

# Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Assessorato alla pianificazione territoriale  
alla mobilità e alle infrastrutture di trasporto

## La nuova politica urbanistica della Regione

Relazione dell'assessore Lodovico Sonego

Villa Manin di Passariano  
Giovedì 24 febbraio 2005

**BOZZA NON CORRETTA**

Gentili ospiti, autorità,

desidero innanzitutto ringraziarvi per la partecipazione a questo incontro tramite il quale l'amministrazione propone alla comunità regionale i caratteri fondamentali della nuova politica urbanistica del Friuli Venezia Giulia. E' noto che nel programma del governo regionale la questione del territorio e dell'urbanistica ha una collocazione centrale e che vi è il desiderio di imprimere una accelerazione al programma riformatore anche in questo settore: nuova politica urbanistica regionale significa nuova legislazione riformando in modo organico la vecchia legge 52 del 1991 e anche nuovo piano territoriale regionale. Si tratta di un obiettivo ambizioso ma nel contempo ineludibile. Abbiamo iniziato ad operare sulla materia già nel 2004 con l'allestimento di un gruppo di lavoro composto da una dozzina di esperti che ci hanno aiutato a ritrovare il bandolo di un dibattito politico e disciplinare che nel corso degli anni si era smarrito a causa, principalmente, dell'affievolimento del ruolo della Regione. Il gruppo di lavoro, che colgo l'occasione di ringraziare pubblicamente, è composto da personalità di diverso orientamento culturale e disciplinare e anche proprio per questo ci ha permesso esiti molto ricchi e completi. Vorremmo che il 2005 fosse l'anno della accelerazione riformatrice mettendo a frutto il lavoro dell'anno scorso e sviluppando una discussione estesa che sappia coinvolgere tutti gli enti locali, le professioni, i cittadini e le imprese. Desidero dichiararlo in maniera diretta, riformare la legge regionale e approvare un nuovo piano territoriale implica un reale coinvolgimento della comunità poiché si tratta di due strumenti destinati ad influire in modo profondo sul futuro del Friuli Venezia Giulia.

## **1. FVG. Una tradizione importante.**

Lavoriamo per il futuro, ma decideremmo male se non tenessimo in debita considerazione il presente e il passato e, soprattutto, se non dessimo il giusto peso al fatto che la nostra Regione ha una tradizione di alto livello nelle politiche territoriali. Siamo una delle regioni più ordinate, i comuni hanno acquisito nel corso degli anni una importante competenza nella pianificazione, siamo un territorio con un buon grado di tutela ambientale e in cui il suolo non è stato oggetto di saccheggio a macchia d'olio. Non è un caso che contrariamente a quanto accade anche in regioni vicine la collocazione delle reti infrastrutturali non assume il connotato della quasi impossibilità tecnica dovuta alla saturazione. Questo elevato grado di civiltà territoriale è una risorsa straordinaria che dobbiamo preservare con scrupolo, per noi e per le generazioni a venire, dicendo in primo luogo che nuova politica urbanistica regionale non significa *laissez faire*, vuol dire piuttosto valorizzazione ulteriore della tradizione che ci è propria e che deriva dal ruolo intelligente delle istituzioni pubbliche ma anche dal civismo dei cittadini che dobbiamo rivendicare con orgoglio come un valore positivo. Lo scarso livello di abusivismo edilizio non nasce infatti dal caso.

## **2. Il disordine è un costo.**

L'esempio del vicino Veneto può aiutarci a riflettere su noi stessi. Quel territorio è stato oggetto di un uso a macchia d'olio e senza guida concentrato senza soluzione di continuità lungo gli assi viari degli anni cinquanta. Il risultato è che il territorio è saturo, la qualità della vita delle persone è critica e la inutilizzabilità del suolo costituisce ormai un vincolo strutturale allo sviluppo economico; non è infatti un caso che il disordine territoriale abbia spinto l'amministrazione regionale di cui come è noto non fanno parte né i comunisti né i verdi a varare il cosiddetto blocco dei capannoni. E non è un caso nemmeno che sia così difficile affrontare l'ammodernamento infrastrutturale di cui la vicenda del passante di Mestre è un simbolo. Il Veneto è l'emblema di come la "libertà" di disporre del suolo senza rispettare alcuna programmazione consenta nell'immediato tassi di sviluppo elevati, ma anche di come già nel medio periodo i costi in termini

di condizione individuale, i costi macroeconomici e persino quelli micro siano tali da costituire un vincolo ad un ulteriore sviluppo.

### **3. Più ricchi e più civili.**

Imprimere una accelerazione riformatrice alla nostra politica territoriale vuole dire pertanto rilanciare un ruolo di governo forte e moderno delle istituzioni pubbliche con lo scopo di migliorare la condizione ambientale di ogni cittadino e nel contempo assicurargli le migliori opportunità di ricchezza materiale. **L'obiettivo** della politica urbanistica che proponiamo con la riforma della legge 52 e del PUR **è diventare una regione ancora più ricca e più civile**; il Friuli Venezia Giulia è una delle trenta regioni più ricche del continente, vogliamo che anche grazie all'uso lungimirante del territorio possa continuare a rimanere nel gruppo di testa e anzi a migliorare il suo vantaggio competitivo in ambito nazionale ed internazionale. L'urbanistica è una potente ed efficace leva di politica economica ed industriale, non produce effetti nel breve periodo ma nel medio lungo dispiega esiti stabili e che non vengono messi in discussione dai tassi di cambio o dalle politiche tributarie; è dimostrato che le sovvenzioni pubbliche alle imprese svolgono un effetto modesto ed effimero, una politica urbanistica lungimirante capace di produrre un vantaggio competitivo di tipo territoriale rappresenta invece un differenziale economico di lungo periodo. Va detto anche che la qualità ambientale rappresenta e costituirà sempre più in futuro un elemento costitutivo della competitività economica, è per tali ragioni che qui vogliamo lanciare l'idea di un patto tra istituzioni, cittadini ed imprese al fine una nuova politica urbanistica che si prefigga un Friuli Venezia Giulia più ricco e più civile sapendo da un lato programmare l'impiego del territorio in una ottica di lungo periodo, assumendo positivamente dall'altro la politica della modernizzazione e adattando inoltre il profilo delle istituzioni e l'azione di governo a tale scopo.

#### **4. Centralità dei cittadini e delle imprese.**

Il PUR e la legge 52 hanno svolto una funzione utile: il piano ha guidato la comunità regionale nella fase dello sviluppo economico evitando i guasti che gli anni della crescita hanno indotto dove invece è prevalso il *laissez faire*, la 52 ha disciplinato la materia dell'urbanistica e dell'edilizia in maniera organica introducendo elementi di riforma che nel 1991 erano davvero innovativi. A distanza di molti anni, caratterizzati da profondi cambiamenti economici, sociali, istituzionali e costituzionali, è bene che tanto il piano che la legge lascino il posto ad un piano regionale strutturalmente diverso e ad una legge che sappia meglio corrispondere alle innovazioni costituzionali nonché alla riforma del sistema delle autonomie locali che questa giunta desidera realizzare parallelamente alla riorganizzazione della macchina regionale. C'è una questione quasi preliminare che va affrontata dai soggetti istituzionali in causa: per chi facciamo la riforma? La Regione propone che nel cammino impegnativo che ci porterà alla nuova legge e al nuovo piano il sistema delle istituzioni assuma esplicitamente l'obiettivo della centralità del cittadino e delle imprese e che tale obiettivo si affianchi a quello di diventare più ricchi e più civili. La giunta afferma con convinzione che intende spogliare la Regione di molte delle attribuzioni presenti per dare seguito ad una nuova politica caratterizzata da una forte devoluzione di competenze in direzione degli enti locali, allo stesso tempo dichiara che la devoluzione non è un obiettivo; è semplicemente un mezzo per corrispondere meglio alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Sarebbe sbagliato pensare alla devoluzione come ad una nuova ripartizione del potere, se si affronta il problema così è fatale che il potere rimanga dov'è; dobbiamo piuttosto statuire la centralità di cittadini ed imprese e pensare alla riduzione delle attribuzioni della Regione come modo per meglio corrispondere ai loro bisogni. La conseguenza deve essere l'impegno a combattere ogni forma di autoreferenzialità della pubblica amministrazione, di tutte le articolazioni della pubblica amministrazione, non importa se quella regionale o del comune.. Appare evidente insomma che stiamo parlando di una nuova urbanistica che non è soltanto un efficace motore della crescita economica ma anche riforma della pubblica amministrazione e lotta alla autoreferenzialità

degli sportelli pubblici. La Regione intende ridurre il numero delle sue attribuzioni urbanistiche evitando tuttavia di trasferirle *sic et simpliciter* agli enti locali, vuole invece perseguire lo scopo di ridurre la quantità delle procedure e degli atti del sistema. Già nel corso del 2004 abbiamo fatto importanti passi in tale direzione: le conformità urbanistiche non sono più firmate dall'assessore regionale ma dai sindaci il che sgrava gli uffici regionali di circa 400 istruttorie ogni anno. Gli strumenti urbanistici comunali generali e le loro varianti vengono licenziati dalla giunta regionale rigorosamente entro i novanta giorni di legge il che comporta l'accorciamento e la certezza dei tempi di restituzione dei piani. Paiono piccole cose, sono in realtà fatti rilevanti e frutto di una forte volontà politica che nel 2004 ha anticipato ciò che sto proponendo ora.

#### **5. Il governo del territorio è dei comuni.**

L'incontro di oggi è l'inizio di una campagna di ascolto che la giunta regionale ha deciso di promuovere per sollecitare il dibattito politico e disciplinare, come potete constatare dalle cose che l'assessore sta dicendo la giunta propone una discussione sulle opzioni fondamentali con lo scopo di consentire poi all'esecutivo e al legislativo di compiere sintesi razionali ed utili. Una delle opzioni più importanti è la affermazione, da scrivere in modo secco nella nuova legge, che **il governo del territorio è dei comuni**. La dichiarazione è tutt'altro che scontata e per nulla priva di conseguenze: attenzione è una affermazione che mette in discussione la Regione ma anche i comuni.

#### **6. Regione più piccola ma più autorevole.**

L'urbanistica del Friuli Venezia Giulia è stata tradizionalmente caratterizzata da un ruolo molto forte dalla Regione che si è manifestato con molti aspetti positivi e vari difetti. Nel corso del tempo quel ruolo è purtroppo scivolato sempre di più verso un profilo caratterizzato da una invadenza tentacolare negli aspetti procedurali più minuti e da una riduzione dell'autorevolezza nel programmare e governare le grandi questioni strategiche di scala regionale. E' necessario ribaltare tale deriva organizzando la ritirata della Regione dalle questioni più minute per concentrare la

missione dell'istituto su un numero limitato di materie che costituiscono motivo di interesse regionale con una facoltà di governo più cogente di ora.

**1.** Il nuovo piano territoriale regionale dovrà quindi fondarsi sul postulato che il governo del territorio è dei comuni e concentrasi in modo cogente su poche materie:

- a) aria, acqua, suolo ed ecosistemi della fauna e della flora;
- b) paesaggio e documenti della cultura;
- c) sistemi infrastrutturali e tecnologici;
- d) sistemi degli insediamenti.

**2.** Il nuovo piano territoriale regionale dovrà permettere alla Regione di perseguire i seguenti obiettivi:

- a) le migliori condizioni per la crescita e la competitività economica;
- b) le pari opportunità per tutti i territori;
- c) la coesione sociale interna e l'integrazione con i territori esterni;
- d) il miglioramento delle condizioni di vita degli individui, della flora e della fauna;
- e) la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale, storico e paesaggistico.

**3.** Il nuovo piano territoriale regionale, infine, dovrà essere definito ed approvato ricorrendo, fra le altre, alle seguenti metodologie:

- a) coinvolgimento degli enti locali tramite l'Assemblea delle Autonomia e delle parti sociali tramite l'istituto della concertazione;

- b) coinvolgimento, più in generale, del pubblico interessato ricorrendo alle procedure di Agenda 21;
- c) ricerca della massima compatibilità ambientale tramite il ricorso alla Valutazione Ambientale Strategica;
- d) definizione dello strumento sulla base delle procedure specificamente previste dal decreto Urbani al fine di assegnargli valenza paesaggistica e i benefici previsti dal decreto medesimo.

## **6. Il PRG comunale nella nuova legge.**

Si è detto che la Regione deve organizzare la propria ritirata strategica riducendo il suo intervento sulla pianificazione dei comuni il che, volendo evitare come si è detto il *laissez faire*, fa sorgere una sfida rilevante tanto per la Regione che per i comuni. L'obiettivo è che la Regione presidi in modo molto efficace i cardini portanti della pianificazione comunale intervenendo sull'ossatura del piano ovvero sulle scelte essenziali da cui dipende il presente e il futuro della comunità di quel comune ma anche dell'area vasta circostante. L'ossatura del PRG deve adeguarsi senza riserve alle scelte dello strumento regionale di pianificazione poiché è stabilito che il piano regionale esercita la sua funzione su un numero limitato di materie, ma lo fa in modo efficace, in base al principio della tutela degli interessi delle aree vaste, nonché di tutto il Friuli Venezia Giulia se non di aree ancora più ampie. Starà poi alle determinazioni autonome del comune decidere come riempire i vuoti che ci sono negli interstizi dell'ossatura garantendo che gli strumenti attuativi non stravolgano surrettiziamente le decisioni dello strumento generale. Annuncio che desideriamo introdurre novità importanti in materia di controlli: in omaggio all'impegno della ritirata strategica la Regione ritiene debba essere superata la attuale prassi di controllare un numero così ampio di strumenti attuativi comunali. Vorremmo invece arrivare alla soppressione dei controlli e delle approvazioni preventive che desideriamo sostituire con un ricorso limitato, anche se molto scrupoloso, ai controlli campione



e soprattutto con la valorizzazione cogente del principio di responsabilità. Anche la soppressione dei controlli apre una sfida per la Regione e soprattutto per i comuni: è evidente che non sarà possibile rifarsi in modo generico al principio di responsabilità sostenendo troppo banalmente che i sindaci e gli assessori rispondono ai cittadini ogni cinque anni; sarà invece necessario un modello di gestione dell'urbanistica comunale in cui sia previsto un grado elevato -ed esigibile- di *accountability*. Dobbiamo infatti tener presente che l'obiettivo di diventare più ricchi e più civili nei termini descritti in precedenza è possibile solo con il rispetto completo dei principi di legittimità e di legalità. Dovrà valere anche per i piani dei comuni la procedura di valutazione ambientale strategica e il metodo di Agenda 21. La 52 disciplina in modo organico anche la materia dell'edilizia, affronteremo anche tali aspetti con azioni di semplificazione dei procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni.

## **7. Adeguatezza e sussidiarietà.**

La nuova politica urbanistica che desideriamo inaugurare comincerà a prendere forma nel corso dell'anno. Come è possibile desumere già da questa relazione la giunta regionale offre al dibattito un impianto generale ed organico con cui riformare sia la legge che il piano. Siamo consapevoli che la riforma comporterà l'obbligo di un profondo cambio della mentalità e delle modalità gestionali con cui la Regione ha fin qui amministrato il territorio, ma è bene che si diffonda parimenti la consapevolezza che, ancora una volta, nasce una sfida inedita e difficile anche per sindaci ed assessori. Il governo del territorio è dei comuni si è detto: i municipi riceveranno nuovi poteri ma tutti insieme dovremo fare i conti con il principio di adeguatezza, non è vero che Udine e Ligosullo abbiano le medesime possibilità di governare autonomamente gli stessi problemi se questi superano una certa soglia dimensionale e di complessità. Eppure tale difficoltà non farà recedere la Regione dalla volontà della devoluzione delle attribuzioni. Dal lato delle amministrazioni comunali sarà necessario che la consapevolezza di cui parlo si diffonda e diventi patrimonio radicato per

rappresentare la molla di un processo di autoriforma che porti i municipi ad organizzarsi su area vasta per soddisfare il principio di adeguatezza e pure per applicare quello di sussidiarietà; quando gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dai comuni ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di area vasta è quella dimensione da ricercare per la soluzione dei problemi. Nel quadro che sto tratteggiando é plausibile che possano venire assegnati alle province funzioni simili a quelle attualmente previste dalla legge regionale 52 e purtroppo rimaste sin qui sulla carta. La nuova politica urbanistica che viene proposta in questa sede è completamente coerente con la riforma degli enti locali proposta dal collega Franco Jacop, la nostra è la coerenza di fondo di una compagine di governo che desidera caratterizzarsi per un riformismo di profilo e sa che fare le riforme è faticoso, difficile ma corrisponde agli interessi generali della comunità.

#### **8. DDL per il nuovo piano.**

Voglio tornare brevemente sul nuovo piano. Sarà un compito arduo e richiederà un tempo adeguato il che ci spinge a cominciare subito l'impresa. Se però redigessimo il nuovo piano sulla base della vigente legge 52 lo strumento nascerebbe già vecchio perché le norme attuali prescrivono uno strumento del tipo del vecchio PUR e, come ho detto in precedenza, questo è un esito che davvero non desideriamo perché impedirebbe ogni ipotesi di nuova politica urbanistica regionale. Le alternative sono due: a) attendere la fine della riforma della 52 e solo allora iniziare a lavorare al nuovo piano; b) approvare presto uno stralcio di riforma della 52 che focalizzandosi su pochissimi articoli consenta di iniziare a lavorare sul nuovo piano da subito e con i contenuti indicati nella relazione presente. L'amministrazione propone la seconda opzione.

Oggi parte pubblicamente il cammino della riforma, dovremo cercare di fare presto e bene e con il proposito di contribuire davvero a fare del Friuli Venezia Giulia una regione ancora più ricca e più civile.