

Toscana: governo del territorio, i punti principali della nuova legge



04/11/2014 - Le nuove "Norme per il governo del territorio", cioè la nuova legge urbanistica, approvata mercoledì 29 ottobre dal Consiglio regionale dopo nove anni dall'entrata in vigore della legge regionale 1/2005, si pongono come obiettivi di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, contrastare il consumo di suolo promuovendo il ruolo multifunzionale del territorio rurale, e sviluppare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani.

Proprio alla luce dell'esperienza applicativa della l.r. 1/2005 è emersa l'esigenza di una maggior chiarezza, rispetto all'insieme degli strumenti di governo e pianificazione del territorio, dei contenuti che li caratterizzano e delle procedure che ne determinano il percorso di approvazione e vigenza.

Nell'insieme la proposta di legge risponde all'esigenza di mantenere la "governance territoriale", quale modello di relazioni tra soggetti pubblici competenti in materia di governo del territorio nel rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e di garantire al contempo una maggiore responsabilizzazione di ciascun soggetto.

Questa la premessa da cui è emersa la necessità di rendere effettivo il principio già presente nella legge 1/2005 per il quale nuovi impegni di suolo sono ammessi solo se non sussistono possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti, codificando dispositivi e procedure volti a contrastare il consumo di nuovo suolo.

Queste nello specifico le principali innovazioni introdotte (in ordine alfabetico):

Contrasto al consumo di suolo

Nonostante la legge vigente dichiararsi che "nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti", dal 2005 a oggi il consumo di suolo è proseguito non solo per effetto delle previsioni già vigenti, ma anche in conseguenza dei nuovi impegni di suoli agricoli a fini edificatori, in assenza di verifiche effettive sulla sussistenza di possibili alternative interne alle aree già urbanizzate.

Al fine di contrastare e ridurre al minimo strettamente necessario il consumo di suolo ciò che nel testo vigente e' soltanto un enunciato di principio viene pertanto tradotto in una serie di dispositivi operativi concreti:

- si definisce in modo puntuale il territorio urbanizzato, differenziando le procedure per intervenire all'interno di questo da quelle per la trasformazione in aree esterne, con particolare riferimento alla salvaguardia del territorio rurale e al fine di promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse. Fermo restando la definizione puntuale di ciò che è territorio urbanizzato, i Comuni nell'individuare il perimetro tengono conto delle strategie di riqualificazione e rigenerazione urbana, purché ciò contribuisca a qualificare il disegno dei margini urbani;
- in aree esterne al territorio urbanizzato non sono consentite nuove edificazioni residenziali. Limitati impegni di suolo per destinazioni diverse da quella residenziale sono in ogni caso assoggettati al parere obbligatorio della "conferenza di copianificazione d'area vasta", chiamata a verificare puntualmente, oltre alla conformità al PIT, che non sussistano alternative di riutilizzazione o riorganizzazione di insediamenti e infrastrutture esistenti. la conferenza deve anche valutare la necessità della perequazione territoriale per compensare vantaggi e oneri delle nuove previsioni;

- nel territorio urbanizzato, per promuoverne il riuso e la riqualificazione, sono introdotte semplificazioni per le procedure urbanistiche.

Correttezza delle procedure ed efficacia delle norme di legge (Conferenza paritetica)

La forte autonomia assegnata dalla legge vigente a ciascun ente territoriale nel procedimento di formazione degli strumenti della pianificazione ha comportato in questi anni interpretazioni anche piuttosto ampie e divergenti delle norme di riferimento. La conferenza paritetica interistituzionale, unico strumento di trattazione dei conflitti previsto, per riconoscimento unanime di tutte le sue componenti ha funzionato in modo apprezzabile, senza avere tuttavia il potere di rendere cogenti le proprie decisioni e mettendo così a rischio la stessa credibilità dello strumento.

In seguito alla valutazione positiva del suo funzionamento si è scelto di mantenere la conferenza paritetica interistituzionale come strumento di riferimento per la regolazione dei conflitti, dotandola tuttavia dei poteri necessari ad assicurare il recepimento delle proprie conclusioni, e richiamando il ruolo di tutti i soggetti istituzionali nel far rispettare le norme di riferimento:

- i soggetti istituzionali possono adire la conferenza paritetica qualora ravvisino contrasti non solo tra gli strumenti della pianificazione ma anche rispetto alle disposizioni della presente legge;
- la conferenza paritetica valuta gli adeguamenti prodotti a seguito delle proprie conclusioni e relative richieste;
- se gli adeguamenti sono valutati negativamente, l'atto, o la parte di esso in questione, non assume efficacia.

Informazione e partecipazione

L'informazione sui piani in corso di elaborazione e la partecipazione in merito agli stessi è un diritto di ogni cittadina e cittadino che stenta ancora troppo spesso a essere pienamente riconosciuto. L'esperienza toscana di partecipazione, senza dubbio la più importante d'Italia per numero e qualità dei percorsi partecipativi attivati grazie alla legge 69/2007, ha peraltro evidenziato difficoltà a essere integrata nei tempi e modi adeguati con i procedimenti di formazione dei piani urbanistici.

In coerenza con la rinnovata legge regionale sulla partecipazione (l.r. 46/2013) è previsto che le attività di partecipazione siano inserite a tutti gli effetti nella procedura di formazione degli atti di governo del territorio.

Gli articoli dedicati alla partecipazione degli abitanti nei procedimenti di governo del territorio sono stati riordinati, prevedendo linee guida comuni a livello regionale per garantire prestazioni omogenee, tecnicamente adeguate alle diverse tipologie di atti.

E' previsto il diritto d'accesso agli atti amministrativi relativi ai procedimenti del governo del territorio senza obbligo di specifica motivazione.

Monitoraggio dell'esperienza applicativa delle legge e valutazione della sua efficacia

Attualmente non è previsto alcun tipo di monitoraggio dell'esperienza applicativa della legge che ne evidenzi eventuali problematiche operative, né di valutazione dell'efficacia della stessa nel raggiungere le finalità enunciate. Si ritiene invece fondamentale che la legge definisca le modalità per poter proporre le correzioni eventualmente necessarie alla luce di evidenze motivate derivanti dalla sua applicazione.

La proposta di legge intende rafforzare lo strumento del monitoraggio sugli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, prevedendo una forma di raccordo fra l'osservatorio paritetico della pianificazione e la conferenza paritetica interistituzionale, al fine di formulare annualmente eventuali proposte e rilievi alla Giunta in merito al funzionamento della pianificazione.

La Regione al fine di valutare l'efficacia della legge e lo stato della pianificazione promuove altresì il confronto con le rappresentanze istituzionali, le parti sociali, le associazioni ambientaliste, il mondo della cultura, dell'Università e delle professioni.

Patrimonio territoriale

In assenza di una definizione chiara di "statuto" del territorio e delle sue "invarianti strutturali", gran parte dei piani redatti ai sensi delle leggi regionali 5/95 e 1/05 hanno interpretato lo statuto come elencazione di

beni culturali e aree protette, dunque come vincoli anziché regole di corretta trasformazione dell'intero territorio, rendendo inefficace la relazione tra componente statutaria e componente strategica dei piani.

L'introduzione del concetto di patrimonio territoriale, quale bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale, costituisce il riferimento per contestualizzare le "invarianti strutturali" nello Statuto del territorio, e promuovere una più efficace relazione tra statuto e strategia dei piani. Analogamente a quanto avvenuto con il passaggio dal riconoscimento di singoli edifici di valore al riconoscimento dei centri storici quali organismi complessi caratterizzati dalle relazioni tra edilizia monumentale ed edilizia minore, e tra edifici e abitanti, compiuto tra gli anni '50 e '60 del secolo scorso, con il concetto di patrimonio territoriale esteso all'intero territorio regionale si realizza un avanzamento culturale che sottolinea il passaggio, per la Toscana, da una concezione vincolistica per aree specifiche alla messa in valore progettuale del territorio e del paesaggio nel suo insieme.

Pianificazione d'area vasta

Stante l'attuale frammentazione delle pianificazioni, e la necessità di una scala adeguata ad affrontare le scelte progettuali e pianificatorie che producono effetti al di là dei singoli confini comunali, per ambiti territoriali significativi anche dal punto di vista del raccordo con gli ambiti di paesaggio previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, si è ritenuto necessario riconoscere formalmente e promuovere forme di pianificazione intercomunali.

E' stato introdotto e valorizzato il piano strutturale intercomunale, in applicazione della normativa statale e regionale sulle autonomie locali che, insieme alla conferenza di copianificazione, diventa riferimento qualificante per garantire una progettazione unitaria e multisetoriale delle trasformazioni a livello d'area vasta.

Politiche per la casa

Considerata la difficoltà degli enti locali, a fronte di una domanda sociale crescente, a dare attuazione ad adeguate politiche per la casa, anche in conseguenza della difficoltà di ottenere finanziamenti dedicati e ancor più di accedere alla disponibilità di aree a costi sostenibili, ci si è posti il problema di contribuire con le disposizioni della presente legge, per quanto possibile, a sostenere tali politiche.

Si dispone che la pianificazione territoriale e urbanistica concorra alla formazione delle politiche per la casa, riconoscendo gli alloggi sociali come standard urbanistico, da assicurare mediante cessione di aree, di unità immobiliari o di oneri aggiuntivi a destinazione vincolata.

Prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologico e sismico

I recenti e ripetuti eventi alluvionali e sismici che hanno interessato la regione hanno evidenziato l'importanza strategica di inserire nella pianificazione territoriale e urbanistica regole precauzionali chiare per la prevenzione e mitigazione dei rischi.

Viene introdotta una serie di indicazioni specifiche rivolte alla formazione dei piani strutturali e dei piani operativi. Si prevede inoltre che il piano di protezione civile costituisca parte integrante del piano operativo comunale.

Qualità del territorio rurale

Il territorio rurale è tuttora considerato, in troppi casi, come un territorio privo di valore che richiede di essere 'sviluppato' attraverso previsioni di nuova urbanizzazione. Va invece emergendo con sempre maggior evidenza come il mantenimento del territorio rurale e delle sue multifunzionalità sia fondamentale per uno sviluppo sostenibile e durevole, garantendo la qualità alimentare e dell'ambiente, la riproduzione del paesaggio, l'equilibrio idrogeologico, il benessere anche economico della regione.

La legge riconosce l'attività agricola come attività economico-produttiva, nel rispetto della valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio cui la stessa attività agricola può contribuire attraverso il suo ruolo multifunzionale, segnando con ciò una importante svolta culturale. Tale riconoscimento porta a individuare innanzitutto il principio di limitare il più possibile la frammentazione del territorio agricolo a opera di interventi non agricoli.

Nel territorio rurale si prevede che gli strumenti della pianificazione individuino i "nuclei rurali", le cui trasformazioni devono garantire la coerenza con i caratteri propri degli insediamenti, gli "ambiti di pertinenza di centri e nuclei storici" di cui tutelare la valenza paesaggistica, e gli "ambiti periurbani" in cui promuovere forme di agricoltura utilmente integrabili con gli insediamenti urbani e che ne contribuiscano al miglioramento.

Per quanto attiene le trasformazioni richieste dall'imprenditore agricolo viene chiarito che gli strumenti della pianificazione non possono contenere prescrizioni in merito alle scelte agronomico-culturali delle aziende; vengono inoltre semplificate le procedure per una serie di interventi temporanei o di minore entità, specificate le trasformazioni aziendali che comportano la necessità di un piano attuativo, e rafforzati i vincoli e le sanzioni in caso di perdita della destinazione d'uso agricola.

Riordino lessicale

Diversi contenuti della legge vigente sono di difficile lettura, né i contenuti presentano sempre una diretta correlazione logica con i titoli.

In generale le norme sono state oggetto di una riscrittura attenta a promuoverne la facilità di lettura anche ai non addetti ai lavori, e a chiarire le relazioni fra i diversi dispositivi procedurali e di contenuto. Il vigente "Regolamento urbanistico" è stato ridenominato "Piano operativo" per eliminare la frequente confusione fra regolamento urbanistico e regolamento edilizio.

Tempi della pianificazione

I tempi medi di formazione degli strumenti di pianificazione dei Comuni toscani, come rilevato da una indagine Irpet del 2012, sono di circa sei anni. Tempi così lunghi comportano chiaramente un deficit di efficacia della pianificazione nel trattare le questioni rilevanti che si pongono relativamente alla gestione e trasformazione del territorio, nonché alla possibilità per i diversi soggetti potenzialmente interessati di aver contezza del procedimento e della sua evoluzione.

Si è ritenuto di poter individuare in due anni il tempo massimo necessario per la formazione di uno strumento di pianificazione dall'avvio del procedimento all'approvazione. Al fine di scoraggiare tempi che superino questo termine sono state introdotte restrizioni per gli interventi urbanistici ed edilizi nei Comuni che, dall'avvio del procedimento di formazione del piano strutturale o operativo alla sua approvazione, superano i due anni.

Sono state introdotte alcune procedure semplificate per l'adozione delle varianti agli strumenti urbanistici e tempi per la loro approvazione, anche attraverso la riduzione dei tempi previsti per alcune procedure amministrative, ivi compresi i tempi per le istruttorie regionali.

Tutela paesaggistica

Relativamente alla tutela paesaggistica la legge risente di una stesura precedente il Codice dei beni culturali e del paesaggio attualmente vigente, e dunque non adeguata ai contenuti dello stesso.

Sono stati perfezionati i riferimenti alla normativa nazionale vigente in materia di tutela del paesaggio, specificando le valenze del PIT come piano paesaggistico ai sensi del Codice per i Beni culturali e il paesaggio. (Piano paesaggistico la cui redazione è attualmente in corso di completamento, e che prevede azioni non solo di tutela ma anche di valorizzazione e riqualificazione dei paesaggi regionali).

Sono stati inoltre specificati i compiti dell'osservatorio regionale del paesaggio, che avrà il ruolo, tra l'altro, di promuovere in attuazione della Convenzione europea sul paesaggio la partecipazione delle popolazioni alla tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico regionale.

Sono state previste le modalità per l'adeguamento e la conformazione dei piani comunali al Pit con valenza di Piano paesaggistico, dopo aver sottoscritto con il Mibact un'importante intesa semplificatoria.

Infine per quanto riguarda la ***Disciplina edilizia*** (di competenza dello Stato ma che abbiamo mantenuto nel corpus della legge su richiesta di Anci), sono intervenute importanti novità normative, in conseguenza del:

1. decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98);

2. decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive).

In merito al punto 1. si è provveduto fra l'altro a individuare:

- 1) la disciplina della ristrutturazione edilizia ricostruttiva;
- 2) la definizione delle possibili deroghe al D.M. 1444/1968 in tema di distanze tra edifici negli interventi di demolizione e ricostruzione;
- 3) l'introduzione dell'agibilità parziale degli edifici o porzioni delle costruzioni;
- 4) la previsione della possibilità di presentare subito la SCIA la cui efficacia è differita al momento in cui quelli saranno acquisiti.

Riguardo al punto 2. si segnala, in particolare, il nuovo concetto di "Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante" di cui all'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001;

a cura di www.regione.toscana.it

[Riproduzione riservata]