



REGIONE LIGURIA

Vice Direzione Generale Territorio



aoorig - r_liguri - Regione Liguria
Prot-2022-0244812
del 29/03/2022

Oggetto: Adozione Piano Territoriale Regionale (P.T.R.) – Indicazioni illustrative e esplicative delle novità introdotte dalla Legge regionale 3 maggio 2021, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)).

Ai Comuni della
Liguria

ANCI

Città Metropolitana di
Genova

Provincia di Imperia

Provincia di Savona

Provincia della
Spezia

Ente Parco Alpi Liguri
parcoalpiliguri@legalmail.it

Ente Parco Antola
parcoantola@pec.it

Ente Parco Aveto
protocollo@pec.parc.oaveto.it

Ente Parco Beigua
segreteria@pec.parc.obeigua.it

Ente Parco Monte
Marcello Magra Vara
parcomagra@legalmail.it

Ente Parco Portofino
info@pec.parcoportofino.it

Parco Nazionale delle
5 Terre
pec@pec.parcnazionale5terre.it

Con deliberazione del Consiglio regionale – Assemblea legislativa n. 2 del 25 gennaio-21 febbraio 2022, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 12, Parte II, del 23 marzo 2022 e disponibile sul sito internet istituzionale della Regione, è stato adottato il Piano Territoriale Regionale (P.T.R.).

Alla luce di tale recente adozione, si ritiene opportuno fornire alcune indicazioni illustrative ed esplicative in merito alle ultime modifiche apportate alla Legge urbanistica regionale per effetto della L.r. 3 maggio 2021, n. 6, indicazioni utili, in particolare, per gli Enti tenuti ad esprimere il parere sul P.T.R. di cui all'art. 14, comma 3, della L.r. n. 36/1997 e s.m..

Premessa.

Con la L.r. n. 6/2021, il Legislatore regionale ha inteso perseguire la finalità di attribuire un ruolo maggiormente centrale alla **componente “pubblica”** della pianificazione urbanistica comunale, rappresentata dalla disciplina urbanistica relativa ai **servizi** e alle **infrastrutture**.

Più precisamente, l'intervento riformatore si è concentrato sulla disciplina urbanistica delle previsioni comunali concernenti la ricognizione, il dimensionamento e la localizzazione sul territorio dei servizi di urbanizzazione (pubblici, di interesse pubblico, di carattere locale e generale) nonché delle infrastrutture per la mobilità.

La riforma muove dalla presa d'atto che la legge urbanistica regionale, ancorché sia stata oggetto di una pluralità di interventi normativi di semplificazione dei procedimenti, ha mantenuto la propria originaria impostazione che riconosceva alla pianificazione urbanistica comunale relativa ai servizi e alle infrastrutture pubbliche la medesima rilevanza rispetto alle previsioni riguardanti la destinazione d'uso dei suoli per le diverse categorie urbanistiche di riferimento.

Invero, l'originario impalcato normativo non enfatizzava, in riferimento alla disciplina urbanistica dei servizi e delle infrastrutture, i profili dell'accuratezza delle analisi sulle dotazioni esistenti, della puntuale valutazione dei fabbisogni pregressi e della loro distribuzione sul territorio, del dimensionamento e della localizzazione delle nuove previsioni.

Al fine di conferire maggiore rilievo ai sopra elencati profili, la L.r. n. 6/2021 ha introdotto due **nuovi strumenti di pianificazione urbanistica di livello comunale**: il **Piano dei Servizi e delle Infrastrutture (P.S.I.)** e il **Piano urbanistico locale (P.U.L.)**.

La legge regionale è intervenuta, inoltre, sulla disciplina della L.u.r. dedicata al Piano Territoriale Regionale, con l'obiettivo di rimarcare e rafforzarne la funzione strategica. La riforma ha infatti attribuito alla pianificazione di livello regionale il compito di individuare i comuni che sono tenuti all'adozione dei due nuovi strumenti urbanistici.

In coerenza con le aree tematiche di intervento, la L.r. n. 6/2021 si articola in tre parti. La prima parte (artt. 1 e 2) contiene le modifiche relative alla elencazione degli strumenti della pianificazione urbanistica comunale e ai rinnovati contenuti del P.T.R..

La seconda parte (artt. 3 e 4) introduce nella legge urbanistica regionale la definizione dei contenuti del Piano dei servizi e delle Infrastrutture e del Piano urbanistico locale, disciplinando altresì i relativi procedimenti di adozione e approvazione, nonché quelli per le varianti e per gli aggiornamenti.

La terza parte contiene norme di raccordo e di adeguamento della legge urbanistica alle modifiche introdotte.

Si segnala, inoltre, che per la redazione della disciplina urbanistica comunale l'art. 8-*bis* delle Norme di attuazione del P.T.R. attribuisce alla Città Metropolitana di Genova, alle Province e agli Enti Parco la possibilità di svolgere, a favore dei Comuni, funzioni di coordinamento e di supporto tecnico-operativo con riferimento a contesti territoriali omogenei.

La nuova disciplina del Piano Territoriale Regionale.

Com'è noto, la pianificazione territoriale di livello regionale fornisce il quadro generale di riferimento per le scelte pianificatorie dei diversi livelli di governo del territorio, con particolare riguardo alle componenti paesistica, ambientale, insediativa e infrastrutturale, in coerenza con gli obiettivi e i contenuti della programmazione economico-sociale della Regione.

Al fine di potenziare la componente della pianificazione urbanistica comunale relativa ai servizi e alle infrastrutture, la legge regionale n. 6/2021 ha introdotto importanti innovazioni concernenti il contenuto del quadro strategico del P.T.R. (art. 11, L.r. 36/97). In particolare, è stato attribuito al P.T.R. il compito di operare una classificazione tra i Comuni liguri in base al ruolo che gli stessi potrebbero svolgere nell'erogazione di servizi pubblici e di pubblico interesse.

A tale riguardo, è stata introdotta la distinzione tra comuni che hanno configurazione di **città, conurbazione costiera o valle urbana** (nuova lettera e-*bis*) del terzo comma dell'art. 11) e comuni che svolgono la funzione di **poli attrattori dell'entroterra** (lettera e-*ter*)).

I primi si caratterizzano per il fatto che nel relativo territorio devono essere previste – oltre le dotazioni obbligatorie di cui all'art. 34, comma 1 – le dotazioni di livello sovracomunale di cui comma 2.

Per le città, le conurbazioni costiere e le valli urbane, lo strumento urbanistico fondamentale diventerà il P.S.I., che, unitamente al P.U.L., **sostituirà** il P.U.C..

Sono invece qualificabili come “poli attrattori dell'entroterra” quei comuni che siano collocati lungo direttrici di comunicazione viaria di fondovalle e che costituiscano riferimento per i comuni compresi nel relativo ambito territoriale.

Per tali comuni, l'adozione del P.S.I. (e quindi del P.U.L.) in sostituzione al P.U.C. è **facoltativa**.

Ai fini sopra indicati, il P.T.R. ha individuato tali ambiti territoriali dell'entroterra, fornendo altresì le indicazioni e la disciplina degli interventi volti a contrastare l'abbandono dei suddetti territori e a favorire processi di reinsediamento, anche al fine di ridurre la dipendenza dei Comuni dell'entroterra dalle città.

Il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 11 riconosce comunque ai Comuni che non sono stati espressamente individuati dal P.T.R. come poli attrattori dell'entroterra (in quanto non ancora dotati di servizi per assolvere a fabbisogni di livello sovracomunale) la possibilità di dotarsi del P.S.I. in luogo del P.U.C..

A tal fine, la norma richiede che i comuni interessati raggiungano un'intesa volta a individuare un bacino d'utenza coerente con la realizzazione di una o più tipologie di dotazioni territoriali tra quelle individuate dall'art. 34, comma 2.

Va infine segnalata l'introduzione, tra i contenuti del quadro strategico del P.T.R., dell'indicazione dei **principi di sostenibilità ambientale**, principi ai quali si dovranno attenere i Comuni nell'ambito dell'esercizio della relativa potestà pianificatoria.

Detti principi sono indicati nell'**art. 8 delle Norme di attuazione del P.T.R.**

Il Piano dei Servizi e delle Infrastrutture (P.S.I.)

Il Piano dei Servizi e delle Infrastrutture rappresenta il **nuovo principale strumento di pianificazione urbanistica** per i Comuni qualificati dal P.T.R. come città, conurbazioni costiere o valli urbane, da un lato, e poli attrattori dell'entroterra, dall'altro.

Il P.S.I. stabilisce il sistema delle dotazioni territoriali esistenti e previste di livello locale e sovracomunale, le quali possono essere funzionali anche al soddisfacimento dei

bisogni dei territori che fanno riferimento alla città, conurbazione costiera, valle urbana o polo attrattore dell'entroterra per l'assolvimento dei fabbisogni locali.

L'assetto urbanistico locale viene definito in base al sistema delle dotazioni territoriali e in coerenza con le indicazioni strategiche delineate dal P.T.R. e con le previsioni relative ai servizi e alle infrastrutture di livello sovracomunale contenute nel P.T.C. provinciale e nel P.T.G. della Città Metropolitana, nonché in conformità al vigente P.T.C.P.. Rispetto a tale ultimo profilo, è fatta salva la possibilità di richiedere alla Regione, unitamente all'approvazione del piano, anche le contestuali modifiche all'assetto insediativo del livello locale del P.T.C.P. funzionali alle previsioni di nuove infrastrutture e servizi previste dal P.S.I..

La disciplina del P.S.I. è dettata dal nuovo **art. 23-bis** della L.r. n. 36/1997 (che ne descrive i contenuti) e dall'**art. 23-quinquies** (che ne regola la procedura).

In particolare, l'art. 23-*bis* disciplina l'impostazione generale del P.S.I. e individua i relativi elementi costitutivi, rappresentati dal documento di preparazione del Piano e dal progetto del PSI, ai quali si aggiungono il rapporto preliminare e il rapporto ambientale ai sensi della L.r. n. 32/2012.

Per quanto concerne il **documento di preparazione del Piano**, trattasi dell'atto che contiene la puntuale analisi della struttura insediativa del Comune nonché la distribuzione del carico urbanistico e dei relativi fabbisogni di servizi, in modo da far emergere, da un lato, le carenze e, dall'altro, le maggiori disponibilità affinché sia ottenuto il necessario riequilibrio tra le diverse zone/parti del territorio comunale.

Il documento di preparazione del Piano deve altresì contenere l'analisi della mobilità cittadina e la distribuzione dei relativi servizi tra le diverse parti del Comune. Tale analisi risulta funzionale alla previsione del rinnovo e del potenziamento dei servizi per la mobilità pubblica nelle aree meno servite rispetto al carico urbanistico presente nonché alla dislocazione dei servizi per ridurre gli spostamenti delle persone sul territorio.

Il **progetto del P.S.I.** contiene invece le previsioni rispondenti a quanto emerso dal documento di preparazione del Piano e individua i limiti dello sviluppo insediativo che potrà essere previsto dal Piano Urbanistico locale **in funzione dell'entità delle dotazioni territoriali, sia obbligatorie che soprattutto aggiuntive, che il piano avrà previsto**. Si garantisce in tal modo alla componente "pubblica" della pianificazione urbanistica comunale il **ruolo prevalente** rispetto alle previsioni relative all'utilizzo del suolo, le quali saranno conseguentemente adottate con il P.U.L. sulla base delle scelte relative all'assetto dei servizi e delle infrastrutture.

Si ritiene peraltro utile far presente che gli interventi prioritari contenuti nel P.S.I. sono ammissibili ai finanziamenti regionali di cui all'art. 4, comma 11, lettera e), della legge regionale 27 dicembre 2016, n. 34 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2017).

Con riferimento al **procedimento di adozione e approvazione** del P.S.I., si osserva che la disciplina prevista dall'art. 23-*quater* ricalca pressoché integralmente quella prevista dall'art. 38 per il P.U.C..

Pertanto, spetta al Comune provvedere alla relativa adozione (con deliberazione del Consiglio comunale), mentre la Regione è competente per l'approvazione del piano (che avviene con deliberazione della Giunta regionale).

Tra i principali **elementi di differenziazione** rispetto al procedimento di adozione e approvazione del P.U.C., si fa presente che:

1. il parere vincolante espresso dalla Regione in qualità di autorità competente per la VAS è da rendersi in relazione alla compatibilità rispetto alle indicazioni strategiche del P.T.R. e all'applicazione da parte del Comune dell'art. 23-*bis*;
2. il termine perentorio entro il quale la Regione è tenuta all'approvazione del P.S.I. risulta pari a sessanta giorni dal ricevimento della deliberazione comunale di cui all'art. 23-*quater*, comma 6 (anziché centoventi giorni come previsto in riferimento al procedimento di approvazione del P.U.C.).

In analogia con quanto previsto per il P.U.C., il comma 12 dell'art. 23 *quater* disciplina gli **aggiornamenti** del P.S.I., qualificandoli come modifiche coerenti con il documento di preparazione del Piano che non comportino una riduzione delle dotazioni funzionali di servizi e infrastrutture né l'incremento del tetto massimo di unità di carico urbanistico stabilito dal P.S.I. che possono essere previste sul territorio comunale.

Costituiscono invece **varianti** al P.S.I. le modifiche non rientranti nei margini di flessibilità o negli aggiornamenti.

Anche nei confronti del P.S.I., dei suoi aggiornamenti e varianti si applicano le **misure di salvaguardia** previste all'art. 42.

Il **comma 15** dell'art. 23-*quater* individua un **termine finale** entro il quale il P.S.I. deve essere adottato dai comuni individuati dal P.T.R.. Il termine ha durata **biennale** e decorre dalla data di approvazione del P.T.R..

Il mancato rispetto di tale termine comporta il **divieto di adozione e di approvazione di modifiche al vigente strumento urbanistico comunale**, fatta eccezione per quelle modifiche finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche, di interventi aventi ad oggetto

attività produttive, opere necessarie per l'incolumità pubblica o privata, nonché interventi di rigenerazione urbana ai sensi della L.r. n. 23/2018 e s.m..

Con riferimento ai comuni per i quali il **procedimento di formazione del P.U.C.** risulti **in corso** alla data di approvazione del P.T.R., il suddetto termine è elevato a **cinque anni** che decorrono dalla data di approvazione del P.U.C., la cui formazione potrà pertanto essere completata. A tale riguardo, si precisa che, ai sensi dell'articolo 38 della L.r. 36/1997 e s.m., il procedimento di formazione del P.U.C. prende avvio con l'approvazione da parte della Giunta comunale dello **schema di progetto di P.U.C.** e del relativo rapporto preliminare al fine dell'assolvimento della procedura di VAS di cui alla l.r. 32/2012 e s.m.. Anche in questo caso operano gli stessi **divieti stabiliti dal comma 15** in relazione al caso in cui il termine decorra infruttuosamente.

Peraltro, è opportuno ricordare che per i **Comuni non dotati di P.U.C.** opera anche la disciplina di cui agli **artt. 47-bis, comma 2, e 47-ter, comma 1-bis**, che sancisce l'applicazione dei **divieti** e delle **limitazioni** di cui all'**articolo 15, comma 1, della L.r. n.13/2014** (Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio) nel caso in cui non venga adottato il PUC entro il **31 dicembre 2023**.

Si evidenzia, infine, che la Regione emanerà apposite linee guida contenenti criteri e modalità per la redazione del P.S.I. nonché i relativi margini di flessibilità.

Il Piano urbanistico locale (P.U.L.).

Il Piano urbanistico locale è uno strumento urbanistico avente ad oggetto la disciplina dell'uso del territorio comunale in coerenza con il P.S.I., del quale costituisce il **necessario completamento** per stabilire l'assetto urbanistico del Comune.

È importante sottolineare che il P.U.L., in quanto atto di **esclusiva competenza comunale**, deve essere elaborato in **conformità** con la vigente pianificazione territoriale di livello regionale, metropolitano e provinciale, con la conseguenza che **non sono ammesse varianti ai piani territoriali e di settore di livello sovraordinato**.

Per quanto attiene agli elementi costitutivi del P.U.L., il nuovo **art. 23-ter** fa rinvio alle norme della legge urbanistica relative al P.U.C. con riferimento ai contenuti non oggetto di disciplina da parte del P.S.I..

Sul versante procedimentale, si rimarca che la competenza in ordine all'adozione e all'approvazione del P.U.L. è in via esclusiva comunale.

Analogamente a quanto previsto dall'art. 39 per il P.U.C. semplificato, è inoltre esclusa la fase di consultazione di cui alla L.r. n. 32/2012 e s.m. e si procede direttamente alla verifica di assoggettabilità a VAS.

Anche per il P.U.L., la disciplina di recente introduzione fornisce una definizione degli aggiornamenti e delle varianti.

In particolare, costituiscono **aggiornamenti** del P.U.L. le modifiche non incidenti sul Documento degli Obiettivi, che siano **conformi** ai piani territoriali e di settore di livello sovraordinato e che non comportino l'incremento del carico urbanistico complessivo previsto dal P.S.I., né l'individuazione di nuovi distretti di trasformazione.

Gli aggiornamenti del P.U.L. rientrano nella competenza della **Giunta comunale**.

Le modifiche non rientranti nei margini di flessibilità o negli aggiornamenti costituiscono invece **varianti** al P.U.L. e sono di competenza del **Consiglio comunale**.

Il P.U.L. deve essere **adottato entro un anno** dalla data di approvazione del P.S.I.. In attesa dell'approvazione del P.U.L. **non possono essere apportate modifiche agli strumenti urbanistici comunali vigenti**.

Anche in relazione al P.U.L., Regione emanerà apposite linee guida contenenti criteri e modalità per la relativa redazione del P.S.I. nonché i relativi margini di flessibilità.

Norme di raccordo e ulteriori modifiche legislative.

Tra le modifiche introdotte dalla legge regionale n. 6/2021, occorre porre l'accento su alcune norme di raccordo e di adeguamento della legge urbanistica regionale.

In primo luogo, è stato **abrogato l'art. 39-bis** relativo alla conversione in P.U.C. dei P.R.G. corredati di disciplina paesistica, considerato che il relativo termine per la conversione è ormai scaduto e la disposizione risultava pertanto obsoleta.

Ha inoltre costituito oggetto di modifica la disciplina prevista dal Capo III *bis* in riferimento alle **limitazioni all'attività di pianificazione e all'attività urbanistico-edilizia** stabilite per i **comuni** che siano **dotati di strumento urbanistico generale vigente da oltre dieci anni**.

In particolare, al **comma 2**, dell'**art. 47-bis** è stato individuato un nuovo termine entro il quale i suddetti comuni sono tenuti ad adottare il P.U.C., termine che per effetto della modifica risulta essere oggi il **31 dicembre 2023**.

Nell'ambito dell'**art. 47-ter** è stato invece introdotto un **nuovo comma 1-bis** che, simmetricamente a quanto previsto dal comma 2 dell'**art. 47-bis**, prevede che anche i comuni dotati di S.U.G. da oltre un decennio, corredato da disciplina paesistica di livello puntuale, che non adottino il P.U.C. entro la data del **31 dicembre 2023** siano soggetti ai divieti e alle limitazioni stabiliti dall'**art. 15**, comma 1, della legge regionale 6 giugno 2014, n. 13 (Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio), con la conseguenza

che in tali comuni non potranno essere rilasciate autorizzazioni paesaggistiche aventi ad oggetto interventi di nuova costruzione, sostituzione edilizia e ristrutturazione edilizia.

Distinti saluti.

IL VICE DIRETTORE GENERALE

Arch. Pier Paolo Tomiolo