



ORDINE DEGLI ARCHITETTI PIANIFICATORI PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA DI SALERNO

SALERNO, 12/04/11

PROT. 421/R

Al Presidente della PROVINCIA DI SALERNO

Via Roma

Salerno

Osservazioni alla proposta di PTCP

In relazione alla proposta di PTCP depositata ed in particolare alla relativa Normativa Tecnica di Attuazione, il Consiglio dell'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori della provincia di Salerno, nella seduta del 12.04.2011, ha approvato le osservazioni che qui di seguito si formulano.

- Innanzitutto, risulta che la proposta di PTCP non sia stata preceduta dalle intese di cui all'art. 18 co. 8 della L.R.C. 16/2004, per la definizione delle disposizioni relative alle materie di cui al comma 7 dello stesso art. 18. In particolare, dagli artt. 2 e 12 delle NTA del PTCP, emerge che si è proceduto alla individuazione di contesti territoriali univoci per il governo del paesaggio – c.d. Unità di Paesaggio – senza la previa intesa sopra indicata, che deve precedere e non seguire la proposta di piano.

- L'art. 3 delle NTA istituisce un Organismo Permanente per il coordinamento e l'attuazione del piano, costituito in 5 unità operative in diversi ambiti; una di queste è l'Unità di supporto agli enti locali e per l'approvazione della pianificazione comunale.

Tale previsione fa seguito alla delibera di G.P. n. 144 del 07.05.2010 con la quale si provvedeva a chiedere alla Regione Campania la delega alla Provincia per lo svolgimento di tutte le funzioni di supporto tecnico e finanziario ai processi di pianificazione comunale previste dall'art. 40 L.R. 16/04.

Ora, tali previsioni sono state istituzionalizzate ed ufficializzate all'interno di uno dei segmenti dell'Organismo permanente di coordinamento ed attuazione del PTCP.

Senonché nel quadro della disciplina dei rapporti tra Enti prevista nella L.R.C. 16/04 e delle relative prerogative, non vi è margine per ritenere sussistente la legittimazione della Provincia a svolgere tali ruoli.

La LRC 16/04, tra l'altro, *“disciplina gli strumenti di raccordo e coordinamento tra la regione e gli enti locali, da attuare in sede di individuazione degli obiettivi della pianificazione e nella successiva fase di verifica della compatibilità delle scelte adottate.* (art. 4 co. II LRC 16/04).

Tra tali strumenti, rientrano quelli disciplinati al capo VII della stessa legge regionale, rubricato *“Poteri sostitutivi regionali e supporti per l'attività di pianificazione”*, che comprende gli articoli 39 (Poteri sostitutivi) e 40 (Supporti tecnici e finanziari alle province e ai comuni). Tali norme individuano specifiche prerogative facenti capo alla Regione. Più in particolare, la disposizione di cui all'art. 40 individua una “regia” regionale nell'assicurare un supporto tecnico agli enti locali (province e comuni), comprendente la possibilità di avvalimento delle strutture tecnico – amministrative degli uffici regionali competenti nelle materie dell'edilizia e dell'urbanistica.

Ora, tali prerogative non paiono rinunciabili, perché strutturate in relazione a ben delineati ambiti di competenza, che vedono le province ed i comuni entrambi destinatari e non promotori della possibilità di avvalimento di supporti tecnici e finanziari.

D'altro canto e correlativamente, il modello procedimentale delineato dall'art. 24 della LRC 16/04 è strutturato in modo da attribuire rilevanti funzioni ed una consistente partecipazione alle Province nell'ambito del procedimento di formazione ed approvazione dei PUC (verifica di compatibilità con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati e di conformità

con la normativa statale e regionale vigenti e, in caso di esito negativo, attivazione di una conferenza di servizi da parte del Presidente della provincia, da esso stesso o da assessore suo delegato presieduta, al fine di apportare modifiche al Puc). In tale contesto, non appare coniugabile l'affidamento alle Province delle funzioni di supporto tecnico e finanziario ai processi di pianificazione comunale con l'attribuzione delle competenze normativamente delineate dalla legge in sede di approvazione del Puc, laddove si finisce per introdurre un meccanismo di strisciante unicità del centro di imputazione delle funzioni pianificatorie che la legge attribuisce volutamente a distinti enti e ripartisce all'uopo tra comuni e province, in un fisiologico sistema di controllo nell'azione amministrativa che quanto proposto dalla Provincia finirebbe in sostanza per vanificare.

In ordine alla previsione di partecipazione alle audizioni preliminari ex art. 24 co. I LRC 16/04, si fa rilevare come la fase consultiva prevista dalla prefata legge regionale è aperta alle organizzazioni sociali, culturali, economico – professionali, sindacali ed ambientaliste di livello provinciale, dunque, ad organismi espressione dei cc.dd. interessi diffusi, non già agli Enti Territoriali; l'Ente Provinciale è destinatario, in forza della LRC 16/04, di altre e ben definite prerogative, nel procedimento formativo del PUC, così come del pari previste e disciplinate dall'art. 24 cit.

Ciò prefigura l'intenzione dell'Ente provinciale di esercitare pretese, indebite competenze aggiuntive e modificative del quadro delle funzioni previste per legge, a partire da quelle di impulso nell'affidamento della redazione dei PUC.

- La necessaria flessibilità nella formulazione dei diversi livelli di pianificazione non può giustificare le indebite ingerenze sopra viste, che appaiono evidenti anche in altra

disposizione, sempre contenuta nell'art. 2, sotto il paragrafo relativo alle "attività di pianificazione dinamica"; qui si prevede l'istituzione di una Conferenza permanente, nel cui ambito devono essere necessariamente assunte le determinazioni riguardanti, tra l'altro, la pianificazione urbanistica congiunta tra più comuni.

Trattasi di una sorta di atipico "ente locale intermedio" su cui far valere un coordinamento su temi precisi ed a scala comunale, proponendo una serie di contenuti che sono di competenza dei comuni, perché dotati di potestà pianificatoria sui propri territori. Il concetto quindi della conferenza permanente propone una metodica "forzosa" di gestione delle scelte territoriali, non più a scala provinciale, ma locale.

La tendenza a incidere sulla tipicità del procedimento pianificatorio e sul quadro delle competenze comunali in materia emerge in modo ancora più evidente se si considera che il compito della Provincia nell'ambito della pianificazione comunale è la verifica di conformità. Dunque il ruolo della provincia viene a delinearsi in ambiti ben più ampi di quelli istituzionali delineati dalla legislazione urbanistica, proponendosi come partner nella redazione degli strumenti urbanistici comunali, in contrapposizione con il suo ruolo di Ente deputato dalla legge alla verifica di conformità dei piani stessi. Di fatto il PTCP così impostato tende naturalmente a sminuire i contenuti dei piani urbanistici comunali, proponendo una scala intermedia, ben lontana dalla scala di area vasta di competenza. Le principali scelte, infatti, perfino quelle inerenti modalità di perequazione condivisa (tra comuni diversi oltre che di edificazione in aree agricole, asservendo terreni anche di comuni limitrofi), vengono sviluppate per ambiti territoriali allargati (le unità di paesaggio identitario, sottocategoria degli ambiti identitari).

- Al di fuori del quadro normativo ed ordinamentale vigente appare anche il conferimento di funzioni strumentali e di supporto alla pianificazione alla “Fondazione CRIS” (Cultura, Ricerca, Innovazione e Sviluppo), istituita con delibera di C.P. n. 16 del 08.03.2010. Ora, è nota la distinzione tra servizi pubblici locali con rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica (articoli 113 e 113 bis del D. Lgs. 267/2000).

Nell’ambito di tale distinzione, i servizi afferenti alle attività *“di ricerca e sviluppo del territorio, iniziative sperimentali e di tecnologia avanzata”* affidati nelle NTA del Piano alla Fondazione CRIS (cfr. artt. 3 co. V e 23 co. IX), sono certamente da ricondurre a quelli di rilevanza economica, tant’è che vanno certamente ricondotti al novero dei servizi di tipo urbanistico di cui all’Allegato II A del Codice dei Contratti Pubblici – D. Lgs. 163/2006 – integralmente assoggettati alle regole di tale Codice per il relativo affidamento ed espletamento, nel rispetto dei principi comunitari in tema di concorrenza.

I servizi privi di rilevanza economica ex art. 113 bis del Testo Unico Enti Locali, invece, possono essere gestiti oltre che nella forma della società di capitali, anche a mezzo di istituzione, azienda speciale o consorzio, associazione o fondazione costituita o partecipata dall’ente locale. In particolare, per le fondazioni, il comma III dell’art. 113 bis prevede che in loro favore *“gli enti locali possono procedere all’affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero”*.

Stante quanto sopra detto, la materia di cui stiamo trattando non è in alcun modo riconducibile ai servizi culturali e del tempo libero; ed il ruolo della Fondazione CRIS di “organismo strumentale per lo sviluppo del territorio” (art. 3 delle NTA in esame) appare contrastante con quello individuato nella stessa delibera istitutiva – la n. 16/2010 - che correttamente invece fa

riferimento ai servizi sociali e culturali; diversamente, la fondazione sarebbe da intendersi istituita ed operante in patente violazione della disciplina dei servizi pubblici locali e del mercato delle professioni tecniche.

- Il Piano territoriale di coordinamento dovrebbe fornire ai Comuni della Provincia di Salerno che si avviano a redigere i propri strumenti urbanistici un quadro di riferimento sugli elementi strutturali e infrastrutturali di area vasta e le invarianti ambientali e paesaggistiche da tutelare, lasciando alla competenza dei Comuni quei gradi di autonomia indispensabili per poter attuare i propri programmi. Ciò non accade, come si evince dalla lettura - tra gli altri - degli artt. 2, 3, 4, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 69, 84, 86, 88, 93, 95, 97, 101, 102, 103, 104, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 125, 126, 127 e 132.

Esemplificativa dell'indebita attrazione alla Provincia delle competenze è la previsione dell'art. 103, secondo il quale il Comune trasmette all'organismo di piano entro 120 giorni dall'adozione del PTCP un elenco delle opere pubbliche rimaste incompiute affinché possano essere oggetto di partenariato pubblico/privato o completamento ad opera di amministrazioni diverse rispetto a quella originariamente proponente.

- Non è stato previsto un regime transitorio di disciplina dei rapporti tra piani urbanistici comunali già esistenti e nuovo PTCP, tempi di adeguamento, ecc.

Di contro, si impone la redazione dei PUC entro appena 12 mesi dall'approvazione del PTCP (art.59) laddove non solo la LR 16/04 prevede un termine di 24 mesi, ma, soprattutto, mancando la definizione di tempi certi per la costituzione dell'organismo permanente di piano (affidata ad un futuro regolamento anche in ordine alla sua composizione) viene a mancare l'organo che nell'ambito delle stesse, pur contestate previsioni di piano, dovrebbe definire i

contenuti dei singoli ambiti identitari (oltre a fungere da supporto eventuale per il pianificatore comunale). Non si vede come, alla luce di ciò, possa essere rispettato il già scarno termine di 12 mesi assegnato.

- Si deducono, infine, osservazioni relative a specifiche tematiche trattate dal PTCP e non condivisibili:

- Il Piano individua specifici parametri edilizi, con fissazione di indici di fabbricabilità fondiaria, lotti minimi, limiti di cubatura e di altezza, che assolutamente non competono a tale strumento. Ad esempio, all'art.85 si fissano dimensioni per le attrezzature collettive max 1000 mc e altezza di 7 metri; all'art. 69 si individuano i parametri di utilizzazione per le aree montane;

- All'art.91 co. IV, si prevede il parere vincolante dell'Organismo di Piano provinciale per gli interventi nei centri e nuclei storici al di fuori dei piani di recupero e per interventi che non siano di manutenzione e di restauro o recupero;

- All'art. 93, è imposto, da un verso, che i PUC debbano assicurare la densificazione degli insediamenti anche in senso verticale (lett. b) e, da un altro verso, il rispetto dei limiti di altezza di 11 ml ai sensi della legislazione antisismica vigente (?!).

Nel confidare nell'accoglimento delle presenti osservazioni, si porgono distinti saluti.

Ordine Architetti P.P. e C. della provincia di Salerno

Il Consigliere Segretario

Il Presidente

(Arch. Carmine Fiorillo)

(Arch. Maria Gabriella Alfano)

