



Città
di Lucca

il Piano Operativo

Rapporto del Garante
dell'informazione e della
partecipazione

Nicoletta Papanicolau
30.09.2024 14:27:35
GMT+02:00

SINDACO DI LUCCA
Mario Pardini

APPROVAZIONE

Allegato B

Città di Lucca

PIANO OPERATIVO

Verso il Piano Operativo – Io sono Lucca: facciamo un Piano

**RAPPORTO DEL GARANTE DELL'INFORMAZIONE E DELLA
PARTECIPAZIONE**

ex art. 38 L.R. Toscana del 10 novembre 2014 n.65

a cura di Nicoletta Papanicolau

Settembre 2024

Indice generale

.....	3
L'adozione dello strumento di pianificazione. Un Piano che per essere "Operativo" richiede un'analisi di dettaglio del territorio.....	4
Dalla conoscenza del territorio.....	4
... allo Statuto dei luoghi.....	5
Gli esiti del percorso partecipativo. Il Quaderno 3.....	6
L'informazione a seguito dell'adozione del Piano Operativo.....	6
Adozione e approvazione a cavallo tra due Amministrazioni comunali. Adeguamento e integrazione delle linee di indirizzo per la controdeduzione delle osservazioni.....	7
Il ruolo dei cittadini a seguito dell'adozione del Piano Operativo. Le osservazioni.....	8
Gli esiti della fase delle controdeduzioni e loro approvazione.....	9
I due sub-procedimenti prima dell'approvazione del Piano Operativo.....	9
L'efficacia del Piano Operativo.....	10
.....	3
Rapporto del Garante dell'informazione e della partecipazione	

RAPPORTO DEL GARANTE DELL'INFORMAZIONE E DELLA PARTECIPAZIONE art. 38 L.R. Toscana del 10 novembre 2014 n.65

L'adozione dello strumento di pianificazione. Un Piano che per essere “Operativo” richiede un’analisi di dettaglio del territorio

Con l'adozione del Piano Operativo (deliberazione del Consiglio Comunale n.103 del 26.10.2021) il Comune di Lucca ha aperto una nuova fase del procedimento di formazione di tale strumento di pianificazione urbanistica.

In particolare si può affermare che il Piano Operativo adottato costituisce un progetto di Piano già definito in ogni sua parte, ma non ancora “blindato”. Anche nella fase successiva all'adozione, infatti, un ruolo significativo viene riconosciuto ai membri della comunità che vivono il territorio, ai quali il Comune deve dare voce in quanto portatori di interessi, riconoscendo loro la possibilità di presentare osservazioni al Piano adottato. Una voce che si esprime non più su ipotesi, idee e proposte ma su un Piano Operativo composto dagli elaborati di Quadro conoscitivo, comprensivo del Quadro geologico-tecnico e del Quadro valutativo, e di Quadro progettuale.

Il Piano Operativo è infatti un atto di pianificazione urbanistica che, partendo da una rilettura completa del territorio, tenuto conto della nuova disciplina normativa regionale, definisce le politiche territoriali più coerenti con lo stato dei luoghi riconoscendone le caratteristiche identitarie del paesaggio e dell'ambiente, per procedere poi ad una disciplina di dettaglio, in coerenza con gli obiettivi e le strategie emersi con il Piano Strutturale, per la gestione degli insediamenti esistenti con valenza temporale indeterminata e per le trasformazioni possibili nei prossimi cinque anni dalla sua approvazione.

Si tratta di un Piano, occorre evidenziarlo, che per essere davvero “operativo” richiede un’analisi di dettaglio del territorio, esteso, per quanto riguarda il Comune di Lucca, su 186,64 chilometri quadrati e riportato nelle cartografie in scala 1:2000. Per dare contezza del lavoro che sta dietro ad una simile attività se ne riassume in forma semplificata il contenuto.

Dalla conoscenza del territorio...

Per la redazione del Quadro Conoscitivo (il territorio nello stato in cui si trova al momento dell’elaborazione del Piano Operativo) sono stati realizzati i seguenti elaborati e studi:

- rilievo urbanistico degli insediamenti esistenti su tutto il territorio comunale, suddiviso in n.85 tavole cartografiche (QCII);
- rilievo urbanistico degli insediamenti storici, sempre sull’intero territorio comunale, che ha comportato anche in tal caso, la realizzazione di n.85 tavole cartografiche (QCI);
- schedatura di dettaglio (QCIII) raccolta all’interno di 11 elaborati, con relativa documentazione fotografica, degli insediamenti storici presenti su tutto il territorio comunale, dalla città antica dentro le mura urbane (n.242) a quella pianificata intorno all’anello delle mura (n.573), dai centri di antica formazione (n. 41) ai nuclei rurali di impianto storico (n. 161), a cui si aggiungono le schedature delle corti rurali (n.1060), delle ville (n.258), oltre agli edifici sparsi di impianto storico (n.4186) e a quelli specialistici, alle grandi strutture architettoniche isolate, agli agglomerati storici e agli insediamenti specialistici in territorio rurale, per un totale di oltre 7.000 schede di dettaglio;
- redazione del Quadro geologico-tecnico che contiene un’analisi del territorio dal punto di vista geomorfologico, con studi, approfondimenti e aggiornamenti sulle pericolosità idrauliche, sismiche e geologiche che caratterizzano il territorio comunale attraversato da un reticolo idrografico importante

che ha come corso d'acqua di rilievo il fiume Serchio ed altri corsi d'acqua minori dai quali si diramano affluenti per una lunghezza complessiva di 622 km, al netto delle infrastrutture, costituite dal sistema delle canalizzazioni, realizzate dall'uomo soprattutto nel centro storico e nell'anello intorno alle mura.

- redazione del Quadro valutativo. La tutela ambientale del territorio acquista, come sappiamo, un valore sempre crescente su cui la legislazione internazionale (Agenda 2030 siglata dai n. 193 Paesi membri dell'ONU), europea, nazionale e regionale pone particolare attenzione con norme e prescrizioni che impongono una valutazione degli impatti significativi dell'azione umana sul territorio. Nella stesura del Piano Operativo quindi, l'ulteriore attività svolta, è consistita nello studio ed analisi degli effetti che l'attuazione del Piano Operativo può comportare sull'ambiente, affinché tali esiti siano presi in considerazione fin dalla fase di stesura del Piano stesso, attraverso uno studio costituito dal procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Il Quadro geologico-tecnico e il Quadro valutativo assumono così la funzione di supportare la fase progettuale vera e propria nella determinazione delle condizioni per la gestione degli insediamenti esistenti e per la realizzazione di nuovi interventi urbanistico-edilizi.

- rilievo urbanistico della "città pubblica". A conclusione della sintesi sui contenuti del Quadro conoscitivo di questo Piano merita una particolare attenzione la ricognizione, oltre ai vincoli ambientali e igienico-sanitari, degli spazi pubblici, individuati e raccolti in n.4 elaborati cartografici che vanno a formare la c.d. "città pubblica". Piazze, strade, parcheggi pubblici, aree verdi, attrezzature sportive, scuole e, in generale, tutti gli spazi e gli immobili di fruizione pubblica sono stati classificati attraverso un puntuale rilievo su tutto il territorio comunale, con i dettagli di alcune opere pubbliche in corso di realizzazione.

... allo Statuto dei luoghi

Il Quadro progettuale del Piano contiene invece, la previsione di ciò che la città, o meglio, il territorio del Comune di Lucca, può diventare. Nei sei elaborati di cui si compone sono contenute le tipologie di intervento che è possibile realizzare, indicate partendo da un quadro generale delle previsioni sul territorio, per poi fornire un quadro di dettaglio degli interventi ammissibili per la città antica, di antica formazione, per i nuclei rurali di impianto storico. Un dettaglio che evidenzia l'attenzione prestata dall'Amministrazione a quella parte di città che va a costituire il suo patrimonio storico-culturale identitario, al fine di tutelarlo e salvaguardarlo anche ai fini della conformazione del Piano Operativo al Piano Paesaggistico Regionale (PPR). Come sopra evidenziato nella esposizione dei contenuti del Quadro conoscitivo, anche con riferimento alla parte progettuale (QP) del Piano ed in particolare alle trasformazioni ammissibili nei prossimi cinque anni dalla sua approvazione, il Piano Operativo ha prestato particolare attenzione alla "città pubblica". Delle 80 schede-norma predisposte per garantire una pianificazione di dettaglio su aree o isolati in cui sono ammesse trasformazioni, soltanto il 20% delle stesse hanno ad oggetto aree private. Per la maggior parte (80%) le previsioni di trasformazione hanno ad oggetto opere pubbliche per interventi volti alla realizzazione di standard urbanistici (parcheggi, verde attrezzato, piste ciclabili ecc.) o per la rigenerazione urbana di aree degradate al fine di recuperare contenitori dismessi nell'interesse generale della popolazione. Tali obiettivi sono anche in linea con le istanze emerse nel corso dei laboratori e delle altre iniziative di partecipazione dei cittadini e di tutti coloro che hanno manifestato interesse al percorso.

In qualità di garante dell'informazione e della partecipazione ho ritenuto importante tentare un approccio nella comprensione del lavoro che sta dietro le quinte rispetto al palcoscenico di una città che attende e guarda al suo futuro attraverso un contesto che arriva già pronto per entrare in scena.

Oggi i cittadini che vivono il territorio non sono più solo spettatori ma coautori, oltre che destinatari di un progetto di città, in merito al quale sono chiamati ad esprimere le loro idee, proposte, aspirazioni, esperienze di vita, per poi darne concreta attuazione.

Avere contezza di cosa sia e sia stato il lavoro svolto dagli Amministratori, dai dirigenti e incaricati di posizioni organizzative, dai tecnici, dagli uffici amministrativi e dai collaboratori esterni, sia pure nelle sue linee generali, auspico che possa contribuire a completare o, comunque, a integrare quel coinvolgimento della cittadinanza, quale ulteriore tassello di una partecipazione a 360 gradi, che favorisca la consapevolezza della responsabilità e dell'impegno, nell'ambito del proprio ruolo, di ciascuno di noi e, soprattutto, tra ognuno di noi, per diventare parti solidali di un progetto che ci accomuna, guardando in positivo e in profondità rispetto a ciò che da mero spettatore si può recepire al termine dei lavori, guardando il palcoscenico.

Gli esiti del percorso partecipativo. Il Quaderno 3

Con l'adozione del Piano Operativo l'Amministrazione ha raccolto i risultati del percorso partecipativo realizzato sulla base del programma approvato in sede di avvio del procedimento, per il quale si rinvia al rapporto del garante allegato alla deliberazione consiliare n.103 del 26.10.2021 di adozione del Piano Operativo.

I risultati del processo partecipativo sono stati raccolti all'interno dell'opuscolo divulgativo pubblicato e stampato, a disposizione della comunità, in continuità con i precedenti dépliant informativi (quaderno 1 – Verso il Piano Strutturale e quaderno 2 – Verso il Piano Operativo), denominato appunto, quaderno 3 “Esiti del percorso partecipativo”, in cui sono riportati i contenuti essenziali emersi dai cittadini e quelli inseriti negli elaborati del Piano Operativo adottato, all'interno delle quattro aree tematiche costituite da:

- Cura dei beni comuni;
- Rete ambientale
- Spazio pubblico
- Grandi progetti di riuso

ai quali è stato aggiunto il tema di grande interesse per la comunità locale della “Mobilità e accessibilità”



L'informazione a seguito dell'adozione del Piano Operativo

Il Quaderno 3 – Esiti del percorso partecipativo, costituisce uno degli strumenti divulgativi realizzato su carta stampata e pubblicato online con cui è stata data ampia informazione dell'adozione del Piano Operativo, del Rapporto Ambientale e della relativa Sintesi non tecnica sulla VAS, unitamente ai

seguenti ulteriori strumenti e iniziative:

- pubblicazione degli elaborati sul sito web del Comune;
- affissione nel territorio comunale dell'avviso pubblico del Garante dell'informazione e della partecipazione, di adozione del Piano Operativo da parte del Consiglio Comunale e della disponibilità degli elaborati sul sito internet del Comune di Lucca chiunque volesse prenderne visione ;
- presentazione presso il Teatro del Giglio di Lucca, in data 12 novembre 2021, del Piano Operativo adottato;
- esposizione degli elaborati del Piano Operativo presso il Teatro del Giglio nel periodo 12 novembre – 5 dicembre 2021, con tavolo per il supporto tecnico a disposizione dei cittadini;
- affissione nel territorio comunale dell'avviso pubblico del Garante dell'informazione e della partecipazione di avvenuta pubblicazione dell'avviso di adozione del Piano Operativo sul BURT con informazione circa la possibilità di presentare osservazioni nei sessanta giorni decorrenti dalla pubblicazione stessa;
- comunicazione, tramite il sito internet del Comune, della possibilità di presentare osservazioni, con pubblicazione dei relativi modelli utilizzabili per la loro compilazione e della disponibilità di supporto ed assistenza da parte dei tecnici dell'Ufficio di Piano.



Adozione e approvazione a cavallo tra due Amministrazioni comunali. Adeguamento e integrazione delle linee di indirizzo per la controdeduzione delle osservazioni

Il Piano Operativo è e resta uno strumento di governo del territorio che, nel rispetto della disciplina normativa vigente, parte da linee di indirizzo politico-amministrative che ciascuna Amministrazione intende trarre vantaggio con la redazione del Piano.

La nuova Amministrazione, insediatisi a seguito delle elezioni amministrative del 12 e 26 giugno 2022, dopo avere valutato l'impianto generale ed i contenuti di dettaglio del Piano Operativo adottato, ha definito il nuovo assetto della struttura organizzativa dell'Ente istituendo un Settore autonomo dedicato esclusivamente all'Urbanistica, al fine di garantire una puntuale e specifica attenzione alle successive fasi

del procedimento di approvazione del Piano Operativo e favorire speditezza ed efficienza nell'espletamento dell'attività di coordinamento e direzione tecnico-scientifica dell'Ufficio di Piano.¹

Su tali basi ha poi predisposto ed approvato linee guida² da seguire da parte dell'Ufficio di Piano nell'analisi e controdeduzione delle osservazioni pervenute, volte a garantire uniformità di valutazione, tenuto conto degli indirizzi espressi dalla nuova Amministrazione ed in coerenza con gli obiettivi strategici definiti in sede di redazione del Piano Operativo stesso successivamente integrati per assicurare la massima coerenza del Piano Operativo con il Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico Regionale (PIT-PPR)³.

Il ruolo dei cittadini a seguito dell'adozione del Piano Operativo. Le osservazioni.

Con l'adozione del Piano Operativo si conclude anche la fase di vera e propria partecipazione, attuata sulla base di un programma approvato con l'avvio del procedimento, ma, come sopra precisato, è garantita a tutti i soggetti interessati, la possibilità di chiedere modifiche e integrazioni al Piano adottato, prima della sua approvazione definitiva, mediante la presentazione di "osservazioni" entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso di adozione del Piano Operativo (art. 19 comma 2 L.R. 65/2014).

Nei sessanta giorni successivi alla pubblicazione dell'avviso di adozione del Piano Operativo del Comune di Lucca, avvenuta il 10 novembre 2021 sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (BURT), termine poi prorogato fino al 07 febbraio 2022⁴, sono pervenute n.891 osservazioni a cui si sono aggiunte n.92 osservazioni trasmesse oltre i termini concessi, che l'Amministrazione ha comunque deciso di valutare e controdedurre, per un totale di n.983 osservazioni così suddivise in base alla tipologia dei soggetti richiedenti:

- n. 893 da parte di privati (compresi istituti religiosi e partiti politici)
- n. 31 da parte di enti e aziende pubbliche, compreso il contributo di Regione Toscana
- n. 54 da parte di associazioni, enti morali e gruppi di cittadini
- n. 5 da parte di Ordini e Categorie professionali

Sono state quindi poste all'esame del Consiglio Comunale un **totale** di n. **983** osservazioni con le relative proposte di controdeduzione redatte dall'Ufficio di Piano.⁵

Sono inoltre pervenute n.6 osservazioni alla VAS di cui n.1 costituita dal contributo della Direzione Ambiente ed Energia di Regione Toscana in materia di VAS, e il Parere dell'Autorità competente per la Valutazione di Incidenza (VincA). Tali osservazioni/contributi sono stati trasmessi al Nucleo Unificato Comunale di Valutazione (NUCV) competente in materia, ai fini dell'istruttoria e dell'espressione del parere motivato ai sensi dell'art.26 della L.R. 10/2010;

Durante la fase istruttoria è emersa la presenza di **osservazioni complesse**, costituite da molteplici richieste, per un **totale** di **n. 1559 punti** da esaminare e controdedurre.

In considerazione della notevole quantità di osservazioni pervenute è stata individuata la seguente metodologia di lavoro scandita in tre fasi.

Prima fase: Lettura e schedatura delle osservazioni;

1 Deliberazione della Giunta Comunale n. 166 del 06/07/2023

2 Deliberazione della Giunta Comunale n. 71 del 3 aprile 2023

3 Deliberazione della Giunta Comunale n. 26 in data 08/02/2024

4 Deliberazione del Consiglio Comunale n. 129 del 21/12/2021

5 Su istanza del richiedente sono state annullate le seguenti tre osservazioni:

- osservazione n.257 richiesta di annullamento con nota prot. n.0052573 del 28/03/2023

- osservazione n.338 richiesta di annullamento con nota prot. n.0215075 del 30/11/2023

- osservazione n.941 richiesta di annullamento con nota prot. n.0194540 del 21/11/2022

Seconda fase: Catalogazione e individuazione delle tematiche ricorrenti e raggruppamento per tematiche delle singole richieste;

Terza fase: Valutazione finale (controdeduzione) delle osservazioni. Formazione dell'elenco e raccolta delle schede redatte per singola osservazione.

Gli esiti della fase delle controdeduzioni e loro approvazione

Guardando ai contenuti delle richieste pervenute con le osservazioni ed i contributi degli Enti, Ordini e Categorie professionali, il cui dettaglio è stato esposto dal responsabile del procedimento nella sua Relazione, allegata alla deliberazione di approvazione definitiva del Piano Operativo, a cui si rinvia, in questa sede si richiamano gli aspetti più salienti del passaggio dall'adozione all'approvazione del Piano Operativo.

In linea generale il Piano Operativo ha ottenuto un significativo miglioramento in termini di chiarezza e trasparenza, sia nella parte di elaborazione cartografica, soprattutto a livello di Quadro conoscitivo, che nella disciplina attuativa. Sono state accolte in tutto o in parte molte istanze dei cittadini e degli enti (il 50% circa) e sono state respinte quelle istanze di trasformazione che avrebbero richiesto la riadozione del Piano Operativo.

Senza intaccare la struttura di fondo del Piano Operativo adottato, è stata eseguita una rifinitura dei suoi contenuti che ha consentito di chiarire concetti espressi in sintesi o rimasti impliciti, con elementi di dettaglio idonei a favorire una lettura e comprensione univoca degli elaborati e delle norme, riducendo le possibilità di plurime interpretazioni nell'applicazione della sua disciplina.

Le controdeduzioni alle osservazioni sono state approvate con Deliberazione n.56 del 22 aprile 2024 da parte del Consiglio Comunale con il parere favorevole espresso dalla Commissione Consiliare Urbanistica Assetto del Territorio a seguito di n.10 sedute tenutesi nel periodo 18 marzo 2024 – 12 aprile 2024⁶.

I due sub-procedimenti prima dell'approvazione del Piano Operativo

Successivamente all'approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni sono stati conclusi i due sub-procedimenti inerenti:

- La Valutazione Ambientale Strategica (VAS)
 - La Conferenza Paesaggistica
- strumentali all'approvazione definitiva del Piano Operativo

Il procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Il parere del NUCV

Come risulta dai verbali delle sedute, a cui si rinvia, approvati con determinazione dirigenziale n.2153 del 19.09.2024, il Nucleo Unificato Comunale di Valutazione (NUCV) ha espresso il proprio parere favorevole condizionato, alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Il parere è stato trasmesso all'Authorità Procedente e al Responsabile del Procedimento affinché, per quanto di propria competenza, potessero procedere alle necessarie od opportune integrazioni e/o modifiche della proposta di Piano Operativo adottata.

La Conferenza Paesaggistica

Ai sensi dell'art.31 della L.R.65/2014, dell'art.21 comma 1 della Disciplina di Piano di PIT-PPR e dell'accordo sottoscritto in data 17/05/2018 tra il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e la Regione Toscana, la Conferenza Paesaggistica, costituita da tecnici della Regione Toscana e

6 In particolare la Commissione consiliare Urbanistica Assetto del Territorio si è riunita nelle seguenti date: 18, 20, 22, 25, 29 marzo 2024 e 3, 5, 8, 10, 12 aprile 2024

funzionari della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Lucca e Massa Carrara, ha il compito di accertare che il Piano Operativo sia conforme al Piano Paesaggistico Regionale. Possono partecipare alle sedute le Amministrazioni interessate, senza diritto di voto. Si riportano le fasi del procedimento effettuato dal Comune di Lucca:

- con nota prot. gen. n. 85632 del 16 maggio 2024 l'Amministrazione Comunale ha trasmesso alla Regione, alla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio competente per territorio, al Segretariato regionale del Ministero per i beni e le attività culturali per la Toscana e alla Provincia di Lucca la deliberazione del Consiglio Comunale n. 56 del 22 aprile 2024 di approvazione delle controdeduzioni al Piano Operativo con il riferimento puntuale a tutte le osservazioni pervenute, congiuntamente agli elaborati adeguati all'esito dell'approvazione delle controdeduzioni;
- la Regione Toscana con nota trasmessa in data 14 giugno 2024 registrata al nostro prot. gen. n.105571, ha comunicato la convocazione della prima seduta della Conferenza Paesaggistica per il giorno 27 giugno 2024. Con nota del 28 giugno 2024 (registrata al nostro prot. gen. n.115106) la Regione Toscana ha comunicato le convocazioni delle successive sedute per i giorni 23 luglio e 01 agosto 2024;
- gli esiti delle sedute della Conferenza Paesaggistica, svoltesi in modalità videoconferenza, sono contenuti nei verbali trasmessi dalla Regione Toscana e registrati rispettivamente con note prot. gen. n.133637 del 29 luglio, n.134376 del 30 luglio e n. 141871 del 09 agosto 2024, di cui si richiamano le seguenti conclusioni: “la conferenza sulla base della documentazione agli atti prodotta dal Comune e riportata in narrativa, alla luce dell'istruttoria condotta dalla Regione e dagli Organi ministeriali competenti dà atto che l'attività istruttoria ai fini della valutazione di conformità dello strumento al PIT/PPR è da considerarsi completa e che, pertanto, il Comune previa modifica e integrazione degli elaborati secondo le indicazioni della conferenza può procedere con l'approvazione degli atti”.

L'efficacia del Piano Operativo

Tutti gli elaborati, parte integrante e sostanziale della deliberazione del Consiglio Comunale che approva il Piano Operativo e la Dichiarazione di sintesi del procedimento di VAS, unitamente alla delibera stessa, saranno pubblicati sul sito istituzionale del Comune di Lucca subito dopo l'approvazione e trasmessi alla Regione Toscana, alla Provincia di Lucca, alla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio competente per territorio, al Segretariato regionale del Ministero per i beni e le attività culturali per la Toscana, ai fini della convocazione della seduta conclusiva della Conferenza Paesaggistica che esaminerà il Piano Operativo approvato.

Successivamente il Comune pubblicherà sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (BURT) l'avviso di avvenuta approvazione del Piano Operativo, il quale acquisirà efficacia decorsi trenta giorni da tale pubblicazione.

Il Garante dell'informazione e della partecipazione
d.ssa Nicoletta Papanicolau