



Comune di Sovicille

PIANO STRUTTURALE

QUADRO CONOSCITIVO NORMATIVO
DEGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE
E DEGLI ATTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Avvocato Luana Garzia

Giugno 2007

INDICE

<i>Presentazione</i>	<i>pag. 3</i>
oooooooooooooooooooooooooooo	
Parte Prima: LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA	pag. 7
1. Premessa.....	pag. 7
2. L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO URBANISTICO.....	pag. 8
3. IL POTERE LEGISLATIVO DELLE REGIONI IN MATERIA URBANISTICA....	pag. 12
4. GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE.....	pag. 12
5. GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE AI SENSI DELLA L.R.T. N. 1/2005.....	pag. 14
6) IL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE (P.I.T.), DISCIPLINATO DAGLI ARTT. 48-50.....	pag. 15
7) IL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE, DISCIPLINATO DALL'ART. 51 (P.T.C.).....	pag. 19
8) GLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI.....	pag. 23
8 BIS-SEGUE) GLI STRUMENTI URBANISTICI DI SOVICILLE ATTUALMENTE IN VIGORE.....	pag. 26
oooooooooooooooooooooooooooo	
Parte Seconda: GLI ATTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO	pag. 27
9) PREMESSA.....	pag. 27
10) IL REGOLAMENTO URBANISTICO.....	pag. 27
11) I PIANI COMPLESSI DI INTERVENTO.....	pag. 28
12) I PIANI ATTUATIVI.....	pag. 30
13) I PIANI E I PROGRAMMI DI CUI AGLI ARTT. 11-14	pag. 33
14) GLI ACCORDI DI PROGRAMMA	pag. 37
oooooooooooooooooooooooooooo	
<i>Conclusioni</i>	<i>pag. 39</i>

Presentazione

Questo sintetico lavoro non si rivolge agli operatori del diritto, anche perché la competenza della maggior parte degli studiosi che si occupa della materia è tale che essi non potrebbero riceverne alcun insegnamento; al contrario, esso si prefigge lo scopo di divulgare ai cittadini uno strumento teso a renderli consapevoli dell'importanza della tutela del proprio *habitat*, inteso nella sua accezione omnicomprensiva, e cioè di tutela del paesaggio, dell'ambiente e del territorio, bay passando l'interpretazione terminologica delle varie nozioni usate dal legislatore, che ha assunto i caratteri di un vero e proprio rebus logico-normativo.

La sovrapposizione di significati è scaturita dal fatto che il termine "ambiente" è richiamato dalla normativa urbanistica nel testo dell'art. 7 L. n. 1150/1942 (su cui poi si dirà), al n. 5, là dove si impone ai piani regolatori generali la indicazione dei vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico, con ciò distinguendo tra territorio, paesaggio ed ambiente.

Le ultime interpretazioni del termine "paesaggio", citato nell'art. 9 Cost. nonché nell'art. 131 del "CODICE DEI BEI CULTURALI E DEL PAESAGGIO" approvato con d. lgs. N. 42 del 2004, lo rappresentano come "*una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni*"; inoltre "*la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili*". L'"ambiente" invece risulta comprensivo anche degli aspetti non fisicamente percepibili nella forma del territorio e dunque, in buona sostanza, è un concetto più ampio di "paesaggio", in quanto è rapporto

uomo-natura, di talchè la “tutela del paesaggio” deve necessariamente considerarsi ricompresa nell’ambito della più generale espressione “tutela dell’ambiente” utilizzata nell’art. 117 Cost..

Quanto, infine, al concetto di territorio, che ugualmente trova riferimento nel predetto art. 117, III[^] comma, Cost., l’oggetto preso in considerazione è esattamente il medesimo del paesaggio, anche se nello stesso viene a mancare quella speciale connotazione “cultural-identitaria” che caratterizza necessariamente il paesaggio sul piano “valoriale”; di talchè le differenze rilevanti debbono essere ricondotte non tanto al profilo oggettivo quanto piuttosto al profilo funzionale, ossia al rapporto che intercorre tra la funzione pubblica di “tutela del paesaggio” e la funzione pubblica di “governo del territorio”.

Quanto sopra dimostra la complessità della materia e l’impossibilità, in questa sede, di poter anche solo riassumere l’evoluzione interpretativa dei concetti dell’urbanistica; da ciò la scelta di optare per un taglio meramente divulgativo che dia contezza agli utenti del significato di ciò che rappresenta, da un punto di vista giuridico, “pianificare” il territorio.

In breve sintesi potremo definire la “pianificazione” come la disciplina dello sviluppo e l’amministrazione delle aree urbane, in cui convergono diversi interessi pubblici.

E’ sembrato necessario anche dare alcune informazioni di carattere storico, al fine di far meglio comprendere l’evoluzione normativa in cui si innestano gli attuali strumenti di pianificazione, sia regionale che provinciale che comunale; in sostanza il tentativo è di far capire il presente, ragionando anche -seppur semplicisticamente- sul passato.

Inoltre, una parte piuttosto estesa, è stata dedicata agli strumenti di pianificazione regionale e provinciale, posto che il piano strutturale del Comune di Sovicille è uno dei primi in Provincia che viene approvato sulla scorta delle norme contenute nella L.R.T. n. 1/2005, che ha modificato la precedente L.R.T. n. 5/1995; per cui, in mancanza di altri commenti relativi alla nuova normativa contenuti in Piani di altri Comuni, è stato ritenuto necessario segnalare anche i punti salienti della attuale disciplina regionale a cui quella comunale, com'è noto, deve conformarsi.

oooooooooooooooooooooooooooo

In breve sintesi, il presente quadro conoscitivo, tratterà gli strumenti della pianificazione territoriale (di livello comunale provinciale e regionale) e gli atti di governo del territorio (di livello esclusivamente comunale: sono il regolamento urbanistico, i piani complessi di intervento e i piani attuativi); tale distinzione è codificata dagli artt. 9 e 10 della L.R. n° 1/2005, formalizzando un assetto già delineato dalla L. n° 5/95. Le due tipologie di atti sono identificate in relazione al tipo di efficacia, gli strumenti disciplinati dall'art. 9 sono atti di pianificazione, diretti ad individuare le regole e le strategie della disciplina del territorio; gli altri, dotati di efficacia operativa, sono gli strumenti per conformare il territorio.

La distinzione tra strumenti e atti è meramente nominalistica, se non nel senso che lo strumento esprime il momento della pianificazione e gli atti esprimono invece i momenti di attuazione della pianificazione.

oooooooooooooooooooooooooooo

La metodologia prescelta è quella della disamina della normativa che ci riguarda, con un taglio meramente descrittivo più che analitico, in

conformità alla fase che l'Amministrazione si sta accingendo ad attuare e cioè quella della individuazione e descrizione degli elementi fisici, ecologici e culturale che caratterizzano il nostro territorio.

oooooooooooooooooooooooooooo

Il mio scopo è stato, come detto, quello di spiegare ai cittadini il contesto normativo in cui il Piano Strutturale si colloca; credo, infatti, fortemente che alla norma non sia sufficiente essere elaborata per essere riconosciuta e rispettata; è questa la teoria Kelsesiana, cioè "il principio dell'effettività" secondo il quale la norma esiste se è circondata dal consenso delle persone, cioè dalla loro convinzione di osservarla. E il carattere delle norme sarà tanto più cogente, quanto il loro precetto risulterà comprensibile a coloro i quali sono rivolte.

oooooooooooooooooooooooooooo

Ringrazio infine l'Amministrazione Comunale, e in particolare il Sindaco Alessandro Masi, per l'opportunità che mi ha dato, cioè quella di conciliare la mia attività professionale con l'amore per la mia terra.

oooooooooooooooooooooooooooo

Parte Prima

LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

1. PREMESSA

- L'urbanistica è nata nel '700 come scienza sostanzialmente architettonica; nell'800 si è sviluppata come scienza dell'igiene degli abitati e della razionalizzazione della viabilità, in relazione anche all'emergere delle ferrovie.
- Nel primo dopoguerra, sulla spinta di nuove necessità, in primo luogo quella della circolazione automobilistica che ha modificato il modello teorico di città creando nuovi e gravi problemi, l'urbanistica si è evoluta come oggi la conosciamo.
- Tale branca del sapere ha praticamente oramai affrontato tutti i problemi della vita umana e, per tale motivo, si è fortemente articolata in una serie di scienze, come: l'urbanistica architettonica (in cui si è ritrovato il gusto per l'ornamento), l'urbanistica tecnica (centrata sulla viabilità automobilistica), l'urbanistica sociologica (l'osservazione della convivenza umana), l'urbanistica economica (che vede il territorio come una struttura produttiva), l'urbanistica politica (che riassume nella scienza di governo globale ogni aspetto della vita umana).
- Si è sviluppata anche un'ideologia dell'urbanistica, che ha comportato la proposizione di una serie di progetti filosofici di città ideale o progetti per la costruzione di nuove città.
- In queste brevi note - comunque - non ci occuperemo di tali aspetti, ma tratteremo soltanto dell'urbanistica nel suo aspetto meramente giuridico - dinamico, cioè quello della pianificazione che trae i suoi caratteri più

spiccati e la sua stessa origine dalle necessità di governo dei nuclei urbani.

- Certo è che il diritto urbanistico si pone come scienza riassuntiva e sopraordinata alle precedenti, avendo per obiettivo la legge, come tutela della individualità del cittadino e della sua libertà; come tale, il diritto urbanistico, è in sostanza un sistema di legittimazione ma anche di limitazione del potere dei pianificatori.

oooooooooooooooooooooooooooo

2. L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO URBANISTICO

- ✓ Il diritto urbanistico nasce nella seconda metà dell'800, con la emanazione dei regolamenti di carattere sanitario tendenti a tutelare l'igiene, seguiti a loro volta dai regolamenti edilizi, in cui tuttavia l'obiettivo principalmente perseguito è pur sempre di carattere sanitario mediante la prescrizione di misure minime di ampiezza, di altezza, di esposizione alla luce ecc.

- ✓ Detta esigenza sanitaria ha portato alla separazione delle abitazioni dalle industrie che, nel periodo di cui si discute, emettevano fumi gravemente inquinanti; da questa necessità di separazione, per ragioni principalmente di inquinamento atmosferico, è nata in sostanza la cosiddetta "zonizzazione", che si è poi ulteriormente sviluppata in ulteriori suddivisioni, per venire incontro alle esigenze del traffico ecc.

- ✓ In sostanza, gradualmente, si è imposta in seguito alla necessità di risoluzione di problemi sociali, la finalità essenziale dell'urbanistica e del diritto che la regola, cioè l'organizzazione degli insediamenti umani.

- ✓ La legislazione urbanistica vigente, sempre con particolare riferimento alla pianificazione, si è poi formata attraverso una serie di

norme, nelle quali si possono individuare tre principali momenti:

A) Una prima disciplina generale della materia è stata data con la legge urbanistica 17 agosto 1942 n° 1150 (L.U.), con la regolamentazione dell'attività urbanistica divisa in grande pianificazione (piani regolatori generali e piani particolareggiati) ed in piccola pianificazione, non coattiva, di tipo regolamentare (da attuarsi mediante i programmi di fabbricazione).

Accanto ai piani urbanistici si avevano i piani previsti dalle leggi speciali quali, ad es., *i piani paesistici*, per la tutela di zone considerate unitariamente bellezze naturali, di cui alla L. 29 giugno 1939 n. 1497 (oggi art. 149 del T.U. D. Lgs n. 490/1999), che riguardano, dato il loro carattere, vaste località, eccedenti il territorio di un Comune.

B) Una seconda tappa è stata segnata dall'avvento della legge ponte (6 agosto 1967, n° 765) che ha esteso anzitutto l'obbligo di pianificazione e controllo (col conseguente obbligo di licenza) all'intero territorio comunale, introducendo normative transitorie di salvaguardia per i comuni sprovvisti di strumenti urbanistici.

C) Un terzo importante momento si è avuto con la legge sui suoli edificabili (L. 28 gennaio 1977 n° 10) che ha introdotto il principio generale dell'onerosità dell'atto autorizzativo dell'edificazione ed ha nel contempo tentato di risolvere il problema dell'indeterminabilità dei vincoli di piano regolatore.

Oltre a ciò, importante innovazione della legge è stata l'introduzione del principio della programmazione, nelle aree urbane di qualche dimensione, dei tempi di attuazione delle previsioni degli strumenti urbanistici generali, realizzata per mezzo dei programmi pluriennali di attuazione.

oooooooooooooooooooooooooooo

➤ In seguito, sempre in materia di pianificazione, si sono susseguite altre importanti discipline; in breve sintesi e tra le più significative:

- La L. 8 giugno 1990 n° 142 (oggi inserita nel T.U. sugli enti locali D.Lgs n° 267/2000) che ha disciplinato, agli artt. 15 e 19, la materia dei piani territoriali urbanistici (di coordinamento) affidati rispettivamente alle Province e alle città metropolitane.

- La L. 17 febbraio 1992 n° 179 (C.d. legge Botta - Ferrarini) che ha profondamente innovato in materia, introducendo l'istituto dei programmi integrati (art. 16), segnando quindi una nuova svolta in materia di pianificazione, della quale rompe la rigidità relegando in sostanza il Piano regolatore generale a un piano dei sistemi o delle strutture, che può essere attuato anche mediante interventi specifici che ad esso possono comunque derogare (tale legge è stata però dichiarata in parte anti costituzionale con sentenza n. 193/1992, perché invadente la sfera di competenza delle Regioni).

- Il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 ha, infine, approvato il T.U. delle discipline legislative e regolamentari in materia edilizia.

oooooooooooooooooooooooooooo

Hanno inoltre per oggetto la pianificazione urbanistica numerose norme della Costituzione.

In primo luogo l'art. 2 Cost., stabilisce che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Detta norma può essere direttamente collegata con l'art. 5 Cost., che

stabilisce che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Nasce così di tutta evidenza la rilevanza costituzionale e quindi pienamente giuridica del concetto di città, quale primaria formazione sociale e delle sottocomunità che la compongono.

Di rilevanza certa, per la materia che stiamo trattando, appaiono anche altri articoli della Costituzione (16, 17 e 18) che stabiliscono come diritti fondamentali ed inviolabili dei cittadini la libertà di stabilimento e di circolazione; viene così riconosciuto il diritto di costituire delle formazioni sociali naturali (regioni, metropoli, città, quartiere, unità di vicinato e qualsiasi comunità minori).

Oltre ai diritti individuali del cittadino, costituisce limite importante degli atti di pianificazione urbanistica il concetto di iniziativa economica (art. 41 Cost.) pur contenuta entro i limiti, gli individui ed i controlli necessari per coadiuvarla ai fini sociali; così è a dirsi per il diritto di proprietà (art. 42), principale oggetto delle norma della legge urbanistica e degli strumenti urbanistici che la applicano.

oooooooooooooooooooooooooooo

Anche in sede comunitaria il concetto di ambiente si è andato evolvendo progressivamente.

Da ultimo la direttiva 42/2001/CE concernente la "valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente" segna un passo di grande rilievo non solo verso una concreta applicazione del principio di sviluppo

sostenibile, ma anche verso la inevitabile ricongiunzione fra pianificazione ambientale e territoriale.

oooooooooooooooooooooooooooo

3. IL POTERE LEGISLATIVO DELLE REGIONI IN MATERIA URBANISTICA

L'art. 117 Cost. ha attribuito alle Regioni competenza legislativa in materia urbanistica, nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dell'interesse nazionale; con la riforma della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, tale articolo è stato riformato stabilendo che lo Stato e le Regioni, nell'ambito di diverse competenze, hanno potestà legislativa concorrente in materia, anche nel rispetto dell'ordinamento comunitario.

In questa direzione, la legge di disciplina del territorio della Regione Toscana è la recente L. n. 1/2005, che ha sostituito la L.R.T. n. 5/1995.

Numerosi regolamenti, poi, hanno dato attuazione specifica a detta legge.

oooooooooooooooooooooooooooo

4. GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

In breve sintesi, gli strumenti della disciplina urbanistica nazionale sopra ricordata sono i seguenti:

- *A) Piani Territoriali*, i quali sono costituiti da:

1) *Piani territoriali urbanistici* (di coordinamento) previsti dalla L.U. 17 agosto 1942 n. 1150 (artt. 5 e 6) e dagli artt. 15 e 18 della L. n. 142/1990 (oggi dagli artt. 20 e 23 del T.U. di cui al D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267); a tali piani è stato astrattamente conferito ogni possibile potere di pianificazione del territorio, compresa la zonizzazione, con sostituzione sostanziale della

centralità dell'istituto del piano regolatore comunale, sicchè il baricentro della pianificazione si sta spostando dal Comune alla Provincia.

2) *Piani territoriali paesistici*, previsti dalla L. n. 1497/1939 (oggi art. 149 del T.U. n. 490/1999), sulla tutela delle bellezze naturali; essi, come detto, riguardano località che vanno oltre il territorio comunale.

- **B) Piani Regolatori Comunali.**

La loro formazione è demandata all'autorità comunale, riservandosi all'ente sovra ordinato solo l'approvazione ed una forma ristretta di vigilanza; essi disciplinano l'intero territorio del Comune e, se comprendono più comuni, sono detti piani regolatori *intercomunali*. Sono costituiti da:

1) *Il piano regolatore generale* che è lo strumento di massima che presiede a tutta la disciplina urbanistica, dettando prescrizioni concrete e specifiche che verranno realizzate in principal modo dal piano particolareggiato.

2) *I piani regolatori particolareggiati* sono invece lo strumento attuativo del piano generale, che lo precisa e ne rende possibile la realizzazione.

3) *I piani delle aree riservate all'edilizia economica e popolare* e simili (piani per insediamenti produttivi e turistici) hanno carattere affine ai piani regolatori particolareggiati, avendo con essi in comune l'effetto di dichiarazione di pubblica utilità, l'estensione territoriale limitata, che è riservata a determinate zone del Comune.

4) *I piani di recupero* del patrimonio edilizio esistente, introdotti dalla L. 5 agosto 1978 n. 457, tesi al fine di recuperare e risanare il patrimonio edilizio esistente, anche al di fuori dei più complessi e meno agili piani particolareggiati.

5) *I piani di lottizzazione* costituiscono una forma di attuazione (la più importante, in pratica) del Piano regolatore generale e, pur essendo di iniziativa privata, costituiscono strumenti di pianificazione di tipo equivalente ai piani regolatori particolareggiati.

6) *I programmi integrati*, come pure i programmi di recupero urbano, costituiscono un nuovo istituto di attuazione, anche in deroga, dello strumento generale, che hanno l'obiettivo di consentire la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale.

7) *I programmi pluriennali di attuazione (p.p.a.)*, per i Comuni ad essi tenuti, comprendono tutte le aree che volta per volta, e secondo una programmazione pluriennale, debbono essere edificate e nelle quali si deve pertanto concentrare l'attività edilizia.

oooooooooooooooooooooooooooo

5. GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE AI SENSI DELLA L.R.T. N. 1/2005

Nel 1995 la Regione Toscana ha emanato la L.R. n. 5, ovvero la prima vera legge urbanistica, intitolata "**Norme per il governo del territorio**", mediante la quale è stata delineata una nuova generazione di strumenti di pianificazione di livello comunale e definiti i compiti di governo del territorio attribuiti all'ente regionale e a quello provinciale, attraverso la previsione di uno strumento urbanistico per ciascun livello amministrativo nell'ambito dei principi di sussidiarietà e collaborazione tra enti. Il superamento della tradizionale "gerarchia tra Enti" nel processo di pianificazione (a vantaggio di una più ampia sfera di autonoma responsabilità dei diversi soggetti istituzionali e di un rapporto di reciproca

interazione e collaborazione nell'esercizio delle rispettive funzioni) ha costituito un forte elemento innovativo della legge.

La prassi applicativa, tuttavia, ha evidenziato anche alcune lacune riconducibili, per esempio, al rischio di una sovrapposizione di contenuti tra i piani, a potenziali conflitti di competenza tra enti, ad una effettiva valutazione di conformità tra gli strumenti di pianificazione. Il dibattito sviluppatosi intorno ai principi statali della materia del "governo del territorio" hanno, dunque, condotto la Regione verso una revisione della legge urbanistica, dando vita alla attuale L.R. n. 1/2005 che, pur mantenendo sostanzialmente intatto l'impianto generale del sistema di pianificazione, ha innovato in riferimento al rapporto di compatibilità tra i piani, prevedendo -tra l'altro- un meccanismo di composizione dei conflitti interistituzionali.

Ritornando all'argomento specifico oggetto di queste brevi note, gli strumenti della pianificazione territoriale, ai sensi della L.R. n. 1/2005, art. 9, sono:

- a) il piano regionale di indirizzo territoriale, disciplinato dall'art. 48;
- b) il piano territoriale di coordinamento provinciale, disciplinato dall'art. 51;
- c) il piano strutturale comunale, disciplinato dall'art. 53.

oooooooooooooooooooooooooooo

6) IL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE (P.I.T.), DISCIPLINATO DAGLI ARTT. 48-50, che è l'atto di programmazione con il quale la Regione, in conformità con le indicazioni del Programma Regionale di Sviluppo, stabilisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali,

indirizza a fini di coordinamento la programmazione e la pianificazione degli enti locali e definisce gli obiettivi operativi della propria politica territoriale. L'art. 48 specifica i contenuti del piano, di cui prevede un'articolazione in tre parti: una parte statutaria (disciplinata nel comma 1), una parte avente valore di piano paesaggistico (comma 2) ed una parte strategica (commi 3 e 4); gli artt. 49 e 50 disciplinano rispettivamente le misure cautelari e i poteri sostitutivi.

- Il primo comma dell'art. 48 stabilisce che il piano, nella parte statutaria, individua e definisce i sistemi territoriali e funzionali (lett. A), le invarianti strutturali (lett. B), i principi per l'utilizzazione delle risorse essenziali (lett. C) e le aree dichiarate di notevole interesse pubblico (lett. D). Queste disposizioni possono essere riorganizzate intorno a due capisaldi logici: la sistematizzazione del territorio e la fissazione delle regole non negoziabili dello stesso.

Afferiscono al primo ambito le previsioni delle lettere A e D: la definizione dei sistemi territoriali, che costituiscono la rappresentazione strutturale del territorio toscano e l'individuazione delle aree di interesse pubblico, che sono le aree di rilievo sovraprovinciale, assoggettate a vincolo paesaggistico (cioè quelle già inserite negli elenchi dei beni paesaggistici) e la cui delimitazione costituisce un modo d'essere del territorio, non modificabile.

Il secondo caposaldo della parte statutaria del piano di indirizzo è costituito dalle invarianti strutturali, cioè, secondo la definizione contenuta nell'art. 4 della legge, le risorse, beni e regole del territorio; si tratta delle regole *non negoziabili*, cioè di tutto quello che costituisce un limite

invalicabile, sia per le amministrazioni titolari della funzione di governo del territorio, sia per i privati, negli interventi di trasformazione del territorio.

- Il secondo comma dell'art. 48 stabilisce che lo statuto regionale del territorio ha "anche valore di piano paesaggistico", limitatamente ai beni di rilievo sovraprovinciale; ciò in quanto l'art. 31 della legge statuisce che tutti gli strumenti della pianificazione territoriale concorrono a definire il regime di tutela dei beni paesaggistici "*ciascuno per quanto di propria competenza*". L'intenzione del legislatore regionale, ha quindi configurato un sistema nel quale la disciplina del paesaggio *sia integrata* nella pianificazione territoriale e si conformi al suo modulo organizzativo, nel quale il livello regionale definisce gli obiettivi generali, il livello provinciale stabilisce i livelli strategici e di sostenibilità rispetto alla propria dimensione d'ambito, il livello comunale prevede la disciplina di dettaglio, secondo un rapporto di specificazione crescente.

- I commi 3 e 4 dell'art. 48 sono dedicati alla parte strategica del piano di indirizzo: mentre la parte statutaria ha lo scopo di costruire l'identità del territorio, la parte strategica ha lo scopo di indicare gli obiettivi dello sviluppo territoriale ed i grandi interventi di trasformazione necessari per attuare tali obiettivi ed uniformare la qualità della vita e del territorio.

Il comma 3 precisa che la strategia dello sviluppo territoriale è definita attraverso *strategie* (che consistono nella definizione degli obiettivi della politica territoriale e del ruolo da attribuire ai sistemi economico sociali) ed *azioni integrate* (cioè lo strumento per realizzare la tutela e la valorizzazione delle risorse essenziali del territorio).

Il comma 4 disciplina la parte prescrittivi del piano di indirizzo

territoriale, destinata a contenere le prescrizioni necessarie per realizzare gli obiettivi e le azioni integrate indicate nella parte strategica. La disposizione si articola in 6 previsioni, indicate nelle lettere da A a F , che possono essere riunite in tre gruppi.

Il primo gruppo comprende le prescrizioni (contenute nelle lettere A e C) volte a orientare l'attività di pianificazione degli altri livelli territoriali di governo; il secondo gruppo comprende le prescrizioni (lettere B, E, F) funzionali al raccordo con discipline di settore, in funzione dello sviluppo territoriale (direttive per la programmazione commerciale dei comuni, piano di indirizzo e di regolamentazione degli orari), completando il rovesciamento del rapporto tra economia e territorio: la pianificazione territoriale non si conforma alle indicazioni della programmazione economica, ma indirizza e coordina quest'ultima; il terzo gruppo include le misure di salvaguardia (lettera D).

6 A) IL PROCEDIMENTO UNIFICATO EX ART. 15 E SS.

Va in proposito premesso che lo strumento regionale, pur non limitandosi a definire indirizzi e prescrizioni rivolte ai P.T.C. delle varie Province (su cui ora si dirà), ma allargando la sua influenza sulla strumentazione comunale per assicurare una corretta e omogenea attuazione dei principi della L.R. n. 1/2005, prevede una condivisione, con province e comuni, degli strumenti di pianificazione più vicini al territorio.

Tale intento era già stato perseguito nella L.R. n. 5/1995 mediante diversi meccanismi procedurali, in particolare con *"l'accordo di pianificazione"*, teso a operare in modo rapido e condiviso la verifica di compatibilità delle previsioni urbanistiche comunali in relazione agli atti di

programmazione e pianificazione territoriale di competenza della Provincia e della Regione; tale procedura viene oggi applicata facoltativamente soltanto per i piani regolatori generale *in itinere*; essa, pertanto, è estranea al Piano Strutturale del Comune di Sovicille.

La L.R. n. 1 del 2005 innova integralmente il procedimento di pianificazione, prevedendo una sola procedura per tutti gli strumenti di pianificazione di cui all'art. 9 e per gli atti di governo di cui all'art. 10 (su cui si dirà sub Parte seconda).

Il procedimento cd. unificato è descritto agli artt. 15, 16, 17 e 18 e colloca tutte le verifiche e pareri a monte della decisione istituzionale espressa dal soggetto competente all'approvazione di uno specifico piano e delle sue varianti.

Il primo P.I.T. della Regione Toscana è stato approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 12 del 25/01/2000; recentemente è stato adottato il nuovo P.I.T. con D.C.R. n. 45 del 04/04/2007.

oooooooooooooooooooooooooooo

7) IL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE, DISCIPLINATO DALL'ART. 51 (P.T.C.), che è l'atto di programmazione con il quale la Provincia esercita, nel governo del territorio, un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale.

▪ Il P.T.C. costituisce, insieme alle norme ed alle salvaguardie previste dal P.I.T., l'unico riferimento per la formazione e/o l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali. Con il suo strumento la Provincia assolve a due compiti fondamentali: da un lato mette a disposizione dei Comuni un

vasto patrimonio di informazioni ed un approfondito quadro conoscitivo di area vasta, dall'altro svolge il ruolo di coordinamento che le è proprio, definendo un insieme di obiettivi e di indirizzi programmatici di valenza sovracomunale (da tradurre in componenti strutturali della pianificazione comunale), e dettando alcune prescrizioni legate alle specifiche competenze della Provincia. L'efficacia diretta sul territorio del P.T.C. si esplica solo per tali prescrizioni: per il resto lo strumento provinciale acquista efficacia nell'essere attuato dal Piano Strutturale di ciascun Comune. Il P.T.C. ha anche valore di Piano Paesistico ai sensi della Legge n° 431/85.

oooooooooooooooooooooooooooo

Il P.T.C. era stato già introdotto nell'ordinamento giuridico statale con la legge urbanistica n°1150/1942; il modello di piano delineato da tale normativa è quello proprio di un piano di direttive rivolte all'Amministrazione comunale per orientarne e coordinarne l'attività urbanistica.

Tale modello non ha tuttavia trovato attuazione.

Come è già stato sopra ricordato tale modello ha trovato organica espressione nella L. n° 142/90 (artt. 14 e 15), oggi sostituiti dagli artt. 19 e 20 del D.L. n° 267/2000, nell'ambito di un nuovo contesto istituzionale che ha alla base il principio del pluralismo istituzionale e dunque il rafforzamento delle autonomie locali; a tali piani -come già sopra ricordato nell'ambito degli strumenti della pianificazione territoriale- è stato astrattamente conferito ogni possibile potere di pianificazione del territorio compresa la zonizzazione, con sostituzione sostanziale della centralità dell'istituto del piano regolatore comunale, così da spostare il baricentro

della pianificazione dal comune alla provincia.

In Toscana, già con la L.R. n° 5/95, si è operato un ulteriore passo nella direzione tracciata dalla L. n° 142/1990; tale L.R., infatti, attua il principio di competenza in base al quale ciascun ente territoriale è l'unico artefice e responsabile del proprio piano urbanistico: alla Regione compete il Piano di indirizzo territoriale, alla Provincia, appunto il Piano territoriale di coordinamento, al Comune il Piano regolatore generale; ciascun Ente collabora e partecipa alla elaborazione di competenza degli altri, senza però assumere oneri decisionali. Il P.T.C., in particolare, mantiene il contenuto tipo di direttive, volto ad orientare e coordinare l'esercizio dei poteri pianificatori dei Comuni, fornendo loro criteri ed obiettivi in attuazione di quelli indicati nel P.I.T.; in tal senso, il P.T.C. diviene piano intermedio tra quello regionale e quelli degli enti territoriali minori (mentre la L. urbanistica prevedeva il Piano territoriale di coordinamento al vertice della piramide pianificatoria).

Anche se il P.T.C. delineato dalla L. R. n°5/95 rappresenta uno strumento di grado avanzato, il quale anticipa i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, in seguito definitivamente sanciti dalla L. cost. n°3/2001, di riforma del titolo V della Costituzione si sono presentati elementi di criticità: in particolare, nel dettato della ridetta L.R. n° 5/95, non è stata data completa attuazione a una netta separazione dei ruoli, nonché al definitivo superamento del sistema gerarchico del rapporto fra gli strumenti di pianificazione.

Con il modello PTC dall'art. 51 della L. R. n° 1/2005 si cerca di porre rimedio alle problematiche ora sottolineate; in generale, con tale legge,

riguardo specificamente ai rapporti tra gli strumenti di pianificazione, il legislatore regionale si propone di dare ulteriore, effettiva attuazione ai già richiamati principi di sussidiarietà e di differenziazione.

Ecco allora che la regione è individuata come l'ente che definisce le strategie generali in ordine al governo del territorio; alla provincia è affidato il compito di definire le condizioni di sostenibilità e, quanto al P.T.C., è affidato il compito di raccordare con propri indirizzi le strategie regionali al governo del territorio comunale. Rispetto alla pianificazione comunale il P.T.C. non deve sovrapporsi ma, in base al principio di sussidiarietà, deve orientare la stessa con specifico riferimento a settori che il comune non può governare in modo adeguato in quanto eccedono nei suoi confini.

Come detto, il P.T.C. disciplinato dall'art. 51 della L.R. n°1/2005; tale norma si apre con riferimento allo statuto del territorio che -per quanto riguarda il PTC- rappresenta un dettagliato quadro conoscitivo del complesso delle risorse del territorio provinciale ed indica i criteri per la salvaguardia delle stesse al cui rispetto sono vincolati i comuni nella redazione dei rispettivi piani regolatori.

Più in particolare, la parte statuaria di cui si discute, individua e definisce:

- i sistemi territoriali e funzionali, che definiscono la struttura del territorio ed i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità;
- le invarianti strutturali, costituite dall'insieme delle risorse (naturali e non) e dei beni che costituiscono "gli elementi cardine dell'identità dei luoghi" (v. art. 5, comma II);
- i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali (aria, acqua,

ecosistemi della fauna e della flora, il paesaggio, i sistemi degli insediamenti, i documenti materiali della cultura, i sistemi infrastrutturali e tecnologici);

- i criteri per la riqualificazione del paesaggio;
- gli ambienti di rilievo paesaggistico sovracomunale.

Alla parte statutaria, segue quella strategica, disciplinata dal II comma della norma in commento, la quale traduce le indicazioni contenute nello statuto del territorio e gli obiettivi specifici da perseguire; il III comma riguarda la parte più operativa del piano di attuazione degli indirizzi, criteri ed obiettivi contenuti nella parte strategica; il V comma prevede che gli strumenti di pianificazione dei comuni e gli atti di governo del territorio si conformino al P.T.C..

Attualmente il P.T.C. della Provincia di Siena è stato approvato con Deliberazione del C.P. del 20 ottobre 2000 n. 109. E' in fase di elaborazione il nuovo P.T.C..

oo

8) GLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI

L'art. 52 indica gli strumenti e gli atti di competenza comunale; strumento è il piano strutturale, mentre atti di governo del territorio sono il regolamento urbanistico, i piani complessi di intervento, nonché i piani attuativi, di cui poi si dirà.

È opinione consolidata che le Regioni (tra cui quella Toscana) hanno profondamente trasformato, con le loro leggi urbanistiche, l'istituto del PRG tradizionale (cioè quello statale).

La tendenza di dette legislazione regionali, con la Toscana in testa, è

stata quella di una netta distinzione tra pianificazione strutturale e pianificazione operativa: da una lato, il piano strutturale che contiene le scelte generali di impostazione, (strategie, obiettivi e criteri); dall'altro, una successione o pluralità di piani operativi che vanno progressivamente a riempire, specificare, il primo.

Secondo l'impostazione primigenia, il prg aveva una funzione programmatica e di indirizzo; conteneva quelle che ora si chiamano le invarianti; l'attuazione era invece rimessa ai piani particolareggiati che avrebbero dovuto coprire l'intero territorio comunale. Attesa la difficoltà di redigere detti piani, la prassi ebbe ad assegnare al PRG una funzione duplice sia cioè di dettare le invarianti, sia le prescrizioni di dettaglio quelle cioè altrimenti tipiche dei piani particolareggiati.

La disciplina in esame ritorna quindi all'antico, seppur demandando le fasi attuative, non già i piani particolareggiati ma allo stesso PRG che viene così scisso in due parti.

Resta il fatto che il piano strutturale rappresenta lo strumento di fondo e di pianificazione del comune, la cui attuazione progressiva è rimessa agli strumenti "gestionali", ovvero al regolamento urbanistico, ai piani complessi di intervento, nonché ai piani attuativi.

In via generale, al piano strutturale è demandato il compito di: 1) fornire il quadro conoscitivo, ovvero individuare tutti quegli elementi fisici, ecologici e culturali che caratterizzano un luogo od un territorio; 2) sulla base del quadro conoscitivo, il piano deve poi indicare le finalità, le priorità di intervento, le strategie complessive, gli indirizzi finalizzati a guidare la nuova organizzazione territoriale o la riqualificazione dell'esistente.

Ulteriore conseguenza è che deve esservi una catena di coerenza e di logicità tra parte istruttoria-conoscitiva e previsioni di piano.

Più in particolare:

l'art. 53 detta il contenuto del piano strutturale. Esso può dividersi in quattro parti: la prima è quella che può definirsi *conoscitiva*, che individua le risorse del territorio e le invarianti strutturali, cioè le parti del territorio destinate ad essere preservate da sostanziali trasformazioni e da cui discendono vincoli, limiti e condizioni di sostenibilità valide per tempi medio-lunghi perché inerenti le qualità intrinseche del territorio, gli interessi collettivi, la vulnerabilità delle risorse ambientali, la sicurezza, la salubrità, i valori culturali; la seconda è quella che detta le regole di fondo per *l'uso del territorio*, ivi comprese le disposizioni per la tutela dell'ambiente, dei beni paesaggistici e culturali; la terza è quella *strategica*, di sviluppo del territorio comunale, nella quale vengono indicati gli obiettivi e gli indirizzi del governo del territorio, la delimitazione delle UTOE (le unità territoriali organiche elementari) con le relative vocazioni, le dimensioni massime sostenibili degli insediamenti e dei servizi, ovvero individuando il "carico urbanistico" massimo ammissibile per il territorio comunale in riferimento agli obiettivi di sviluppo ed alla riproducibilità delle risorse, le misure di salvaguardia ecc.; la quarta è quella che assume contenuto *ricognitivo*, anche di altri strumenti di pianificazione.

Quanto alle misure di salvaguardia, esse non devono avere una durata superiore a tre anni, da rispettare sino all'approvazione o all'adeguamento del regolamento urbanistico; com'è noto dette misure sono volte a garantire l'effettività dello strumento urbanistico in corso di approvazione e fanno sì

che non possono essere effettuati interventi e rilasciate concessioni edilizie in contrasto con il piano strutturale. L'esigenza di salvaguardia viene meno con l'approvazione del regolamento urbanistico poiché esso a sua volta deve essere conforme al piano strutturale.

oo

8 BIS-SEGUE) GLI STRUMENTI URBANISTICI DI SOVICILLE ATTUALMENTE IN VIGORE

Gli strumenti urbanistici attualmente in vigore presso il Comune di Sovicille, sono i seguenti:

a) Il P.R.G. e le relative Norme Tecniche di Attuazione, adottato nella seduta n. 56 del 13/05/1994 e con variante integrativa del 28/11/1994 n. 121, che ha sostituito il precedente Piano di Fabbricazione; l'apparato normativo del Piano conteneva vari aspetti innovativi, tra cui le c.d. "schede-norma", aventi lo scopo di fornire indicazioni, regole, sistemi di relazioni da seguire nella attuazione degli interventi di maggiore complessità riguardanti la riqualificazione e trasformazione di alcune parti nodali del territorio.

b) Il Regolamento edilizio e successive modifiche e integrazioni, tra cui -in particolare- quella recente avente ad oggetto norme relative all'edilizia sostenibile, dirette a favorire il risparmio energetico ed idrico, nonché la tutela ambientale attraverso l'utilizzo di materiali idonei allo scopo;

c) La Disciplina degli interventi in edifici classificati ai sensi dell'art. 5 della L.R. 59/1980 con le relative norme, tesa a privilegiare la soddisfazione della domanda abitativa attraverso il recupero dei centri storici, a promuovere la tutela dei complessi edilizi censiti nell'impianto di schedatura generale, nonché a conservare gli elementi qualificanti

l'organizzazione degli spazi aperti a corredo dei beni di interesse storico-architettonico.

d) La Variante del Territorio Aperto, relativa alle zone con esclusiva o prevalente funzione agricola, con esclusione dei centri abitati e di tutte le aree di pertinenza degli edifici schedati ai sensi della L.R. n. 59/1980.

oooooooooooooooooooooooooooo

Parte Seconda

GLI ATTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO

9) PREMESSA

Gli atti di governo del territorio sono quelli di cui all'art. 10 della L.R.T. n. 1/2005, ovvero:

A) Regolamento urbanistico, piano complesso di intervento e piani attuativi (in altri termini la parte gestionale del prg e la sua attuazione);

B) i piani e i programmi di settore, qualora incidano, con modifiche o variazioni, sugli strumenti della pianificazione territoriale in vigore;

C) gli accordi di programma e gli altri atti della programmazione negoziata comunque denominati qualora incidano, con modifiche o variazioni, sugli strumenti della pianificazione territoriale in vigore.

oooooooooooooooooooooooooooo

10) IL REGOLAMENTO URBANISTICO

Il regolamento urbanistico sostituisce, in combinato con il piano strutturale, il vecchio PRG. Mentre peraltro il PRG era uno strumento unitario, cioè caratterizzato da prescrizioni di analoga natura ed efficacia, ora lo strumento urbanistico comunale è scomposto tra piano strutturale, che contiene le invarianti, e regolamento urbanistico che rappresenta il

completamento e la specificazione del piano strutturale. Entrambe le componenti investono l'intero territorio comunale, ma mentre il piano strutturale costituisce prevalentemente uno strumento di indirizzo recante le scelte strategiche di fondo dello sviluppo del territorio, il regolamento urbanistico ne costituisce l'attuazione e la specificazione.

Rispetto alla L.R. n. 5/1995, la legge n. 1/2005 prevede che il regolamento urbanistico contenga la disciplina delle trasformazioni insediative, strutturali ed edilizie del territorio e non solo la disciplina degli insediamenti esistenti; a queste diverse aree di intervento corrisponde un diverso oggetto del regolamento, così come precisano con chiarezza - rispettivamente- i co. 2 e 4 dell'art. 55.

Il regolamento non può contenere disposizioni contrarie a quelle contenute nel piano strutturale; da tenere presente tuttavia che le prescrizioni di quest'ultimo sono talvolta consegnate in maniera generica o comunque con funzione meramente programmatica o enunciativa di obiettivi di massima da conseguire. E' evidente che in tali casi il regolamento urbanistico dispone di un margine di autonomia: il quale è inversamente proporzionale al grado di dettaglio delle indicazioni dettate dal piano sovraordinato.

In sostanza il principio che emerge dalla legge è quello per cui il piano strutturale detta le invarianti, i principi, gli obiettivi essenziali, individua le UTOE, stabilisce le dimensioni massime sostenibili; il resto deve essere demandato al regolamento urbanistico.

oooooooooooooooooooooooooooooooooooo

11) I PIANI COMPLESSI DI INTERVENTO

I piani complessi di intervento rappresentano un istituto formalmente nuovo nel panorama della strumentazione urbanistica toscana; con tali strumenti la giunta comunale, in conformità al piano strutturale, individua e mette in atto per tutta la durata del proprio mandato politico, le trasformazioni del territorio che ritiene di compiere e che per loro complessità e rilevanza necessitano di una esecuzione programmata di interventi pubblici e privati.

Il piano complesso si caratterizza per essere strumento urbanistico a carattere intermedio tra il regolamento urbanistico ed il piano attuativo, volto alla trasformazione del territorio e con il quale la giunta può, per la durata del mandato, attuare la propria politica del territorio.

Il riferimento normativo più prossimo dei piani complessi è rappresentato dalla figura del programma integrato di intervento (di cui si è riferito a pag. 13) recepito dalla L.R.T. n. 571995.

I piani di cui si discute sono disciplinati dal combinato disposto degli artt. 56 e 57, da cui si ricava che:

- rientra nella discrezionalità dell'Amministrazione comunale procedere alla adozione di detti piani (facoltativi), salvo che per l'attuazione di quelle previsioni del piano strutturale che viene obbligatoriamente rimessa ai piani complessi (obbligatori).

- necessità di procedere a trasformazioni del territorio che implicano l'esecuzione programmata di vari soggetti pubblici e privati;

- efficacia temporalmente limitata del piano alla permanenza in carico della giunta stessa;

- necessità che il piano individui, sin dall'inizio, le risorse utilizzate sia

territoriali che finanziarie, le aree da riqualificare e addirittura i beni eventualmente da espropriare;

- necessaria conformità del piano complesso rispetto al piano strutturale; nei confronti del regolamento urbanistico il piano complesso può avere invece funzione integrativa, ma solo per il periodo della propria validità;

- l'atto di promozione non necessariamente proviene dal Comune, ma può provenire anche da privati.

La legge in commento si caratterizza per il basso grado di specificazione degli interventi realizzabili mediante il piano complesso di intervento, a dimostrazione della flessibilità dello strumento e del suo ruolo "politico".

oo

12) I PIANI ATTUATIVI

La Sezione I del Capo IV del Titolo V della L.R. n. 1/2005 detta la disciplina comune a tutti i piani attuativi; si tratta di cinque articoli (65-69) che vanno a sostituire gli artt. 30, commi 4-8 e 31, commi 4-5, della L.R. n. 5/1995. Questa è la vera novità della L.R. n. 1/2005, che potrà regolare tutti quegli interventi oggi realizzati con le "concessioni convenzionate".

Da un esame di tutte le norme sopra citate emerge complessivamente la natura meramente esecutiva dei piani attuativi rispetto alle scelte di pianificazione generale compiute a livello regionale, provinciale e soprattutto comunale con il piano strutturale ed il regolamento urbanistico e la conseguente impossibilità per la pianificazione esecutiva di derogare agli strumenti urbanistici generali.

Nella prospettiva del legislatore regionale, i piani in commento devono attuare le previsioni del regolamento urbanistico o dei piani

complessi di intervento; questa possibilità, seppure non innovativa (era già prevista nella L.R. n. 5/1995), merita senz'altro di essere valorizzata, rappresentando una delle principali aperture che la disciplina vigente dà a forme di pianificazione caratterizzate da un ruolo più incisivo dei privati: l'art. 65 comma 6 prevede infatti che il Comune attui la concertazione con detti soggetti. Tutto ciò dovrà comunque trovare adeguata disciplina nel Regolamento di attuazione previsto dall'art. 75, che regolerà il procedimento di elaborazione ed approvazione dei piani, nonché individuerà i soggetti pubblici e privati legittimati a parteciparvi, indicando anche le conseguenze degli eventuali inadempimenti da essi commessi, oltre che dare numerose previsioni di dettaglio con riferimento a ciascuna delle tipologie di piani attuativi particolari oggetto di disciplina.

Rispetto alla precedente disciplina, il procedimento di approvazione dei piani attuativi è più rapido, anche per essere venuta meno ogni competenza della Regione in materia ed essendo, infine, state ridotte le competenze della Provincia; ovviamente la procedura di approvazione dei piani attuativi presuppone un atto di impulso che può essere di natura pubblica o privata.

Per quanto riguarda il contenuto, l'art. 67 prevede che i piani attuativi debbano contenere: i progetti delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; l'indicazione delle masse e delle altezze delle costruzioni lungo le strade e le piazze; la determinazione degli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico; l'identificazione degli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o bonifica edilizia; l'individuazione delle suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo

la tipologia indicata nel piano; l'eventuale dettaglio delle proprietà da espropriare e quant'altro elemento utile a definire gli interventi che l'Amministrazione ha la possibilità di richiedere.

L'approvazione deve intervenire nel termine di cinque anni dalla approvazione del regolamento urbanistico o del piano complesso di intervento che lo prevede e conserva la propria efficacia per un tempo indicato dal Comune nell'atto di approvazione, comunque non superiore a dieci anni.

Vi sono piani attuativi atipici, anche non espressamente previsti e disciplinati dalle leggi regionali, purchè rispondenti ai requisiti di contenuto minimo di cui all'art. 67 e approvati in conformità con quanto previsto dal successivo art. 69; conferma tale ipotesi interpretativa anche la rubrica della successiva sezione II del titolo V della legge in esame, la quale, facendo espresso riferimento ai soli piani attuativi *particolari* (lottizzazioni, p.e.e.p., p.i.p., piani di recupero e programmi complessi di riqualificazione insediativi), lascia supporre l'esistenza anche di altri piani attuativi.

Il comma 5 dell'art. 65 prevede poi che il Comune possa subordinare la realizzazione di interventi previsti nel regolamento urbanistico o nei piani complessi di intervento alla approvazione dei piani attuativi.

E ancora: l'art. 66 disciplina i consorzi di realizzazione dei piani attuativi; in sostanza i proprietari che raggiungono la maggioranza assoluta, una volta riuniti in consorzio, possono presentare al Comune la proposta di realizzazione dell'intervento con l'allegato schema di convenzione, rispetto al quale l'Amministrazione comunale, dapprima, rivolge agli altri proprietari un invito a prestare adesione in un termine non

inferiore a sessanta giorni e, quindi, ove detto termine sia inutilmente decorso, li diffida ad aderire entro un nuovo termine non inferiore a trenta giorni. Ove, poi, entrambi i suddetti termini siano scaduti senza che i proprietari di minoranza abbiano aderito al consorzio, i loro beni sono dichiarati soggetti ad espropriazione. Il Comune ha comunque la possibilità di svolgere un ruolo attivo nella ricerca di un accordo fra tutte le parti private per il raggiungimento di soluzioni pianificatorie effettivamente rispondenti alle esigenze e agli interessi della collettività; peraltro l'Amministrazione possiede un fortissimo potere di pressione sul consorzio dei proprietari di maggioranza, che è dato dal fatto di dover poi approvare il piano attuativo ed il relativo schema di convenzione.

oo

13) I PIANI E I PROGRAMMI DI CUI AGLI ARTT. 11-14

Nella L.R. n°1 /2005 i principi del governo del territorio sono affermati anche per le azioni di settore attraverso la definizione di obiettivi valutati in relazione ad ambiti di sviluppo e ricercando sinergie intersettoriali.

Punto fondamentale è la definizione di un procedimento unificato e di valutazioni integrate.

Si prevede di ricondurre ai principi propri del "governo del territorio" una serie di procedimenti di settore di origine regionale o statale il cui esito operativo induce effetti e trasformazioni significativi sul territorio e sulle sue risorse; fra questi assumono evidente importanza i temi dei programmi complessi, degli sportelli unici, le tante procedure nel settore ambientale, nazionale ed europeo che generano ulteriori complessità e separatezze, rendendo sempre più intricati i rapporti fra le norme generali di governo

del territorio e quelle di settore.

L'obiettivo è in primo luogo quello di sincronizzare e portare a coerenza le diverse norme, in primo luogo quelle regionali, in tutte quelle materie che direttamente e tradizionalmente attengono all'urbanistica e al territorio e che risultavano "esterne" alla L.R. n°5/95, anche se in parte ne hanno assunto i principi.

L'elenco è consistente e riguarda aspetti che vanno dal recupero del patrimonio edilizio esistente agli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica nelle zone a prevalente funzione agricola, dalla normativa edilizia alla disciplina paesaggistica dall'edilizia residenziale o produttiva di iniziativa pubblica al commercio, dalla mobilità alla gestione dei tempi, ai porti e approdi turistici.

Si tratta di argomenti di rilievo che attengono, fra l'altro, ad alcune leggi regionali importanti quali:

- L.R. 59/80 "norme per gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente"
- - L.R. 21/84 relativa all'adeguamento degli strumenti urbanistici ai fini della prevenzione del rischio sismico;
- L.R. 39/94 sulle variazioni essenziale e di destinazione d'uso degli immobili;
- L.R. 64/95 e successive modificazioni sugli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica nelle zone a prevalente funzione agricola;
- L.R.68/97 "norme sui porti e gli approdi turistici della toscana"
- L.R. 52/99 "norme sulle concessioni e le denunce di attività edilizia;

- L.R. 38/98 sul governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città;
- L.R. 78/98 in materia di cave;
- Normativa relativa alle aree PEEP;
- Normativa su parchi regionali e sul commercio

La L.R. 1/2005, quindi, afferma la necessità di procedere a valutazioni integrate degli effetti ambientali/territoriali, economici, sanitari e sociali indotti dalle trasformazioni del territorio sulla singola risorsa essenziale.

In particolare, prevede che tali valutazioni siano effettuate nella fase di predisposizione dei piani o programmi, comunque prima della loro adozioni, così da permettere alle amministrazioni competenti di operare scelte coerenti valutate con i principi dello sviluppo sostenibile.

La valutazione, poi, sfocia in un elaborato da allegare da parte del responsabile del procedimento ai fine della adozione dell'atto medesimo e il provvedimento di approvazione di qualunque strumento, atto o sua variante deve dare contezza della verifica degli effetti effettuata ai fini della valutazione integrata.

oooooooooooooooooooooooooooooooooooo

Agli artt. 15, 16, 17 e 18 della L.R. n° 1/2005 è stato disciplinato il cosiddetto procedimento unificato, che costituisce una delle principali novità di detta normativa.

La necessità di definire nella legge del Territorio un procedimento unificato per formare e valutare tutti gli atti che hanno effetti sul territorio nasceva da alcune esigenze: innanzitutto, la considerazione del territorio come risorsa, ovvero quale sistema complesso al quale attribuire maggior

valore di computezza rispetto alla norma delle parti in cui è necessario suddividerlo per i soli fini gestionali. In secondo luogo, l'eliminazione delle verifiche di varia natura effettuate a posteriori a partire da quelle di sostenibilità (ambientale, etc), le quali presentavano aspetti di duplicazione procedurale e di costi in termini di risorse e di tempi.

Il procedimento in esame si applica, in virtù del combinato disposto degli artt. 15 e 18, agli strumenti di pianificazione territoriale e alle loro varianti, a tutti i piani e programmi di settore che comportano variante agli strumenti di pianificazione territoriale, agli accordi di programma, al regolamento urbanistico e ai piani complessi di intervento solo se comportano variante al piano strutturale; sono esclusi, quindi, dall'obbligo di seguire tutti i passaggi del procedimento unificato gli atti meramente gestionali.

Venendo alla disciplina del procedimento unificato, questo si concreta in un unico modulo procedimentale per la formazione e l'approvazione degli strumenti e degli atti e si declina nelle seguenti fasi: la prima fase è caratterizzata dalla comunicazione di avvio del procedimento, la seconda è quella che porta all'adozione del piano; i soggetti interessati all'avvio non saranno solo i livelli istituzionali, ma tutti quei soggetti -pubblici e privati- che, per loro funzione e ruolo specifico il titolare del procedimento ritenga essere effettivi portatori di conoscenza. Siamo di seguito quindi di fronte ad una "codecisione" del piano, nel senso di un piano costruito a più mani, cercando invece la legge di ottenere il più ampio apporto conoscitivo da parte di tutti gli enti pubblici al fine di garantire una effettiva capacità decisionale sulle scelte attribuiti alla competenza dell'ente procedente che è

l'unico esclusivo soggetto che adotta e approva il piano.

La collaborazione, è pertanto, richiesta ai soggetti istituzionali della pianificazione e nei termini sia di un apporto conoscitivo circa le risorse essenziali coinvolte, sia di una costante e continua verifica della coerenza e compatibilità del piano da adottare con gli altri strumenti di pianificazione territoriale e gli altri atti del governo del territorio. Lo scopo del coordinamento della pianificazione urbanistica con gli interessi e le norme di settore, viene raggiunto attraverso la valutazione integrata degli effetti e la certificazione del rispetto di tutte le norme legislative e regolamentari, anche di settore (non solo il rispetto dei piani territoriali); il luogo in cui avviene questa considerazione complessiva sia degli effetti e degli interessi coinvolti sia delle disposizioni normative interessate, anche settoriali, è il procedimento di pianificazione così detto unificato.

Il procedimento unificato e l'inserimento della valutazione integrata al suo interno è, dunque, una scelta di metodo, che però presuppone una concezione molto ampia di governo del territorio.

oooooooooooooooooooo

14) GLI ACCORDI DI PROGRAMMA

L'accordo di pianificazione è volto all'approvazione contestuale, da parte di più enti territoriali, di strumenti urbanistici -o loro varianti- di rispettiva competenza. L'Istituto è sotteso ad un celere "allineamento" delle previsioni contenute in piani di diverso livello.

L'ordinamento regionale affida, di fatti, il governo del territorio a più livelli di pianificazione: d'area (regionale e provinciale) e comunale (piano strutturale e regolamento urbanistico). Ogni strumento della pianificazione

territoriale, di competenza di un dato ente, deve conformarsi al piano di diverso livello: il P.T.C. deve, pertanto, conformarsi al P.I.T. il piano strutturale al P.T.C. (ed al P.I.T.). Tutti gli strumenti della pianificazione territoriale (regionale, provinciale e comunale) concorrono alla definizione dello statuto del territorio. Nel rispetto degli strumenti della pianificazione devono poi essere approvati gli atti di governo del territorio.

Fasi cruciali del procedimento sono la convocazione della conferenza di servizi tra le strutture tecniche delle amministrazioni coinvolte e l'elaborazione di un'ipotesi di disciplina condivisa; la sottoscrizione dell'intesa preliminare; la ratifica di tale intesa da parte dei consigli comunali; la sottoscrizione dell'accordo di pianificazione e la ratifica definitiva degli organi consiliari. Gli strumenti approvati vengono poi pubblicati; in tale periodo sono previste osservazioni dei privati.

La nuova legge della regione Toscana prevede una funzione di risoluzione dei conflitti insorti tra enti territoriali in conseguenze dell'esercizio da parte degli stessi e delle loro funzioni di governo del territorio e la attribuisce ad un apposito organismo: la conferenza paritetica istituzionale, disciplinata dall'art. 24. Tale conferenza è istituita in via permanente, ha sede presso la giunta regionale ed è nominata con decreto del Presidente; è composta da 9 membri. È dotata di una propria autonomia regolamentare e emette una pronuncia, con effetto non vincolante, definitivo "parere" rilasciato su richiesta precisa e circostanziata presentata da parte di un ente territoriale nei confronti di un atto approvato da altro ente territoriale.

oooooooooooooooooooo

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra si è esposto, quindi, la L.R. n. 1 del 2005 ci appare come un corpo normativo articolato e complesso, tendenzialmente omnicomprensivo, frutto in alcune parti di un restyling, ma comunque destinato a permanere nel tempo quale unico riferimento normativo in Toscana per ciò che attiene al governo del territorio.

In sostanza il Piano Strutturale è l'atto di *pianificazione* del territorio, composto da indirizzi, mentre la parte gestionale è demandata agli atti di governo (Regolamento urbanistico, piani complessi di intervento e piani attuativi, su cui si è già riferito).

La tendenza della legislazione regionale (ma non solo), è stata sempre quella di una netta distinzione tra pianificazione strutturale e pianificazione operativa, che già sussisteva nella L.R. n. 5/1995; in essa, infatti, il P.R.G. (V. art. 23) veniva definito quale "complesso degli atti di pianificazione territoriale con i quali il Comune disciplina l'utilizzazione e la trasformazione del territorio comunale e delle relative risorse", composto dal piano strutturale, dal regolamento urbanistico, dal programma integrato di intervento. Già per effetto della L.R. n. 5/1995, si era pertanto determinata una scomposizione del P.R.G. in due parti: l'una, il piano strutturale; l'altra, il regolamento urbanistico, eventualmente accompagnato dal programma integrato di intervento.

La scelta del legislatore toscano era stata quella di distinguere tra una dimensione pianificatoria del territorio, rappresentata da invarianti, ovvero scelte tendenzialmente stabili espresse in sostanza dalle indicazioni

strategiche, ed una dimensione operativa, cui riservare le prescrizioni di conformazione del territorio, sempre nell'ambito delle invarianti, nel senso che queste ultime costituivano la cornice (invalicabile) entro cui le prescrizioni operative dovevano muoversi.

La nuova legge invece: modifica la stessa nomenclatura; viene meno il P.R.G. che da generale "contenitore" dei vari atti di pianificazione territoriale comunale viene sostituito da atti a due livelli (piano strutturale più regolamento urbanistico). Nella sostanza, però, nulla è cambiato rispetto alla filiera di strumenti di cui alla L.R. n. 5/1995.

Merita però in proposito segnalare che nel nuovo testo non si ravvisa una disposizione analoga a quella dell'art. 27 della L.R. n. 5/1995 che precisava, in punto di efficacia del piano strutturale, la "natura vincolante" delle sue disposizioni rispetto alla parte gestionale del P.R.G. costituita dal regolamento urbanistico, dal programma integrato di intervento e dai piani attuativi. Non solo: esso stabiliva pure al secondo comma che il piano strutturale aveva carattere precettivo e operativo per le misure di salvaguardia e per le localizzazioni di sistemi infrastrutturali e di servizi di interesse sovra comunale, di interventi di interesse unitario regionale e dei piani provinciali di settore.

Questa disposizione scompare dal nuovo testo. Il che non vuol dire che il piano strutturale non possa anche avere previsioni conformative: resta affidato all'interprete di volta in volta verificare la natura conformativa o meno delle disposizioni del piano strutturale, e di conseguenza, per quanto qui interessa, i margini di autonomia che residuano al regolamento urbanistico nei confronti del primo.

In sintesi, la vocazione del piano strutturale non è quella di disciplinare ogni elemento, anche il più minuto, del futuro assetto del territorio, bensì è quella di rappresentare uno strumento di indirizzo, recante le scelte strategiche di fondo dello sviluppo del territorio, che a loro volta saranno recepite e sviluppate in sede di piani di gestione. Ciò significa che il “luogo” giuridico nel quale d’ora in poi i Comuni potranno esercitare questa funzione di indirizzo e di gestione delle funzioni urbane non potrà che essere il regolamento urbanistico.

E sarà necessario accelerare i tempi di approvazione di tale regolamento, atteso che l’art. 44 della L.R. n. 1/2005, relativo agli *“Interventi sul patrimonio edilizio esistente con destinazione d’uso non agricola”*, consente soltanto -prima della predetta approvazione- interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e, solo ove espressamente previsto dagli atti di governo del territorio, interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica.

Infine, altri aspetti non secondari, risiedono nella opportunità di dare completa espansione all’innovativo modo di concepire l’urbanistica sotteso alla legislazione regionale, cioè non solo quello di suddividere il rapporto tra pianificazione e sua attuazione (e prevedere quindi nel regolamento urbanistico le previsioni di natura precettiva), ma soprattutto di utilizzare una formulazione della normativa che tenda ad evitare, il più possibile, inutili complicazioni e ambiguità di interpretazione.

E ciò anche alla luce del precedente P.R.G. del Comune, che ha avuto non pochi problemi nella gestione e interpretazione delle c.d. “Schede-norma”, un apparato grafico concepito a corredo della normativa, avente lo

scopo di fornire indicazioni, regole, sistemi di relazioni da seguire nella attuazione degli interventi di maggiore complessità riguardanti la riqualificazione e trasformazione di alcune parti nodali del territorio. Queste schede non costituivano dei progetti, né anticipavano la forma architettonica dei luoghi; fornivano però l'inquadramento morfologico e, con la prefigurazione, tendevano a suggerire il carattere da assegnare ai luoghi modificati.

Purtroppo, però, nella loro applicazione è sorto il problema di capirne la prescrittività rispetto alla legislazione che regola la materia, rendendo necessaria l'acquisizione di pareri legali onde chiarirne la cogenza o meno; nell'emanazione del Regolamento Urbanistico sarà quindi opportuno inserire norme chiare, ben definite e con terminologia rispondente alla legge e non a criteri soggettivi e interpretativi.

oooooooooooooooooooooooooooo

Questo lavoro, come detto, avente ad oggetto il "piano conoscitivo" della normativa urbanistica (per usare la terminologia "mutatis mutandis" utilizzata dalla legislazione regionale in riferimento al Piano Strutturale) non è espressamente previsto in detta legislazione: la sua presentazione pertanto non è una tappa di tipo burocratico-amministrativo; speriamo però che esso possa comunque rappresentare una importante occasione di approfondimento intermedio e di verifica del profilo normativo, decisivo nel dare concreta attuazione agli intenti di pianificazione.

oooooooooooooooooooooooooooo