamento (comma 4).

L'art. 1, comma 85 della l. 7-4-2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ha poi confermato tra le funzioni fondamentali delle province anche la “pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza”.

La vigente disciplina regionale del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) è dettata dalle norme della l.r. 1/2015, che sono state considerate dalla Corte Costituzionale perfettamente rispettose ed in attuazione della normativa nazionale di cui all'art. 20 del d.lgs. 267/2000 e della l. 56/2014 (Corte Cost. n. 68 del 2018).

Come già evidenziato, il PTCP è definito dalla l.r. 1/2015 uno strumento della “pianificazione territoriale e urbanistica tra più comuni e di area vasta, di dimensione **strategica, programmatica e regolativa**” (art. 4).



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Con la l.r. 1/2015 è stata abrogata la l.r. 28/1995 ed è stata dettata agli artt. 16 e ss. una nuova disciplina del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), anche per quanto riguarda la sua formazione, approvazione e efficacia (art. 18).

Peraltro, l'art. 262 della l.r. 1/2015 ha previsto che **“il PTCP approvato ai sensi della legge regionale 10 aprile 1995, n. 28 (Norme in materia di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica) rimane comunque in vigore fino al conseguimento dell'efficacia del PTCP di cui al Titolo II, Capo III, con esclusione dei contenuti in contrasto o non previsti agli articoli 16 e 17 del presente TU, fatti salvi gli effetti del PST e del PPR”**.

All'art. 16 della l.r. 1/2015 sono indicate le finalità e le azioni del PTCP, prevedendo, in particolare, che: **“il PTCP, la cui formazione è obbligatoria, è elaborato in base ad elementi e dati conoscitivi e valutativi dello stato del territorio e dell'ambiente”** (comma 1); **“la dimensione regolativa del PTCP si esprime attraverso la definizione di una disciplina in coerenza al PST ed in conformità al PPR”** (comma 2); **“il PTCP, per gli aspetti paesaggistici, definisce le parti specificatamente individuate dal PPR, di cui all'articolo 15, comma 4 e 17 comma 1, lettera b), punto 1 e lettera c), punto 1”** (comma 3).

L'art. 17 indica poi gli elaborati e contenuti del PTCP. Tra gli elaborati, la carta dei regimi normativi del territorio della provincia contiene anche **“le previsioni paesaggistiche specificatamente demandate al PTCP dal PPR”** (comma 1, lett. b), n. 1), mentre le norme tecniche di attuazione contengono anche **“la disciplina paesaggistica specificatamente demandata al PTCP dal PPR evidenziando le norme immediatamente prevalenti sulla pianificazione comunale”** (comma 1, lett. c), n. 1).

Ai contenuti degli artt. 16 e 17 della l.r. 1/2015 fa anche espresso riferimento la DGR 598/2015 relativamente alle valutazioni inerenti la conformità della pianificazione comunale rispetto al PTCP.»

Il parere del Servizio Avvocatura conclude pertanto asserendo che:

«In base alla normativa nazionale e regionale umbra vigente, in particolare alle sopra richiamate disposizioni del d.lgs. 42/2004 e della l.r. 1/2015, non pare attualmente possibile disporre una variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale contenente aspetti e previsioni paesaggistiche indipendentemente da quanto demandato ed indicato dal PPR, andando a sostituire o integrare la disciplina paesaggistica dettata o da dettare dai soggetti competenti, tra l'altro anche senza la necessaria partecipazione ministeriale.

L'unico strumento di pianificazione paesaggistica del territorio regionale è il PPR di cui agli artt. 10 e ss. della l.r. 1/2015.

Il PTCP e sue varianti, anche in assenza del PPR, che peraltro sta per essere oggetto di preadozione ai sensi dell'art. 13 della l.r. 1/2015, deve obbligatoriamente rispettare i limiti contenutistici indicati dagli artt. 16 e 17 della l.r. 1/2015; in particolare, tali norme prevedono che **per gli aspetti paesaggistici il PTCP può solo definire “le parti specificatamente individuate dal PPR”** di cui all'articolo 15, comma 4 (che ulteriormente fa riferimento ai paesaggi di area vasta ma definiti secondo le **“indicazioni del PPR”**) e 17 comma 1, lettera b), punto 1 (le previsioni paesaggistiche **“specificatamente demandate al PTCP dal PPR”**) e lettera c), punto 1 (la disciplina paesaggistica **“specificatamente demandata al PTCP dal PPR”**).

Come già rilevato, l'art. 262 della l.r. 1/2015 consente la permanente vigenza del PTCP approvato ai sensi della previgente l.r. 28/1995, ma con esclusione dei contenuti in contrasto o non previsti, appunto, agli artt. 16 e 17 della l.r. 1/2015; ciò vale ovviamente anche per le sue eventuali varianti, che devono obbligatoriamente rispettare quanto previsto dagli artt. 16 e 17 della l.r. 1/2015.»

Considerato che l'iter procedimentale delineato dall'art. 18 della l.r. 1/2015 prevede che la Provincia trasmetta alla Regione il PTCP adottato e la determinazione sulle osservazioni presentate; il Presidente della Regione, entro 60 giorni successivi al ricevimento e previa istruttoria tecnica degli uffici e partecipazione degli organi ministeriali, se necessaria ai sensi dell'art. 13, comma 1, convoca una conferenza di copianificazione alla quale partecipa la Provincia (comma 4).

In sede di **conferenza di copianificazione** viene effettuata una **verifica e valutazione circa “la conformità delle previsioni del PTCP con le strategie e previsioni della pianificazione e programmazione regionale, con particolare riguardo alla conformità al PPR ed alla coerenza con il PST”** (comma 5).

Richiamata altresì la l.r. 10/2015 (Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative) che ha riallocato nelle nuove province le funzioni di cui all'Allegato A, paragrafo III della medesima legge, tra le quali non si annoverano quelle in materia paesaggistica, riallocate con la medesima norma in Regione.



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Per tutto quanto sopra premesso e considerato si invita a rivalutare l'intero complesso degli elaborati costituenti la variante adottata con Deliberazione Consiliare n. 32 del 18/12/2020, costituita dalla Relazione di accompagnamento NTA-PTCP e dalle Norme Tecniche di Attuazione (criteri, indirizzi, direttive e prescrizioni) in conformità alla normativa vigente in materia paesaggistica, come sopra dettagliatamente esplicitato.

In particolare dovranno essere oggetto di revisione, secondo i principi e la disciplina sopra enunciati, gli articoli afferenti il Titolo I "Criteri di Formazione e gestione del PTCP" e il Titolo IV "Direttive e prescrizioni in materia paesaggistica" delle NTA con i relativi Allegati e conseguentemente la Relazione di accompagnamento.

Sandro Costantini



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Considerazioni in merito alle osservazioni presentate dalla Regione Umbria – Servizio Urbanistica, Riqualificazione urbana e Politiche della casa, tutela del paesaggio.

- Sulla procedura di VAS conclusasi con Determina Dirigenziale n. 13198 del 20.12.2019 del Servizio Valutazioni ambientali, sviluppo e sostenibilità, nell'ambito della quale il Servizio Pianificazione e tutela paesaggistica si è espresso con parere del 11.12.2020, questo Ente ha provveduto a recepire le indicazioni fornite in quella sede dalla Regione Umbria adottando, ai fini dell'approvazione della variante al Piano, la procedura ordinaria ex art. 18 co.8 LR 1/2015 e modificando le NTA del PTCP ed i relativi allegati nel senso richiesto dal parere sopracitato;
- In particolare circa quanto rilevato nel parere in cui si afferma che:
" *dall'esame dell'articolato delle NTA proposte, si possono rilevare degli aspetti e dei contenuti non in linea con la normativa statale e regionale sopra richiamata, e anche delle modifiche normative relative ai beni paesaggistici (come ad esempio per gli ambiti fluviali) che vanno nella direzione di una diminuzione della tutela paesaggistica ad oggi vigente. A questo proposito si ritiene opportuno evidenziare che nell'ambito della copianificazione con i Ministeri interessati, i lavori effettuati dal Comitato Tecnico paritetico per la formazione del Piano Paesaggistico Regionale si sono basati sul principio di mantenimento integrale e di non attenuazione delle tutele preesistenti, **orientando il PPR a confermare, valorizzare e rafforzare la tutela paesaggistica prevista dai PTCP vigenti, in special modo quella prevista dal PTCP della Provincia di Perugia***". Questo Ente, preso atto dell'affermazione regionale per cui il PTCP risponde ad una funzione di tutela dei Beni paesaggistici, ha provveduto ad una pronta rettifica dell'articolo che è stato riportato alla versione precedente la variante in oggetto, stabilendo a chiusura della norma che "Fermi rimangono gli effetti del PAI, nonché del PTA, rispetto agli interventi di cui sopra" ritenendo imprescindibile quanto doveroso il riferimento ai Piani indicati stante la loro valenza di Piani sovraordinati per ambito di competenza specifico.
- Sul tema delle fasce di rispetto, infatti Il PTCP all'art. 39 co.4 (art. 38 nella variante adottata), disciplina gli ambiti fluviali ed introduce un divieto generale di edificazione all'esterno dei centri abitati a distanza inferiore ai 100 metri dalle rive dei laghi e dalle sponde dei corsi d'acqua. Salvo poi, una possibilità di deroga, da parte dei P.R.G che, sulla base di specifiche indagini di valutazione del rischio idraulico e tenuto conto della tutela degli aspetti naturalistico-ambientali nonché delle caratteristiche morfologiche dell'area interessata, possono ridurre tale distanza fino a 30 metri.
All'interno dei centri abitati, invece, la fascia di inedificabilità, in via generale, viene stabilita in metri 30. Salvo poi precisare che "il PRG, sulla base di specifiche indagini di valutazione del rischio idraulico, geologico, delle caratteristiche morfologiche dell'area, nonché degli aspetti naturalistici ambientali per le zone omogenee B), e per quelle omogenee C), D),F) D.M. 1444/68 dotate di Piano Attuativo adottato alla data di entrata in vigore del presente PTCP, può ridurre la distanza di inedificabilità di 30 metri dalle sponde dei fiumi, fermo restando il divieto di edificabilità per una fascia di 10 metri dalle stesse sponde. Il PRG detta, sulla base delle verifiche di cui sopra e con le limitazioni da esse eventualmente imposte, la relativa disciplina". Il che significa poter derogare ai trenta metri, direttamente, solo nelle zone omogenee B, mentre in quelle C, D, F soltanto con la presenza di un Piano attuativo adottato alla data di entrata in vigore del PTCP, tenendo ferma sempre la necessità di specifiche indagini di valutazione del rischio idraulico, geologico, nonché delle caratteristiche complessive della zona.
Pertanto il limite ultimo ed invalicabile resta quello dei dieci metri così come indicato nel



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Regio decreto del 1903 n. 523 che costituisce la fonte principe in materia. Non si ravvede dunque nessuna diminuzione di tutela;

- La variante in discussione non ha innovato le prescrizioni paesaggistiche del PTCP introducendo, ovvero eliminando, disposizioni di vincolo. Gli articoli prescrittivi, e segnatamente gli artt. 37 e 38, sono pressoché intatti a livello contenutistico rispetto alla formulazione precedente. Le modifiche effettuate attengono unicamente ad un allineamento rispetto alla naturale evoluzione del contesto ordinamentale che, a distanza di vent'anni dalla variante precedente, ha subito cambiamenti notevolissimi a partire dai principi ispiratori;
- Ferme rimanendo le disposizioni paesaggistiche di carattere prescrittivo, rimaste inalterate, si ribadisce che, nella variante precedente approvata con delibera C.P. n° 59 del 23 luglio 2002, il valore della normativa contenuta nel Piano è stabilito dall'art. 5 delle NTA che suddivide le disposizioni in criteri, indirizzi, direttive e prescrizioni; suddivisione anche questa rimasta inalterata. Ed infatti, nella versione precedente, in merito al valore prescrittivo delle norme in ambito paesaggistico si affermava testualmente: **"Le prescrizioni sono disposizioni inerenti le materie di competenza propria del PTCP (piano paesaggistico di cui al D. Lgs. 490/99). Esse hanno valore attuativo per gli ambiti vincolati e sono prevalenti, in materia paesistica e ambientale, sulla disciplina del PRG, dei piani attuativi, dei piani di settore e sugli atti amministrativi in contrasto, incidono direttamente sullo stato giuridico dei beni disciplinati regolandone l'uso e le trasformazioni.** Alcune prescrizioni, come precisato nei singoli articoli, sono immediatamente prevalenti sulla disciplina comunale vigente; per altre, i Comuni si adeguano nei tempi e modi fissati dal PTCP. Il contenuto delle prescrizioni, riportato negli elaborati del PRG parte strutturale, sarà oggetto di verifica di conformità in sede di Conferenza Istituzionale di cui all'art. 9 L.R. 31/97."

La nuova formulazione prevede: "Le prescrizioni sono le disposizioni afferenti la materia paesaggistica e quella ambientale propria del PTCP, secondo la legislazione vigente e nei limiti 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. Esse saranno adeguate al PPR ed al PST. Tali prescrizioni sono fonte di obbligo ed immediatamente cogenti per quanto attiene ai Beni ed alle Aree tutelate, con efficacia prevalente sulla disciplina del PRG, dei piani attuativi, dei piani di settore e degli atti amministrativi con le medesime in conflitto.

Nei limiti di cui alla legislazione vigente in materia e nel rispetto della pianificazione paesaggistica regionale, le prescrizioni contenute nel PTCP integrano la tutela e contribuiscono alla valorizzazione dei Beni e delle aree oggetto di loro previsione. Il contenuto delle prescrizioni, riportato ed attuato negli elaborati del PRG parte strutturale, sarà oggetto di verifica di conformità in sede di Conferenza istituzionale di cui all'art. 5 e 18 L.R 1/2015", mostrando quindi con chiarezza come la variante in discussione abbia inteso rispettare i propri limiti di competenza, il PPR e gli strumenti pianificatori sovraordinati, nonché le disposizioni di legge vigenti statali e regionali;

- Sui contenuti paesaggistici del PTCP, che sembrano essere messi in discussione dalle osservazioni in oggetto, questo Ente sottolinea, come riportato anche nella Relazione di accompagnamento, il rispetto di quanto previsto nella L.R 1/2015 e 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, come confermato peraltro dalla stessa analisi storica del Piano e dalla 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 pacificamente nella



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

legislazione regionale che storicamente ed 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 Province 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 un ruolo determinato in materia di tutela e valorizzazione dei Beni e delle Aree protette, nonché del Paesaggio complessivamente inteso, che potrà essere effettivamente svolto mediante l'adeguamento normativo in discussione.

- Sull'ampia argomentazione contenuta nelle osservazioni circa il ruolo del PPR, peraltro mai sollevata nel corso del procedimento sotto l'aspetto pianificatorio ma delegando l'osservazione nella sua interezza ad un mero taglio giuridico mediante stralci di parere del Servizio Avvocatura regionale e gestione del contenzioso, la Provincia sottolinea come la funzione del Piano regionale non sia mai stata messa in discussione dalla variante in oggetto che ha sempre ribadito nell'articolato il rispetto sia della pianificazione sovraordinata che, in generale, delle norme di legge tanto statali quanto regionali. Esaurendosi l'osservazione in un riscontro normativo e limitandosi ad una contestazione di "approccio" a questo Ente, appare incoerente con lo stesso sistema normativo che si possa giungere alla conclusione che il **PTCP possa ritenersi tacitamente abrogato** o che comunque non abbia effetti in caso di assenza del PPR. Ciò, come si diceva, non è sancito da alcuna norma; il **PTCP è rimasto sostanzialmente identico** nell'impianto cartografico limitando la modifica delle NTA ad un semplice aggiornamento; inoltre stupisce, svelando una pesante contraddizione nel ragionamento, che la Regione possa sostenere una interpretazione in virtù della quale, portata alle conseguenze estreme, si aspiri ad una assenza di disciplina paesaggistica piuttosto che alla permanenza di un **PTCP mai abrogato, mai revocato, mai annullato, mai impugnato** e corrispondente ad **una funzione pubblica prevista dalla legge**. Se fossero corrette le analisi esplicitate nelle osservazioni presentate si arriverebbe alla conseguenza di un territorio privo di disciplina paesaggistica per effetto dell'assenza di un Piano da cui deriverebbe l'efficacia di tutti gli strumenti locali di pianificazione.

Si configura per la Regione Umbria un vuoto di tutela colmabile soltanto grazie alla cogenza di strumenti pianificatori sotto-ordinati e primo fra tutti il Piano territoriale di coordinamento provinciale. In pratica si arriverebbe alla conseguenza per cui i Beni paesaggistici in Umbria sarebbero tutelati soltanto dal D.Lgs 42/2004 mancando una disciplina territoriale che, con ottica lenticolare, permetta la tutela e la valorizzazione dei Beni citati su scala locale.

La tutela paesaggistica non può dipendere dall'inerzia di un Ente che ritardando l'emissione del PPR consente l'assenza di disciplina. Un principio frontalmente opposto all'art. 9 della Costituzione e alle stesse disposizioni generali del Codice dei Beni culturali ove afferma che: *"Lo Stato, le Regioni, le Città Metropolitane, le Province e i Comuni, assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la*



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

pubblica fruizione e la valorizzazione", principio reiteratamente affermato dalla Corte Costituzionale e che si innesta nel principio di cooperazione tra amministrazioni pubbliche nelle attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del Paesaggio e gestione dei relativi interventi (art. 132 D.Lgs 42/2004). In pratica l'argomentazione trattata è all'opposto dei nostri principi di pianificazione. A tale proposito è opportuno rammentare che la stessa Regione Umbria nei propri siti istituzionali (sito web Umbria Paesaggio Sezione "Amministrare il Paesaggio" - "Pianificazione Paesaggistica") afferma: "**Fino all'approvazione dei nuovi Piani Paesaggistici previsti dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale hanno la valenza di Piano Paesaggistico**". Affermazione che appare coerente con il principio di sussidiarietà e di effettività della tutela.

Si sottolinea infatti come anche la Soprintendenza nell'espressione dei pareri di propria competenza richiami spesso il PTCP quale strumento pianificatorio contenente disposizioni di tutela paesaggistica. Stupisce pertanto che, nelle osservazioni formulate, la stessa Regione Umbria rivendichi l'assenza di PPR e quindi la mancanza di tutela dei Beni paesaggistici a livello regionale come motivo di illegittimità di una variante al PTCP, contestando in modo apodittico un "approccio" non in linea con la normativa vigente.

- **In conseguenza dell'esistenza del PTCP è il potere-dovere dell'Ente che lo gestisce di adeguarne il contenuto all'evoluzione normativa.**

- Per quanto attiene invece al riferimento contenuto nel parere dell'11.12.2020 reso dal Servizio Pianificazione in sede di VAS e riportato nelle osservazioni, in cui si legge che:
"Analogamente, anche le modifiche apportate all'Allegato A alle NTA sulla redazione dei progetti negli ambiti di rilevanza paesaggistica e ambientale (secondo i criteri, gli indirizzi, le direttive e le prescrizioni del PTCP)", per quanto tale documento vorrebbe indicare a titolo esemplificativo i contenuti paesaggistici e ambientali da sviluppare negli elaborati, potrebbe ingenerare confusione o sovrabbondanza di elaborati da produrre: in proposito il riferimento per i contenuti paesaggistici dei progetti di interventi da realizzarsi all'interno dei beni paesaggistici rimane il D.P.C.M. 12.12.2005 il quale già contempla i criteri di redazione e i contenuti della relazione paesaggistica che deve corredare - congiuntamente al progetto dell'intervento che si propone di realizzare - l'istanza di autorizzazione paesaggistica"; questo Ente sottolinea come anche l'Allegato A alle NTA del PTCP sia stato prontamente modificato inserendo, coerentemente al Parere riportato ed all'impianto normativo, la seguente formulazione: *"per la redazione di progetti paesaggistici di cui all'art. 29 delle NTA del PTCP, ed in generale per tutti quegli interventi ricadenti in aree vincolate ovvero oggetto di disciplina del PTCP medesimo, si rende doveroso il rispetto della normativa vigente in materia di documentazione necessaria ai fini della verifica della compatibilità paesaggistica di cui al DPCM 12.12.2005. Unitamente al rispetto delle prescrizioni contenute nel decreto citato, si ricorda anche, per le norme ancora vigenti, il DPR n. 207 del 2010 che disciplina i contenuti della progettazione per quanto attiene alla realizzazione di opere pubbliche di cui al D.Lgs 50/2016. La coerenza con il PTCP sarà valutata tramite specifica relazione che dovrà essere presentata dai progettisti congiuntamente alla relazione paesaggistica ed allo studio preliminare di fattibilità del progetto, dovendo assicurare il rispetto dei contenuti minimi richiesti dal Piano e dalle Tavole ad esso allegate"*.

- Appare utile inoltre richiamare, in merito al rapporto tra PTCP e PRG, nonché in generale con la pianificazione sotto-ordinata ed i Piani di settore, la pronuncia resa dalla Corte Costituzionale n. 68/2015 in occasione della declaratoria di incostituzionalità di alcune norme della LR 1/2015.



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Ed invero la pronuncia in parola ha avuto occasione di lambire ed affermare anche aspetti contenutistici inerenti il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Le censure che sono state mosse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla legge della Regione Umbria 1/2015 riguardavano, tra le altre, pure le norme che la stessa detta circa il contenuto del PTCP, in modo particolare i rapporti del Piano provinciale con il PRG, ritenendo di fatto svuotato il contenuto dello strumento di pianificazione provinciale ridotto a mero simulacro di tutela laddove si privi lo stesso del compito di accertare la compatibilità degli strumenti urbanistici comunali.

Si legge infatti nella ricostruzione del fatto ove elenca i motivi di impugnativa : Gli artt. 16, commi 4 e 5, 17, 19 e 21 della medesima legge Reg. Umbria n. 1 del 2015, sono censurati nella parte in cui disciplinano il contenuto del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) e i rapporti di questo strumento urbanistico con il piano regolatore generale (PRG), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera p) , e terzo comma, Cost. In particolare, il ricorrente sostiene che essi riducano drasticamente il contenuto del PTCP, sottraendo alla Provincia il compito di accertare la compatibilità degli strumenti urbanistici comunali con il PTCP, come previsto all'art. 20, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e che limitino la prevalenza del PTCP ai soli contenuti individuati all'art. 17, comma 1, lettera c), punto 1, della legge regionale in esame, assegnando al PRG piuttosto che al PTCP il compito di individuare le diverse destinazioni del territorio e modificando i rapporti di questo strumento urbanistico con i piani regolatori generali. In tal modo le citate disposizioni, oltre a contrastare con i principi fondamentali in materia di governo del territorio, inciderebbero sulla disciplina di una funzione fondamentale attribuita dallo Stato alla competenza delle Province con l'art. 1, comma 85, lettera a) , della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

La parte motiva della pronuncia, in merito alla censura sollevata è la seguente:

“Le censure promosse nei confronti degli artt. 16, commi 4 e 5, 17 e 19 sarebbero prive di fondamento, considerato che la funzione del PTCP di determinare gli indirizzi generali (art. 4, comma 3, lettera c della medesima legge regionale) sarebbe implicita nella qualificazione come piano territoriale e nell'attribuzione della funzione di coordinamento.”

“Anche la tesi della mancata attribuzione alla Provincia del compito di accertare la compatibilità degli strumenti urbanistici comunali con il PTCP, imposto dall'art. 20, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, sarebbe priva di fondamento, atteso che il richiesto controllo di conformità (del PRG al PTCP) sarebbe previsto dal legislatore regionale all'art. 29, comma 2, in sede di conferenza dei servizi (art. 29, commi 3, 4 e 10).”

La Corte, pertanto, disattende le censure ritenendole prive di fondamento, motivando tuttavia sulla base di una ricostruzione che riconosce intatto il ruolo di coordinamento del PTCP nella pianificazione territoriale d'area vasta giacché tale ruolo risulta implicito nella stessa definizione enucleata dalla legge regionale; la motivazione salva parimenti il ruolo del PTCP quale strumento di controllo circa la compatibilità dei piani regolatori generali , in quanto il suddetto controllo risulta espressamente previsto in sede di formazione del piano comunale e specificatamente nella conferenza di servizi di cui all'art. 29 L.R 1/2015.

Si ritiene quindi indubbio il ruolo di controllo svolto dal PTCP sulla pianificazione comunale.

- Si richiama infine la scelta effettuata dalla Provincia di seguire l'iter di approvazione della variante al PTCP di cui all'art. 18 della LR 1/2015 nel senso indicato dalla Regione Umbria, richiamando ancora un principio di leale collaborazione tra Enti che potranno confrontarsi in sede di Conferenza di Copianificazione come previsto dalla norma citata.



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Si rileva che la risposta alle osservazioni della regione, e la loro confutazione, non è agevole in quanto le stesse sono di carattere generale e incentrate ad evidenziare un rapporto tra funzioni provinciali e regionali descritto in modo critico, mentre ad evitare qualsiasi fraintendimento va precisato che la Provincia non vuole e non può sostituirsi alla Regione in materia paesaggistica per cui necessiterebbero approfondimenti che vanno al di là di questo procedimento per sfociare su temi istituzionali più generali.

Si ribadisce inoltre che le NTA del Piano provinciale sono **un mero adeguamento normativo e non modificano in alcun modo i vincoli del Piano e soprattutto non vogliono sostituirsi ai piani di area vasta come quello regionale o di qualsiasi altro piano sovraordinato.**

Il Piano provinciale, attraverso l'adeguamento delle NTA, ha la sua propria funzione fissata dalla legge e disciplina le azioni sul nostro territorio .

I criteri, le direttive, gli indirizzi e soprattutto le prescrizioni descritte nelle NTA, non sono modificate o cambiate, sono caratterizzate da approfondimenti dettati dalla continua evoluzione della legislazione e ispirati da principi generali .

L'adeguamento, doveroso, consente al PTCP di continuare a svolgere la propria funzione in coerenza con la normativa vigente e con il riparto delle competenze di tutti gli Enti in materia paesaggistico-ambientale.

Il PTCP, nel momento in cui il PPR consentirà il completamento del sistema di tutele immaginato dal legislatore, potrà essere il supporto indispensabile al piano regionale a difesa del proprio territorio provinciale.

Si ricorda l'impegno dell'intero Servizio e dell'Ufficio di competenza in questi due anni, dove uno spirito di collaborazione e condivisione con tutti gli Enti ha animato il lavoro .

Una visione della nuova Provincia, anche di supporto ai Comuni, apre a prospettive particolarmente felici ed auspicate dagli Enti stessi.

Per quanto sopra valutato si ribadisce che la variante alle NTA del PTCP in adozione è un adeguamento coerente con il sistema normativo e con la pianificazione sovraordinata.

Si ritiene che le stesse non comporteranno nessuna modifica alle NTA in adozione e pertanto di non accogliere le osservazioni come descritto nella seguente tabella B.

TABELLA B

Osservazioni Regione	Considerazioni	Conclusioni
Osservazioni presentate dalla Regione Umbria – Servizio Urbanistica, Riqualificazione urbana e Politiche della casa, tutela del paesaggio - pec prof.n. 6686/2021.	Sulla base di quanto esposto nelle considerazioni, la richiesta di rivalutazione e modifica dell'adeguamento delle Norme, come è stata avanzata dalla Regione Umbria "Servizio Urbanistica, Riqualificazione urbana e Politiche della casa, tutela del paesaggio" non può essere accolta nel senso di una modifica dell'articolato delle NTA, evidenziando però che quanto osservato dalla stesa Regione sulla scelta del binario procedimentale è stato invece accolto dalla Provincia che ha seguito l'iter di cui all'art. 18 della L.R 1/2015. Considerazioni analoghe possono essere svolte sul parere dato dalla Regione in sede di valutazione di assoggettabilità a VAS ove ha formulato osservazioni sulle fasce di rispetto dai corpi fluviali, anche queste prontamente accolte al fine di assicurare adeguatezza nella tutela .	Si propone di non accogliere.



Provincia di Perugia

Ufficio Territorio e Pianificazione

Conclusioni finali in ordine alle osservazioni presentate in relazione alle Tabelle A e B.

Per quanto sopra in ordine alle osservazioni pervenute a questo Ente, si propone di mantenere l'impianto giuridico delle NTA/PTCP e la relativa relazione di accompagnamento, oggetto della variante del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Perugia (PTCP), di che trattasi, così come adottata con deliberazione consiliare n. 32/2020, sopra richiamata.

Perugia, 05.07.2021

Il Responsabile dell'Ufficio Territorio e Pianificazione
Arch. Mauro Magrini

(Documento firmato digitalmente)