

Proposta di legge regionale “Norme per il governo del territorio”

Relazione illustrativa

La presente proposta di legge “Norme per il governo del territorio” interviene, dopo nove anni dall’entrata in vigore della legge regionale 1/2005, al fine di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, contrastare il consumo di suolo promuovendo il ruolo multifunzionale del territorio rurale, sviluppare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani, tenendo presente le difficoltà e le criticità emerse nel corso dell’esperienza applicativa della l.r. 1/2005.

L’esperienza applicativa della legge ha fatto emergere, infatti, 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.

La proposta di legge intende rappresentare una sorta di “testo unico” in materia di governo del territorio, costituendo un quadro normativo chiaro di riferimento per gli operatori del settore, con la conseguente abrogazione della legge regionale 1/2005. In questo senso la proposta di legge è diretta a migliorare l’efficacia della *governance* interistituzionale in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nonché a rendere più chiare e rapide le procedure, graduando la complessità degli adempimenti in relazione alla rilevanza delle trasformazioni.

A seguito della presentazione della proposta di legge al Consiglio regionale sono intervenute importanti novità normative, con particolare riferimento alla disciplina edilizia di cui al d.p.r. 380/2001:

- il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia) convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98);
- il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive).

In un primo momento è stato presentato un maxi emendamento da parte della Giunta regionale di recepimento delle novità introdotte dal d.l. 69/2013, con il quale in particolare si è provveduto ad individuare:

- 1) la disciplina della ristrutturazione edilizia ricostruttiva;
- 2) la definizione delle possibili deroghe al D.M. 1444/1968 in tema di distanze tra edifici negli interventi di demolizione e ricostruzione;
- 3) l’introduzione dell’agibilità parziale degli edifici o porzioni delle costruzioni;
- 4) la disciplina del procedimento per il rilascio del permesso di costruire in zone soggette a vincolo ambientale, paesaggistico o culturale;
- 5) la previsione della possibilità di presentare subito la SCIA la cui efficacia è differita al momento in cui quelli saranno acquisiti.

E’ stato inoltre recepito anche il decreto legge 22 giugno 2013 n. 83 (Misure urgenti per la crescita del paese) convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134 anch’esso di modifica del d.p.r. 380/2001, con l’introduzione dell’ulteriore fattispecie di attività edilizia libera relativa a modifiche interne di edifici a destinazione diversa da quella residenziale.

Contestualmente si è data applicazione anche alla sentenza della Corte Costituzionale n. 64/2103 con la riformulazione della norma che individua le opere e gli interventi in zone sismiche che (per la loro minima entità) non sono soggetti al controllo.

Con riferimento alle novità introdotte dal d.l. 133/2014 al d.p.r. 380/2001 si segnala in particolare il recepimento:

- della nuova definizione di “Manutenzione straordinaria” di cui all’articolo 3, comma 1, lettera b) del d.p.r. 380/2001;
- della nuova fattispecie degli “Interventi di conservazione” di cui all’articolo 3-bis del d.p.r. 380/2001;
- del nuovo concetto di “Mutamento d’uso urbanisticamente rilevante” di cui all’articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001;
- della nuova fattispecie del “Permesso di costruire convenzionato” di cui all’articolo 28-bis del d.p.r. 380/2001;
- della “Proroga dei termini del permesso di costruire” di cui all’articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001.

Si segnala, infine, che a seguito dell’entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) si è reso necessario modificare il testo, introducendo la città metropolitana, quale nuovo ente territoriale di area vasta.

Più nello specifico, le principali innovazioni introdotte sono le seguenti (in ordine alfabetico):

Contrasto al consumo di suolo

Questo principio rappresenta uno dei cardini ispiratori della proposta di legge e viene esplicitato nell’art. 1 rubricato “*Oggetto e finalità della legge*”, che prevede “*la presente legge detta le norme per il governo del territorio al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte, anche evitando il nuovo consumo di suolo [...]*”.

Correttezza delle procedure ed efficacia delle norme di legge

La legge promuove e sviluppa l’esperienza della conferenza paritetica interistituzionale, come strumento di riferimento per la regolazione dei conflitti, dotandola tuttavia dei poteri necessari ad assicurare il recepimento delle proprie conclusioni, e richiamando il ruolo di tutti i soggetti istituzionali nel far rispettare le norme di riferimento.

Informazione e partecipazione

In coerenza con la legge regionale sulla partecipazione 46/2013 è previsto che le attività di partecipazione siano inserite a tutti gli effetti nella procedura di formazione degli atti di governo del territorio. Gli articoli dedicati alla partecipazione degli abitanti nei procedimenti di governo del territorio sono stati riordinati, prevedendo linee guida comuni a livello regionale per garantire prestazioni omogenee, tecnicamente adeguate alle diverse tipologie di atti. E’ previsto il diritto d’accesso agli atti amministrativi relativi ai procedimenti del governo del territorio senza obbligo di specifica motivazione.

Monitoraggio dell’esperienza applicativa della legge e valutazione della sua efficacia

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

La Regione al fine di valutare l’efficacia della legge e lo stato della pianificazione promuove il confronto con le rappresentanze istituzionali, le parti sociali, le associazioni ambientaliste, il mondo

della cultura e dell'Università.

Patrimonio territoriale

L'introduzione del concetto di patrimonio territoriale, quale bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale, costituisce riferimento per contestualizzare le "invarianti strutturali" nello Statuto del territorio, e promuovere una più efficace relazione tra statuto e strategia dei piani. Con il concetto di patrimonio territoriale esteso all'intero territorio regionale si realizza un avanzamento culturale che sottolinea il passaggio, per la Toscana, da una concezione vincolistica per aree specifiche alla messa in valore progettuale del territorio e del paesaggio nel suo insieme.

Perequazione urbanistica, compensazione urbanistica e perequazione territoriale

Sono state apportate novità al significato di perequazione urbanistica, con la quale si perseguono gli obiettivi di interesse generale definiti dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, attraverso l'equa distribuzione delle facoltà edificatorie e degli oneri tra le diverse proprietà immobiliari ricomprese nell'ambito della stessa UTOE.

E' stato introdotto un concetto nuovo di compensazione urbanistica da realizzarsi attraverso l'attribuzione di facoltà edificatorie o di aree in permuta ai proprietari di immobili, a seguito di accordi convenzionali tra il comune e l'avente titolo, finalizzati alla realizzazione di interventi pubblici o di interesse pubblico.

Altra novità di rilievo ha riguardato la fattispecie della perequazione territoriale, finalizzata a redistribuire e compensare i vantaggi e gli oneri sia di natura territoriale che ambientale, derivanti dalle scelte effettuate con gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica. Nei casi di impegno di suolo non edificato al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato gli enti interessati definiscono le misure di perequazione territoriale sulla base del parere espresso dalla conferenza di copianificazione.

Pianificazione d'area vasta

E' stato introdotto e valorizzato il piano strutturale intercomunale, che insieme alla conferenza di copianificazione diventa riferimento qualificante per garantire una progettazione unitaria e multisettoriale delle trasformazioni a livello d'area vasta.

Politiche per la casa

Considerata la difficoltà degli enti locali, a fronte di una domanda sociale crescente, a dare attuazione ad adeguate politiche per la casa, si dispone che la pianificazione territoriale e urbanistica concorra alla formazione delle politiche per la casa riconoscendo gli alloggi sociali come standard urbanistico, da assicurare mediante cessione di aree, di unità immobiliari o di oneri aggiuntivi a destinazione vincolata.

Prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologico e sismico

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

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

Qualità del territorio rurale

La legge riconosce l'attività agricola come attività economico-produttiva, nel rispetto della valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio cui la stessa attività agricola può contribuire attraverso il suo ruolo multifunzionale, segnando con ciò un'importante svolta culturale. 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 individuino i “*nuclei rurali*”, le cui trasformazioni devono garantire la coerenza con i caratteri propri degli insediamenti, gli “*ambiti di pertinenza di centri e nuclei storici*” di cui tutelare la valenza paesaggistica, e gli “*ambiti periurbani*” in cui promuovere forme di agricoltura utilmente integrabili con gli insediamenti urbani e che ne contribuiscano al miglioramento.

Per quanto attiene le trasformazioni richieste dall'imprenditore agricolo 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.

Riordino lessicale

In generale le norme sono state oggetto di una riscrittura attenta a promuoverne la facilità di lettura anche ai non addetti ai lavori, e a chiarire le relazioni fra i diversi dispositivi procedurali e di contenuto.

Il vigente “Regolamento urbanistico” è stato ridenominato “Piano operativo” per eliminare la frequente confusione fra regolamento urbanistico e regolamento edilizio.

Tempi della pianificazione

Si è ritenuto di individuare un termine massimo di due anni per la formazione degli strumenti di pianificazione dall'avvio del procedimento all'approvazione.

Inoltre, sono state introdotte misure di semplificazione, al fine di evitare duplicazioni procedurali con riferimento in particolare ai fini VAS.

Sono stati specificati in maniera univoca i contenuti propri di ciascuno strumento della pianificazione, al fine di eliminare ambiguità e duplicazioni.

Tutela paesaggistica

Sono stati perfezionati i riferimenti alla normativa nazionale vigente in materia di tutela del paesaggio, specificando le valenze del PIT come piano paesaggistico ai sensi del Codice. Sono stati inoltre specificati i compiti dell'osservatorio regionale del paesaggio, che avrà il ruolo, tra l'altro, di promuovere in attuazione della Convenzione europea sul paesaggio la partecipazione delle popolazioni alla tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico regionale.