

RELAZIONE INTRODUTTIVA

Gianfranco Venturi

Presidente Commissione Territorio e ambiente del Consiglio Regionale

L'incontro odierno si inserisce in una più vasta iniziativa che il Gruppo Consiliare Regionale e il PD della Toscana stanno portando avanti in questi mesi, attorno ai contenuti della nuova proposta di legge della Giunta Regionale in materia di governo del territorio, destinata a riformare la precedente LR 1/2005. Oggi la nuova legge, si caratterizza nei fatti come uno dei passaggi più significativi di questa legislatura regionale, per la rilevanza dei suoi effetti sul territorio toscano e sulle sue future trasformazioni.

L'iter che ha portato alla sua presentazione al Consiglio è stato complesso ed ha visto un ampio concorso delle Associazioni delle Autonomie Locali e delle forze sociali nelle loro varie espressioni rappresentate al tavolo di concertazione.

Una fase nella quale, il nostro Gruppo in Regione non ha mancato di far sentire il proprio contributo sia all'interno della maggioranza, sia con lo stesso Assessore e con la Giunta, con l'intento di far corrispondere il testo normativo in via di definizione con i quattro obiettivi fondamentali che riteniamo necessario perseguire con la revisione della Legge vigente:

- *Priorità al riuso e limitazione del consumo di suolo, nel quadro di un assetto pianificatorio che assicuri una ancora più efficace tutela dell'unicità del nostro territorio e nel contempo favorisca le opportunità competitive offerte dalla sua qualità;*
- *Semplificazione dei procedimenti, garantendo maggiori certezze ai cittadini pubblici e privati sul diritto e sui tempi degli stessi;*
- *Valorizzazione e maggiore istituzionalizzazione della partecipazione evitando inutili appesantimenti non necessari allo scopo;*
- *Introduzione di significativi miglioramenti in direzione della chiarezza e certezza applicativa delle norme.*

Un impegno che intendiamo proseguire soprattutto in questa fase, dove sarà il Consiglio ad essere protagonista di un ulteriore affinamento del testo in vista della sua definitiva approvazione. Un compito, per il quale consideriamo importante anche quanto potrà emergere dall'incontro odierno.

1. Le ragioni della riforma

La proposta di legge in esame, (nota agli addetti ai lavori come pdl 282), interviene a più di otto anni dalla entrata in vigore della LR 1/2005 e, alla luce della sua esperienza applicativa, persegue le finalità di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico, per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, per contrastare il consumo di suolo, per promuovere il ruolo multifunzionale del territorio rurale, nonchè per valorizzare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani.

E' stato appunto sul tipo di equilibrio da ricercare tra tutela del territorio e del paesaggio e qualità delle trasformazioni necessarie alle esigenze di un moderno sviluppo, che si è focalizzata la riflessione ed il confronto in fase di predisposizione della riforma.

Da un lato, la difficile crisi economica che stiamo attraversando, con la conseguente perdita di posti di lavoro, spinge con forza a ricercare opportunità d'investimento, non sempre, in passato, supportate da una valutazione ponderata delle possibili alternative di trasformazione, messa in valore dei territori in un'ottica di sostenibilità di lungo periodo e di prospettiva territoriale più ampia.

Una situazione che espone i territori locali all'elevata volatilità degli investimenti, con il conseguente rischio della mancata produzione di effetti positivi sull'economia reale.

Al tempo stesso, il perseguimento di uno sviluppo sostenibile, necessita di interventi la cui valutazione ed opportunità non possono essere affidate al potere decisionale di un solo attore istituzionale, ma occorre un più ampio coinvolgimento anche degli altri soggetti che nel tempo saranno in vario modo condizionati dalle scelte che si vanno ad assumere.

Di qui la nuova proposta di legge diretta a migliorare l'efficacia della governance interistituzionale in base ai principi della sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nonché a rendere più chiare e rapide le procedure, graduando la complessità degli adempimenti in relazione alla rilevanza delle trasformazioni.

2. I contenuti della proposta di legge

La riforma mantiene l'impianto generale della legge 1/2005, nel disegno d'insieme, innovandone e migliorandone tuttavia numerosi aspetti attinenti sia alle forme in cui si esplica il principio di sussidiarietà, sia ai dispositivi concreti con cui alcuni

principi già contenuti nella legge, a partire dal limite al consumo di suolo, trovano effettiva applicazione operativa.

Tutto ciò con l'attenzione di non appesantire ulteriormente i procedimenti, di fissare dei tempi massimi per i procedimenti urbanistici, semplificando ove possibile, la vita ai cittadini, razionalizzando gli adempimenti cui sono chiamati i soggetti pubblici.

Infine, l'esperienza applicativa della legge, ha fatto emergere l'esigenza di una maggior chiarezza dei riferimenti, rispetto all'insieme degli strumenti di governo e pianificazione del territorio, ai contenuti che caratterizzano ciascuno di essi, nonché alle procedure che ne determinano il percorso di approvazione e vigenza.

a. Contrastare il consumo di suolo

Venendo a trattare gli aspetti di maggior rilievo innovativo contenuti nella proposta, non possiamo che partire dal modo con cui la legge affronta la questione centrale costituita dal contrasto al consumo di suolo.

Viene in primo luogo introdotto nei principi generali un nuovo concetto di *"Patrimonio Territoriale"* inteso come bene comune, costitutivo dell'identità collettiva regionale e come riferimento per contestualizzare le *"invarianti strutturali"* nello statuto del territorio.

L'intento è quello di promuovere una più efficace relazione tra statuto e strategia dei piani, andando verso una concezione che mira alla messa in valore progettuale del territorio e del paesaggio nel suo insieme.

Peraltro, l'obiettivo di contenere il consumo di suolo era ed è tutt'ora presente nella legge 1/2005 laddove prevede che *"nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali siano consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti"*.

Ciò nonostante, dobbiamo riconoscere che 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, la proposta di legge intende quindi dare innanzi tutto piena efficacia a tale principio intervenendo con una serie di dispositivi operativi.

Sta dunque qui il cuore della riforma costituita dalla previsione con la quale si distingue in modo puntuale il territorio urbanizzato da quello rurale, differenziando le procedure per intervenire all'interno del primo per promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse; da quelle operanti nelle aree esterne, volte a conseguire in primo luogo una migliore salvaguardia e valorizzazione del territorio rurale.

In base a tale distinzione, nelle aree esterne al territorio urbanizzato non sono consentite nuove edificazioni residenziali, ma solo impegni di suolo per destinazioni diverse da quella residenziale assoggettate al parere obbligatorio di una 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.

Al tempo stesso nel territorio urbanizzato, per promuoverne il riuso e la riqualificazione, sono introdotte alcune semplificazioni, ferme restando una serie di condizioni generali.

In sostanza si accentuano le prerogative comunali nell'ambito dei territori urbanizzati mentre al loro esterno si rafforza il ruolo della Regione di concerto con gli enti locali coinvolti.

Come Gruppo del Partito Democratico abbiamo condiviso questo obiettivo e questa forte innovazione del modello di Pianificazione i cui principi erano peraltro presenti già nella LR 5/1995; al tempo stesso abbiamo ravvisato la necessità di alcuni affinamenti della disciplina introdotta: in particolare sarà necessario prevedere gli strumenti più idonei per assicurare che le perimetrazioni delle aree urbanizzate avvengano secondo criteri capaci di tenere conto delle specificità dei diversi territori ed in particolare per quanto riguarda le aree montane insulari o periferiche.

Crediamo che anche il tema delle aree rurali intercluse ai territori urbanizzati, possa essere ulteriormente affinato, collegandolo a quello della qualità urbana e alle disposizioni per la valorizzazione del verde urbano, introdotte dalla LR 41/2012, lasciando ai Comuni piena potestà dentro gli stessi.

Così come se è giusto individuare nello strumento della Conferenza di copianificazione la sede per verificare gli interventi nelle aree esterne, riteniamo che in quella sede il parere vincolante della Regione debba limitarsi al rispetto delle sole prescrizioni derivanti dal PIT.

b. La pianificazione intercomunale

E qui si viene all'altro punto qualificante della proposta di legge, che interviene per superare i limiti propri dell'attuale frammentazione delle pianificazioni, cercando di portare ad una scala più adeguata le scelte progettuali e pianificatorie che producono effetti al di là dei singoli confini comunali.

Di qui l'introduzione, seppur su base volontaria e a geometria variabile per quanto riguarda i Comuni associabili, del piano strutturale intercomunale, che insieme alla conferenza di copianificazione diventa riferimento qualificante per garantire una progettazione unitaria e multisetoriale delle trasformazioni a livello d'area vasta.

La proposta di legge indica in 180 giorni il tempo entro il quale il Consiglio Regionale dovrà definire gli ambiti entro i quali potranno essere cercate le associazioni fra i comuni per dotarsi di questi nuovi strumenti di pianificazione intercomunale.

Al riguardo si dovrà certamente tenere conto del raccordo con gli ambiti di paesaggio previsti dal Codice dei beni culturali, ma oltre ad essi, la definizione di tali ambiti può costituire veramente una grande opportunità per il riordino del sistema istituzionale regionale, nel momento in cui si andrà anche al superamento delle province nelle loro tradizionali funzioni.

Il nostro Gruppo è molto convinto dell'introduzione di questa opportunità, che potrà trovare ulteriori rafforzamenti nell'esame da parte del Consiglio Regionale e sarà incentivata dalla Regione per sollecitare il governo locale ad utilizzarla al meglio e favorire un salto di qualità alle politiche territoriali .

Sappiamo che i piccoli comuni saranno tenuti per legge a definire strumenti urbanistici a livello delle Unioni di Comuni recentemente costituite, ma anche i comuni maggiori potranno cogliere questa sfida, per immaginare ambiti più vasti ed essere protagonisti di un'opera di raccordo con i comuni limitrofi, tanto da dare veramente un respiro strategico e di lungo periodo alle scelte di pianificazione che li riguardano.

Altra questione che dovrà essere meglio approfondita è costituita dalla particolare situazione in cui vengono a trovarsi i Comuni che hanno deciso di procedere alla fusione, per i quali, fermo restando il vincolo di non procedere ad incrementare l'utilizzo di suolo, si verranno inevitabilmente a porre esigenze di riorganizzazione delle strutture urbane ripensandole come componenti di un unico sistema; operazione per la quale sarà necessaria una maggiore flessibilità.

Il territorio rurale

Riguardo al nostro Territorio Rurale, ne conosciamo il valore che non richiede di essere 'sviluppato' attraverso previsioni di nuova urbanizzazione.

Al contrario, il mantenimento del territorio rurale e delle sue multifunzionalità, resta fondamentale per uno sviluppo sostenibile e durevole, garantendo la qualità alimentare e dell'ambiente.

E' partendo da qui, che la proposta di legge conferma il ruolo dell'attività agricola come attività economico-produttiva, nel rispetto della valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio cui la stessa attività agricola può contribuire.

Tale riconoscimento porta a individuare innanzitutto il principio di limitare il più possibile la frammentazione del territorio agricolo ad opera di interventi non agricoli.

Nel territorio rurale si prevede che gli strumenti della pianificazione individuano:

- 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;
- gli "ambiti periurbani" in cui promuovere forme di agricoltura utilmente integrabili con gli insediamenti urbani che contribuiscono al miglioramento.

Inoltre, vengono 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.

A questo riguardo, un aspetto che potrebbe essere meglio approfondito è costituito dalla possibilità di utilizzare gli immobili dismessi presenti nelle aree industriali ai fini di una loro destinazione a funzioni compatibili con aziende agricole che ne hanno necessità; questo a partire dalla trasformazione di prodotti agricoli. Ciò richiederebbe ovviamente l'assoggettamento di tali immobili al regime in vigore per l'agricoltura e qualora fosse possibile contribuirebbe al recupero degli immobili dismessi ed alla riduzione dell'impegno di nuovo suolo non edificato

Semplificazione e riduzione dei tempi

Questione non certo secondaria, che la nuova legge intende avviare a soluzione è costituita dai tempi della pianificazione, a fronte di una situazione messa in luce da una indagine IRPET, che fissa in sei anni il tempo medio di formazione degli strumenti di pianificazione dei Comuni toscani.

Tempi così lunghi comportano chiaramente un deficit di efficacia della pianificazione oltre che mancanza di certezza sugli sviluppi del procedimento e della sua evoluzione.

Da qui la scelta di individuare in due anni il tempo massimo necessario per la formazione di uno strumento di pianificazione, dall'avvio del procedimento alla sua approvazione specificando in maniera univoca i contenuti propri di ogni strumento della pianificazione, al fine di eliminare ambiguità e duplicazioni; mentre si prevede la non duplicazione degli adempimenti laddove vi sia un doppio procedimento, ai fini VAS e ai fini della legge urbanistica.

Al tempo stesso, occorre scoraggiare comportamenti che portino al superamento di questo termine, cosa che la proposta di legge fa attraverso l'introduzione di restrizioni per gli interventi urbanistici ed edilizi nei Comuni che superino tale limite.

Si tratta certamente di un obiettivo condiviso, che tuttavia sarà necessario puntualizzare bene, sia nell'effettivo raccordo con la situazione esistente sia sotto il profilo delle ricadute che amministrazioni disattente possono scaricare sugli operatori finali.

Naturalmente, tutto questo richiederà anche la messa a disposizione di risorse da parte della Regione, che contiamo possano essere almeno adeguate per un effettivo sostegno agli Enti Locali impegnati nel processo di applicazione delle nuove norme.

Nella nuova legge, il Regolamento Urbanistico cambia nome e diviene Piano Operativo di durata quinquennale, per il quale si prevede tra l'altro una flessibilità procedurale, attraverso la quale si persegue l'obiettivo di accorciare i tempi e semplificare procedure per gli interventi che hanno di minore complessità, o che per la loro natura non richiedono percorsi complessi.

E' il caso innanzi tutto delle varianti semplificate ai piani operativi, le varianti mediante approvazione del progetto e le varianti attraverso lo sportello Unico.

Di particolare rilievo la previsione di non sottoporre a conferenza di copianificazione gli impegni di suolo non edificato necessarie ad esempio per l'ampliamento di

attività industriali, artigianali ed opere necessarie a garantire i servizi essenziali.

Così come la modifica che consente, nel caso di mancanza di osservazioni agli strumenti urbanistici adottati, che questi si intendano approvati senza nuovi passaggi in Consiglio Comunale.

Così come ha rilevato anche il CdAL della Toscana, si potrebbero compiere anche ulteriori passi avanti nel segno della semplificazione, includendo tra le procedure agevolate anche i provvedimenti a bilancio zero, che prevedono solo spostamenti all'interno del perimetro urbano, talvolta necessari proprio per riorganizzare e migliorare tessuti urbani di bassa qualità.

Da rilevare poi una interessante proposta di UNCEM che chiede soprattutto per le aree montane, ma la cosa potrebbe anche estendersi ad altre aree, che nell'ambito della pianificazione comunale si preveda l'obbligo di dimensionamento solo per i nuovi insediamenti e relative funzioni

Più in generale sarebbe forse possibile spingersi ulteriormente avanti, rovesciando l'impostazione secondo la quale viene fissata una procedura generale di carattere complesso, rispetto alla quale si indicano quelle che sono le procedure agevolate, fissando invece una procedura agevolata come norma rispetto alla quale fanno eccezione le fattispecie che la normativa indica come necessaria una procedura più complessa.

La questione semplificazione potrebbe essere ulteriormente implementato anche con altre misure che incidono sui tempi e sulle certezze dei procedimenti con particolare riguardo a quelli relativi al nostro sistema produttivo.

E' appunto con questo obiettivo che il nostro Gruppo ha affidato uno specifico incarico, volto a conoscere approfonditamente questi aspetti al fine di mettere a punto alcuni efficaci interventi, già a partire dalla legge urbanistica all'esame del Consiglio.

Alloggi sociali come standard urbanistico

Una nuova legge urbanistica non poteva ignorare i problemi della casa. Considerata la difficoltà degli enti locali a fronte di una domanda sociale crescente a dare attuazione ad adeguate politiche per la casa, ci si è posti il problema di contribuire per quanto possibile, a sostenere tali politiche.

Scaturisce da qui la previsione secondo la quale, 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.

Si prevede una percentuale del 20% di cessione gratuita per le aree di nuova edificazione e del 10% nel caso di ristrutturazione urbanistica obbligatoria, per i comuni ad alta densità abitativa e facoltativo per gli altri.

Si tratta di una percentuale notevole, rispetto alla quale sono state fatte presenti forti preoccupazioni da parte degli operatori del settore, che mentre giudicano comprensibile da un lato, l'obiettivo di dare spazio all'edilizia sociale, dall'altro ritengono che tale onere sia eccessivo e tale da pesare negativamente sulla possibilità di recupero dell'intero comparto.

Trovo condivisibili queste preoccupazioni e la questione è certamente da meditare con attenzione, coinvolgendo nella riflessione tutte le parti sociali e produttive coinvolte, per giungere a previsioni progressivamente sostenibili collegate ad una revisione del pacchetto standard, anche al fine di valutare possibili incentivi che possano venire incontro al nuovo onere richiesto.

Probabilmente un effettivo incentivo alla realizzazione di edilizia sociale si potrà avere se incentiviamo il recupero anche con concrete politiche in tal senso che favoriscano chi recuperando per sé, mette a disposizione una parte del recuperato o un onere equivalente per edilizia sociale

Informazione e partecipazione

Nonostante la legge vigente preveda la costruzione partecipata dello statuto dei piani, l'attivazione di processi partecipativi strutturati è stata quasi esclusivamente limitata alle iniziative finanziate dalla legge 69/2007, che peraltro, quando non inserite nel procedimento di formazione del piano, hanno evidenziato problemi di relazione rispetto al piano stesso. L'accesso all'informazione è inoltre in troppi casi tuttora difficoltoso.

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.

In particolare sono previste diverse modalità di individuazione del garante a seconda delle dimensioni dei Comuni, si riconosce il diritto d'accesso agli atti amministrativi senza obbligo di specifica motivazione.

Correttezza delle procedure ed efficacia delle norme di legge

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, mettendo così a rischio la stessa credibilità dello strumento.

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

Sistema informativo e Monitoraggio

Un altro aspetto che la legge introduce, è quello di sostenere un processo di costruzione di un sistema informativo geografico regionale capace di riunire i dati disponibili presso i diversi soggetti di governo del territorio, facendoli confluire in un unico quadro conoscitivo di livello regionale, al quale poter attingere come base per la definizione dei diversi strumenti, si potranno così ridurre tempi e costi; ottenere migliori prestazioni dai piani, limitando ulteriori studi solo ad aspetti particolari, specifici approfondimenti quando richiesti dalla tipologia di atti in formazione.

Attualmente, non è previsto alcun tipo di monitoraggio dell'esperienza applicativa della legge, che ne evidenzi eventuali problematiche. Il testo proposto, prevede l'istituzione di un osservatorio, che svolga un'attività di monitoraggio degli strumenti della pianificazione, da mettere a disposizione della conferenza paritetica interistituzionale, che formula annualmente eventuali proposte e rilievi alla Giunta in merito al funzionamento della pianificazione stessa.

Una parte importante della Proposta di Legge è dedicata al riallineamento della normativa regionale ai contenuti del DL 69/2013, il cosiddetto "Decreto del Fare" convertito con Legge 98/2013. Si tratta di una parte molto corposa, che la Giunta ha elaborato successivamente alla presentazione della PdL di riforma, tramite un maxi emendamento (art. 118/187).

I filoni di intervento che esprimono il senso della modifica della disciplina dell'edilizia sono essenzialmente tre:

1) quello rappresentato dal recepimento di disposizioni legislative nazionali che

hanno modificato il DPR 380/2001 (Testo unico dell'edilizia);
2) quello attinente all'introduzione di una normativa regionale conseguente ad alcune recenti sentenze della Corte Costituzionale in materia di edilizia nelle zone sismiche;
3) quello, per così dire originario, rappresentato dalla necessità di modificare la normativa regionale per esigenza di chiarezza del testo, completezza degli istituti e per raggiungere una completa sintonia con il Testo unico, a vantaggio della certezza degli enti locali e degli operatori del settore.

Conclusioni

Si tratta di una proposta di legge assai complessa, la Commissione ha già alla propria attenzione molti materiali di riflessione ed altri se ne stanno aggiungendo. In particolare, per il 13 marzo sono previste le consultazioni degli enti locali, degli ordini professionali e delle associazioni produttive.

Subito dopo si passerà alla valutazione degli emendamenti.

Abbiamo dunque il tempo necessario affinché il nostro Partito ed il Gruppo, facciamo giungere alla commissione proposte migliorative che saranno attentamente valutate in un quadro di coerenza con l'impianto generale proposto.

In particolare, mentre confermiamo la nostra adesione all'impianto generale della legge, crediamo si debba ancora ricercare un miglioramento sia su gli aspetti che ho richiamato in precedenza, sia sul fronte dell'adattamento delle norme alla reale complessità degli atti; evitando di applicare procedure inutilmente complesse a fattispecie che possono comunque avere un trattamento sufficientemente attento anche attraverso procedure semplificate.

Inoltre vogliamo prestare molta attenzione alla semplificazione ed alla riduzione dei tempi, su questo si è lavorato ma ci attendiamo un utile contributo soprattutto da quanti vivono queste problematiche nelle loro quotidiane attività e chiedono giustamente di avere strumenti sempre più puntuali ed efficaci.

Concludo assicurandovi che lavoreremo alla formazione della legge al meglio delle nostre capacità, consapevoli dell'importanza e ragionevole tempestività delle decisioni da assumere, per dotare la nostra Regione di una legislazione avanzata in materia di Governo del territorio, all'altezza della sua tradizione e fornire un sistema di pianificazione e regolazione delle trasformazioni territoriali, unitario, stabile ed efficace.

Vi ringrazio.

Viareggio, 28 febbraio 2014