



GIORNATE DI APPROFONDIMENTO SUL TEMA:

“L'ELABORAZIONE IN FORMA ASSOCIATA DEGLI STRUMENTI URBANISTICI
COMUNALI”

GIOVEDÌ 6 FEBBRAIO 2003 ORE 9.30-17.30 PALAZZO MALVEZZI, VIA ZAMBONI 13,
BOLOGNA

Gli strumenti urbanistici comunali nella LR 20/2000.

“I livelli della pianificazione.

Articolazione, procedure e contenuti dei tre strumenti comunali (PSC/POC/RUE)”

a cura di:

Maurizio Sani

**Servizio Monitoraggio del Sistema Insediativo
Regione Emilia-Romagna**

La pianificazione territoriale ed urbanistica: il rapporto tra i livelli di pianificazione e l'articolazione dei contenuti generali di pianificazione e delle procedure negli strumenti urbanistici comunali.

(Maurizio Sani - Servizio Monitoraggio del Sistema Insediativo Regione Emilia-Romagna)

Le note seguenti forniscono una prima lettura essenziale, con particolare riferimento agli strumenti di pianificazione comunale, di alcuni dei principi innovativi che la legge regionale di "Disciplina generale sulla tutela ed uso del territorio" introduce nel sistema della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Prenderemo anzitutto in considerazione i principi concernenti:

- 1) La **sussidiarietà** e la cooperazione tra enti;
- 2) La **sostenibilità** ambientale e territoriale;
- 3) La **semplificazione** delle procedure e l'**efficacia** dell'azione amministrativa e degli strumenti di pianificazione.

Esamineremo successivamente le modifiche introdotte nel processo di pianificazione conseguenti all'applicazione di tali principi; in particolare per gli aspetti riguardanti:

1. I rapporti tra i *livelli di pianificazione e le procedure di concertazione* istituzionale da osservarsi nella formazione degli strumenti di pianificazione;
2. I contenuti generali degli strumenti di pianificazione comunale (PSC/RUE/POC) e le *loro procedure* di formazione ;
3. I *contenuti della pianificazione* urbanistica e territoriale, con particolare riferimento al nuovo modello di zonizzazione urbanistica per *Ambiti territoriali omogenei* definiti dall'Allegato alla lr. n.20/2000.

Nel rinnovo della disciplina regionale di tutela ed uso del territorio si è operato anche in considerazione di un bilancio della pianificazione nella nostra regione.

L'esperienza di pianificazione urbanistica compiuta in Emilia Romagna è generalmente riconosciuta come una "buona urbanistica", sufficientemente diffusa e consolidata, che ha ottenuto risultati importanti e qualificanti, soprattutto su dimensione locale e relativamente alle esigenze insediative e di sviluppo.

Tuttavia al momento della revisione della LR 47/78 si è ritenuto che questi processi di sviluppo urbano e territoriale abbiano manifestato anche aspetti critici e problematici.

A fianco di risultati importanti si sono evidenziati infatti anche aspetti critici significativi:

- a) il primo è relativo alla scarsa *qualità dell'ambiente* in termini sia di tutela della risorse naturali sia della sicurezza e salute dei cittadini; è maturata una diffusa richiesta di una qualità urbana ed ecologico-ambientale insieme ad una insufficiente integrazione e coordinamento tra le leggi di settore su questi temi e la pianificazione (si pensi all'inquinamento acustico ed elettromagnetico, ai piani bacino, alla tutela delle acque e alla gestione integrata del ciclo idrico, allo

smaltimento dei rifiuti e dei reflui, al tema della prevenzione dei rischi industriali e della bonifica dei siti inquinati, ecc.)

- b) un secondo aspetto di criticità è relativo alla *perdita di efficienza e adeguatezza dell'assetto del sistema infrastrutturale*, sia della mobilità sia del sistema di reti infrastrutturali; fattori ritenuti strategici per dare impulso alla capacità di innovare e garantire la qualità e lo sviluppo economico e sociale;
- c) un terzo aspetto critico deriva dalla constatazione della *crescita* del sistema insediativo-territoriale in forma *eccessivamente diffusa* (sprawl) che ha comportato l'aumento dei costi di gestione dei servizi a rete, l'impossibilità di razionalizzare i trasporti ed i servizi alla persona, l'aumento della mobilità individuale sul territorio e la congestione stradale (ed il conseguente inquinamento acustico e atmosferico).

Da queste considerazioni è derivata la convinzione che nel definire le trasformazioni del territorio e la disciplina di uso dei suoli fosse *necessario garantire dei livelli di sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte di pianificazione, efficacia ed adeguatezza dei sistemi infrastrutturali a rete e della mobilità*.

Tuttavia riconoscendo che il maturare di tali criticità derivava anche *dalla insufficienza della dimensione locale della pianificazione* rispetto a sistemi ambientali e territoriali di scala prevalentemente sovracomunale e di area vasta, si è valutato di *non disgiungere* l'applicazione del principio di *sostenibilità* da quello di *sussidiarietà* nella pianificazione

In sintesi:

1. l'applicazione del principio di sostenibilità alla pianificazione non si limita a valutare i sistemi ambientali, ma viene esteso ai sistemi insediativi ed infrastrutturali del territorio;
2. l'efficacia della applicazione del principio di sostenibilità alla pianificazione non può essere disgiunta dalla definizione del tipo di rapporto tra livelli di pianificazione e tra piani generali e settoriali, e questo rapporto non può essere gerarchico, ma basato sul riconoscimento di campi di competenze secondo il principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà nel sistema della pianificazione

Le scelte di pianificazione urbanistica compiute a livello locale possono produrre impatti (positivi o negativi) sui sistemi territoriali ambientali, insediativi ed infrastrutturali di rango ed estensione sovracomunale.

Si tratta, di norma, di effetti sulla funzionalità, vulnerabilità e potenzialità di uso degli stessi sistemi; tali che, se negativi, ne riducono qualità, efficienza ed adeguatezza.

Ne deriva che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo della pianificazione, vanno temperati con la consapevolezza che vi sono sistemi ambientali, economici e sociali, insediativi ed infrastrutturali che devono essere

governati al livello della loro reale estensione e rilevanza territoriale, spesso anche di rango sovracomunale.

Obiettivo della legge è quindi raggiungere un equilibrio tra autonomia e sussidiarietà, cioè tra le esigenze di decentramento delle funzioni amministrative e la volontà di delegare le competenze all'ente più vicino al cittadino (L. 142/90).

La estensione del principio di sussidiarietà alla pianificazione può essere inteso come "portare il livello di governo del territorio all'ente più vicino al cittadino, ricercando però la scala che risulti anche la più adeguata ed idonea ad affrontare e risolvere in maniera efficace i problemi generati dalle stesse azioni di piano".

La LR n.20/2000 definisce pertanto le competenze dei tre livelli di pianificazione secondo il criterio:

- di evitare che il livello superiore faccia ciò che può essere efficacemente svolto dal livello inferiore;
- che parimenti le azioni stabilite a livello locale, qualora presentino esternalità su sistemi di rango sovracomunale, siano valutate e concertate con i soggetti di volta in volta interessati da tali esternalità.

La Legge (art. 9) sancisce quindi l'attribuzione alla Regione o alle Province delle funzioni che attengono alla cura degli interessi di livello sovracomunale o che non possono essere efficacemente svolte a livello comunale.

La autonomia pianificatoria a scala locale viene raccordata in un contesto organico di area vasta, che viene indicato nella scala provinciale; si creano le premesse per il superamento della pianificazione "a cascata" indicando un ruolo specifico per ciascuno dei tre livelli di pianificazione regionale, provinciale e comunale. In altre parole, i campi di competenza dei livelli di pianificazione sono definiti dai loro effetti sul territorio, cioè dalla dimensione dei loro impatti: la stessa attività di pianificazione può presentare impatti diversi e quindi diversi livelli di concertazione.

La legge regionale conferma l'attuale sistema di pianificazione articolato su tre livelli:

1. Il livello regionale tramite il Piano territoriale regionale (PTR)

- Definisce, con riferimento alle politiche nazionali ed europee, gli obiettivi strategici per lo sviluppo sociale ed economico e l'organizzazione spaziale del sistema territoriale regionale;
- Indica indirizzi, obiettivi e soglie generali di sostenibilità ambientale e territoriale e per la salvaguardia delle risorse naturali ed antropiche;
- Articola tali azioni verso la pianificazione regionale di settore, per la pianificazione generale provinciale, per la pianificazione negoziata.
- Il Piano territoriale paesaggistico regionale costituisce parte tematica del PTR avente specifica considerazione dei valori paesaggistici, ambientali e culturali del territorio regionale.

2. Il livello provinciale attraverso il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)

- Articola sul territorio la programmazione regionale adeguandola alle specificità locali ed alla consistenza, vulnerabilità e potenzialità delle risorse naturali ed antropiche presenti;
- Definisce le condizioni e i limiti di sostenibilità delle previsioni urbanistiche comunali; costituisce lo scenario di riferimento condiviso dai comuni per il loro sviluppo sostenibile ed il patto cui le comunità locali fanno riferimento per definire: il proprio ruolo socio economico ed il rango nel sistema insediativo provinciale, garantirsi che le soglie, i limiti e le condizioni di sostenibilità siano eguali e costanti a parità di condizioni ambientali e territoriali.
- Detta indirizzi alla pianificazione comunale per gli aspetti di interesse sovracomunale e che attengono ad interessi ed effetti che non possono essere pianificati solo a scala locale; stabilisce in proposito criteri per la localizzazione e il dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale. Si configura pertanto come lo strumento di pianificazione territoriale che ha come campo di competenza le scelte con una dimensione ed un impatto sui sistemi ambientale e territoriali di scala sovracomunale; tale configurazione nasce in un quadro di concertazione con la regione ed i comuni e di intesa con gli enti territoriali..
- Costituisce quadro di riferimento per la perequazione territoriale: interpretando il territorio come una rete di opportunità locali basata sulla differente distribuzione, valore e consistenza, potenzialità e criticità delle risorse naturali ed antropiche e sulla solidarietà fra parti di uno stesso sistema in competizione verso l'esterno.

3. *Il livello di pianificazione comunale che attraverso il Piano Urbanistico Comunale (costituito da PSC / RUE / POC):*

- Definisce la disciplina d'uso e le trasformazioni del suolo;
- Sceglie le linee di assetto e sviluppo del proprio territorio;
- Individua gli interventi di tutela, valorizzazione e trasformazione del proprio territorio.
- Il tutto in coerenza con la griglia delle condizioni e dei limiti di sostenibilità ambientale e territoriale fissata dalla rete delle comunità locali attraverso il PTCP ed in conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinati.

In buona sostanza il principio di gerarchia fra soggetti istituzionali e loro strumenti viene sostituito con il principio di concertazione e cooperazione istituzionale fra enti rafforzando ed estendendo la convinzione che la efficacia delle scelte operate dai soggetti istituzionali dipenda principalmente dalla loro condivisione.

La legge regionale individua precise forme procedurali ed amministrative per la concreta attuazione di forme di concertazione istituzionale tra enti nelle diverse fasi della formazione dei piani.

E' peraltro del tutto evidente che la concertazione non si risolve in una mera procedura di contrattazione, non può prescindere dalle competenze assegnate ai diversi livelli di pianificazione e per essere efficace deve basarsi sul reciproco riconoscimento dei rispettivi campi di competenze dei piani e delle responsabilità istituzionali.

Il metodo e gli strumenti con cui si sviluppano tali forme di concertazione istituzionale sono stabilite nel Capo III della legge regionale e sono costituiti principalmente dalla Conferenza e dagli Accordi di pianificazione (art.14).

La Conferenza di pianificazione è una fase necessaria del processo di elaborazione dei piani generali ed ha l'obiettivo principale di realizzare l'integrazione delle diverse competenze degli enti partecipanti per gli aspetti conoscitivi e valutativi.

La conferenza esprimere valutazioni preliminari, di natura istruttoria, sugli obiettivi generali e sulle scelte strategiche di piano e sulla individuazione di massima dei limiti e condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio, supportate da un quadro conoscitivo condiviso e prospettate in un documento preliminare ed in uno schema di assetto territoriale.

La conferenza consente inoltre un confronto con le associazioni economiche e sociali.

Più analiticamente la conferenza di pianificazione è chiamata:

- Alla verifica della completezza e all'aggiornamento del quadro conoscitivo del territorio, nonché al suo esame al fine di verificare la condivisione, da parte delle amministrazioni partecipanti, dello stato del territorio, dei suoi processi evolutivi e dei limiti e delle condizioni alla sua trasformazione necessari per assicurare la sostenibilità.
- Alla raccolta e alla integrazione delle valutazioni dei soggetti partecipanti in merito agli obiettivi generali ed alle scelte strategiche presentate nel documento preliminare.
- Alla valutazione degli esiti della valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale delle previsioni del documento preliminare.

Poiché l'Amministrazione precedente deve tener conto degli esiti della conferenza è necessario che i contributi valutativi siano adeguatamente documentati per gli aspetti conoscitivi e valutativi, motivati e articolati esplicitando le eventuali prescrizioni o le condizioni cui viene subordinata la valutazione positiva. In considerazione delle conclusioni della conferenza può essere stipulato un accordo di pianificazione che definisce l'insieme degli elementi costituenti parametro (di formazione e valutazione) per le scelte pianificatorie.

Sulla base delle esperienze maturate nei primi due anni di applicazione della legge regionale è possibile esprimere alcune considerazioni.

Occorre ribadire la scelta strategica della concertazione istituzionale che la Legge indica come la condizione necessaria, cui conformare la formazione dei piani. La conferenza di pianificazione si è confermata, pur nelle difficoltà gestionali iniziali, momento centrale per praticare la concertazione.

La conferenza è infatti la fase procedimentale in cui tutti i soggetti partecipanti sono chiamati a dare un contributo conoscitivo e valutativo sui contenuti di tre specifici documenti di pianificazione elaborati dall'Amministrazione precedente: il quadro conoscitivo, il documento preliminare e gli esiti della ValSAT.

La fase concertativa della conferenza, per essere efficace e non ridursi all'assolvimento di una mera procedura burocratica (in questo caso si ridurrebbe ad un passaggio amministrativo formale in più ed una sostanziale perdita di tempo), deve anzitutto mettere i soggetti partecipanti in condizione di potersi esprimere nel merito dei tre documenti di pianificazione. Per questa ragione è indispensabile che gli stessi

risultino completi ed adeguati ai contenuti definiti dalla l.r. 20/2000 e dall'Atto di indirizzo n.173/2001.

Occorre ribadire che il *quadro conoscitivo* comprende sia l'aspetto descrittivo e valutativo che di bilancio e che la sua completezza e adeguatezza si misura anzitutto sulla definizione di *scenari di riferimento condivisi*, che siano sintesi interpretativa dello stato del territorio e del sistema della pianificazione, e permettano la definizione degli obiettivi e delle scelte del piano e della procedura di ValSAT.

Va ribadito come, in conformità con i disposti dell'art.3, vi sia una stretta aderenza dei contenuti del piano *all'obbligo di motivazione delle scelte strategiche* operate e al principio che *“la pianificazione territoriale ed urbanistica garantisce la coerenza tra le caratteristiche e lo stato del territorio e le destinazioni e gli interventi di trasformazione previsti,...”*.

La conferenza ha la precisa finalità di condividere *la diagnosi* delle potenzialità d'uso e delle criticità e vulnerabilità del territorio e dei sistemi socio economici, ambientali, paesistici, insediativi ed infrastrutturali, nonché dei fabbisogni che ne derivano di tutela e sviluppo delle risorse naturali e antropiche.

Il quadro conoscitivo condiviso in conferenza individua una specifica parte del territorio a cui fa riferimento il Documento Preliminare per dichiarare degli obiettivi da perseguire e ove attivare delle politiche e delle azioni di piano.

Le scelte di pianificazione, indicate nel *documento preliminare*, hanno la finalità di concorrere a migliorare le criticità pregresse e di soddisfare i nuovi fabbisogni con riferimento ed in coerenza con una sintesi interpretativa del quadro conoscitivo.

Il documento preliminare definisce quindi gli “scenari obiettivo”, generali ed articolati per parti significative del territorio, che si vogliono perseguire con il piano e individua le conseguenti politiche e azioni, di valenza strategica e strutturale di competenza della pianificazione, che si intendono promuovere per attuare quegli stessi “scenari obiettivo”.

Gli *esiti della ValSAT* preliminare esplicitano la coerenza tra le scelte di pianificazione del documento preliminare con il quadro conoscitivo, le motivazioni poste a fondamento delle scelte strategiche operate, gli effetti derivanti dalla loro attuazione e le mitigazioni idonee a impedirli, ridurli o compensarli.

La Conferenza di pianificazione è aperta ai soggetti istituzionali territorialmente interessati (a seconda dei piani e dei livelli di pianificazione: regione, provincia e comuni e comunità montane ed enti di gestione delle aree naturali protette); soggetti competenti per legge a rilasciare pareri, intese ed atti di assenso. L'Amministrazione procedente può altresì convocare altre amministrazioni coinvolte o interessate dall'esercizio delle funzioni di pianificazione.

Le determinazioni conclusive della conferenza costituiscono parametro per le scelte di pianificazione sia per la loro formulazione definitiva che per la loro valutazione.

In considerazione di tali determinazioni conclusive Provincia e Regione (per la formazione del PTCP) e Provincia e Comune (per il PSC) stipulano un Accordo di pianificazione. L'accordo attiene in particolare ai dati conoscitivi e valutativi dei sistemi territoriali e ambientali, ai limiti e condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio provinciale nonché alle indicazioni in merito alle scelte strategiche di assetto

dello stesso. La stipula dell'accordo di pianificazione comporta una ulteriore accelerazione delle procedure di approvazione.

Il principio di sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte di pianificazione.

La legge regionale 20/2000 riconosce un rapporto di *interazione* tra le azioni del campo di competenza della pianificazione ed i sistemi ambientali, insediativi, infrastrutturali a rete e della mobilità; la pianificazione concorre quindi a determinare i livelli di *qualità urbana* in termini di benessere, salubrità ed efficienza di questi sistemi, le condizioni di *rischio* per la salute e la sicurezza delle attività e delle opere della sfera antropica, nonché alla *pressione* del sistema insediativo sull'ambiente naturale.

Sotto questo aspetto viene pienamente sviluppata la disposizione dell'art.80 del DPR 24 luglio 1977 n. 616 quando stabilisce che "le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché *la protezione dell'ambiente*".

La pianificazione territoriale ed urbanistica viene così esplicitamente chiamata a regolare il consumo consapevole delle risorse naturali, ambientali e della sfera antropica del territorio su cui opera, assicurandone la ricostituzione od un uso prudente per garantirne la disponibilità e la durevolezza.

La pianificazione è per questa ragione chiamata a concorrere, attraverso le azioni del proprio campo di competenza, alla salvaguardia del valore naturale, ambientale e paesaggistico ed al miglioramento dello stato dell'ambiente e del territorio (art.A-1).

Le scelte di piano si informano ai *criteri di sostenibilità sia ambientale che territoriale* di cui all'art.2 per assicurare:

- un ordinato sviluppo del territorio,
- la compatibilità dei processi di trasformazione del suolo con la sicurezza e la tutela della integrità fisica e con la identità culturale del territorio,
- il miglioramento della qualità della vita e la salubrità degli insediamenti,
- la riduzione della pressione degli insediamenti sui sistemi naturali ed ambientali, anche attraverso opportuni interventi di mitigazione degli impatti,
- il miglioramento della qualità ambientale, architettonica e sociale del territorio urbano e la sua riqualificazione,
- il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione.

Le scelte di piano perseguono per i sistemi territoriali ed ambientali il miglioramento delle situazioni di criticità pregresse ed escludono la formazione di nuove criticità.

La legge individua nella *procedura di valutazione di sostenibilità dei piani* (art.5 - ValSAT) lo strumento per valutare le interazioni e gli impatti delle scelte di pianificazione e mitigarne gli eventuali effetti negativi; lo stesso articolo sancisce inoltre di monitorare gli effetti e l'efficacia delle azioni dei piani e redigerne periodici bilanci d'attuazione.

La VALSAT si configura come *un momento del processo* di pianificazione che concorre a fornire elementi conoscitivi e valutativi per la *formulazione delle decisioni*

definitive del piano e consente di documentare le ragioni poste a fondamento delle scelte strategiche, sotto il profilo della garanzia della coerenza delle stesse con le caratteristiche e lo stato del territorio (art. 3, commi 1 e 3). Sotto questo aspetto la ValSAT diviene anche *strumento di partecipazione* e confronto sulle scelte di piano e sui criteri e le motivazioni assunte dalla Amministrazione procedente.

La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale per essere efficace deve svolgersi come un processo iterativo, da effettuare durante l'intero percorso di elaborazione del piano.

A tal scopo l'ente procedente predispone una prima valutazione preventiva del documento preliminare e provvede poi alla sua integrazione nel corso delle successive fasi di elaborazione, fino alla approvazione dello strumento di pianificazione. Gli esiti della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale sono illustrati in un apposito documento che costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione (art. 5, comma 2).

I contenuti essenziali della procedura di ValSAT sono riferibili allo svolgimento delle seguenti fasi:

- ***Analisi dello stato di fatto***

Il *Quadro conoscitivo* del piano predispone:

La ricognizione e valutazione dello stato di fatto e delle sue tendenze evolutive dei sistemi naturali ed antropici e delle loro interazioni

La ricognizione e valutazione dell'Insieme delle disposizioni normative vigenti nel territorio

La sintesi interpretative di riferimento per ambiti territoriali significativi / scenari territoriali di base;

- ***Definizione degli obiettivi***

Assume gli *obiettivi di sostenibilità* ambientale e territoriale, di qualificazione paesaggistica e di protezione dell'ambiente e della salute stabiliti dalla normativa e dalla pianificazione sovraordinata

Dichiara gli *obiettivi strategici di pianificazione* nonché gli scenari obiettivo di futuro assetto territoriale che intende perseguire.

- ***Definizione degli scenari di progetto ed individuazione degli effetti***

Definisce *scenari di progetto*: quale insieme di azioni del campo di competenza della pianificazione per realizzare gli scenari obiettivo.

Analizza, anche attraverso modelli di *simulazione*, le interazioni e gli effetti attesi sia delle strategie che delle conseguenti azioni di trasformazione significative dell'assetto strutturale del territorio;

Valuta e confronta le *prestazioni* dei diversi scenari di progetto, tenendo conto dei loro impatti potenziali sui sistemi ambientali, paesaggistici, insediativi, delle infrastrutturali a rete per l'urbanizzazione degli insediamenti e della mobilità;

Provvede al progressivo *affinamento* delle scelte di progetto con la loro parallela valutazione;

Integra i risultati delle valutazioni nella riformulazione dei contenuti degli scenari di progetto.

- ***Assunzione delle scelte definitive di piano e delle eventuali mitigazioni***

Seleziona tra gli *scenari* di progetto quelli comunque preferibili, sulla base di una metodologia di prima valutazione dei “costi/benefici” o quanto meno in termini di presenza di “elementi negativi/positivi”,

Individua le *misure* atte ad impedire gli eventuali effetti negativi ovvero quelle idonee a mitigare, ridurre o compensare gli impatti negativi delle scelte di piano.

- ***Esiti della valutazione di sostenibilità***

Illustra in una *dichiarazione di sintesi* gli esiti delle valutazioni in ordine alla sostenibilità dei contenuti dello strumento di pianificazione con la indicazione eventuale delle condizioni cui è subordinata la attuazione delle singole previsioni, tra cui la contestuale realizzazione di interventi di mitigazioni e compensazione.

- ***Monitoraggio degli effetti***

Definisce gli *indicatori* necessari al fine di predisporre un sistema di monitoraggio degli effetti del piano, per la redazione di bilanci in relazione alla efficacia degli obiettivi, ai risultati attesi ed alla attuazione del piano.

La legge regionale 20/2000 non si limita alle sole *procedure* di valutazione di sostenibilità, ma fornisce anche specifici *contenuti* per l'introduzione di elementi di sostenibilità nella pianificazione.

Un ulteriore elemento che rafforza la procedura di Valsat è la disposizione che alla evidenziazione degli impatti negativi delle scelte operate deve fare seguito la ***indicazione di misure idonee alla loro mitigazione intesa come azioni/decisioni idonee a impedirli, ridurli o compensarli.***

Gli esiti di tali valutazioni costituiscono parte integrante del piano (dunque Valsat è elemento costitutivo del piano).

In coerenza con tale disposizione la pianificazione dispone la contestuale realizzazione delle previsioni di trasformazione urbanistico-territoriale e degli interventi di mitigazione necessari ad assicurare la sostenibilità.

Dunque non c'è piano senza procedure di VALSAT. I suoi effetti entrano come vincoli, limiti e condizioni per l'attuazione, indirizzi normativi e disposizioni attuative nelle disciplina del Piano.

Il supporto giuridico alla efficacia di tali vincoli, limiti e condizioni è indicato all'art. 6 (“Efficacia della pianificazione”), là dove si sancisce che la pianificazione, oltre a disciplinare l'uso e le trasformazioni del suolo, accerta limiti e vincoli agli stessi che derivano da ambiente ed in particolare:

- a) da un interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio inerente alla tutela del bene ambientale, paesaggistico, naturale e alla difesa del suolo;
- b) dalla difesa delle attività antropiche dai rischi naturali;
- c) dalla tutele della risorse ambientali dalla pressione antropica.

Tali vincoli, limiti e condizioni sono inerenti alla qualità intrinseca del bene o alla garanzia per ogni cittadino del bene primario della salute e della sicurezza ed operano quindi senza alcun limite temporale (quindi non decadono e non sono oggetto di indennizzo).

Riteniamo questi aspetti elementi che rafforzano la procedura di Valsat, perché vincoli, limiti e condizioni che ne derivano (per garantire la sostenibilità), in quanto esplicitati nelle motivazioni (art.3) sono efficaci in fase attuativa, non indennizzabili e durevoli nel tempo (art.6).

Alla pianificazione territoriale di rango provinciale è affidato:

- il quadro delle risorse e dei sistemi ambientali, nonché il loro grado di riproducibilità, vulnerabilità e potenzialità d'uso;
- le condizioni di sostenibilità degli insediamenti rispetto all'intero ciclo della risorsa idrica;
- gli indirizzi e le direttive per la razionalizzazione delle dotazioni ecologiche ed ambientali, delle reti ecologiche e degli spazi di rigenerazione e compensazione ambientale.

L'obiettivo della qualità urbana ed ambientale degli insediamenti e del territorio, cioè *il grado di riduzione della pressione antropica sull'ambiente naturale e di miglioramento della salubrità dell'ambiente urbano*, è anche esso assunto dalla LR n. 20/2000 come uno dei contenuti strategici della pianificazione urbanistica. Esso attiene, in particolare, al campo di competenza proprio della pianificazione urbanistica e dei suoi strumenti con riguardo:

- alla disciplina di uso e trasformazione del territorio, orientata a limitare il consumo delle risorse non rinnovabili ed alla prevenzione integrata degli inquinamenti;
- alla mitigazione degli impatti negativi della attività umana;
- alla individuazione di dotazione territoriali di valenza ecologica ed ambientale.

Le dotazioni sono volte in particolare:

- alla tutela ed al risanamento dell'aria e dell'acqua;
- alla gestione integrata del ciclo idrico;
- alla riduzione dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico;
- al mantenimento della permeabilità dei suoli ed alla funzionalità delle rete idraulica superficiale;
- al riequilibrio ecologico e di un miglior habitat naturale nell'ambito urbano e periurbano;
- a preservare e migliorare le caratteristiche meteorologiche locali ai fini della riduzione della concentrazione di inquinanti in atmosfera e di una migliore termoregolazione degli insediamenti urbani;
- alla gestione della raccolta dei rifiuti.

Questi elementi, individuano un primo set di settori sensibili a cui riferire la valutazione degli effetti delle scelte del Piano su ambiente e salute.

Anche per *le dotazioni territoriali* relative ai servizi pubblici ed alle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti *la legge definisce i criteri per la valutazione dell'adeguatezza delle reti tecnologiche ed i riferimenti qualitativi e quantitativi per le attrezzature e spazi pubblici collettivi.*

Per le infrastrutture per la *mobilità* viene introdotto il principio che nella definizione di un tracciato devono concorrere anche gli *aspetti legati alla sicurezza, al miglioramento degli standard di qualità urbana ed ecologica-ambientale, la*

sostenibilità ambientale e paesaggistica, la funzionalità rispetto accessibilità e fruibilità del sistema insediativo.

Semplificazione delle procedure ed efficacia degli strumenti di pianificazione.

La riflessione sulla esperienza attuativa dei PRG ha portato a riconoscere la natura plurale dello strumento generale di pianificazione comunale, che trattava, all'interno dello stesso "contenitore/strumento" aspetti molto diversificati nei contenuti ma con la medesima procedura (tempi e modalità) di formazione, quali:

- gli obiettivi strategici e le scelte di assetto strutturale del territorio che mantengono una valenza di lungo periodo, riguardanti obiettivi di sviluppo, vincoli e tutele, invariante dell'assetto del territorio che, di norma, per la loro stessa natura, non sono modificabili nè negoziabili in un periodo medio-lungo, comunque superiore all'arco temporale delle previsioni del PRG;
- previsioni urbanistiche ed aspetti gestionali attuativi che assumono un arco temporale di riferimento medio e comunque inferiore al decennio e che richiedono concertazione con i soggetti attuatori e flessibilità operativa;
- le regole e le norme di attuazione del piano che di per sé sono strumenti atemporali e convenzionali;
- Azioni e previsioni di mero interesse locale e di impatto e valenza sovracomunale;
- Eguale procedura sia per gli strumenti urbanistici generali che per le loro varianti parziali, di qualsiasi contenuto e dimensione (tranne procedure "abbreviate e semplificate" per limitate casistiche di varianti specifiche).

L'innovazione introdotta dalla LR 20/2000 risponde alla scelta di articolare il piano in diversi strumenti di pianificazione, separando gli aspetti strutturali di tutela validi a tempo indeterminato e le scelte strategiche di medio-lungo termine, dalle previsioni operative ed attuative più flessibili e dagli aspetti regolamentari. I contenuti della pianificazione comunale restano immutati, ma vengono organizzati separatamente e strutturati in tre diversi strumenti con tre diversi gradi di definizione delle scelte e dei contenuti della pianificazione:

- nel Piano Strutturale Comunale (**PSC**): gli aspetti strategici e strutturali, che interessano *tutto il territorio* comunale e a tempo indeterminato;
- nel Regolamento Urbanistico Edilizio (**RUE**): gli aspetti regolamentari che disciplinano le parti del PSC del territorio urbano e rurale non sottoposti a modifiche urbanistiche sostanziali e che definiscono i parametri edilizi ed urbanistici, gli oneri di urbanizzazione, le condizioni di monetizzazione degli standard, ecc...;
- nel Piano Operativo Comunale (**POC**): gli aspetti operativi ed attuativi e la disciplina di uso del suolo delle sole parti di territorio da sottoporre a modifiche urbanistiche sostanziali (riqualificazione e nuovi insediamenti) nell'arco di validità quinquennale del piano; la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico da sottoporre ad esproprio per pubblica utilità. Il POC opera in coerenza con quanto stabilito dal Bilancio Pluriennale e dal Programma Triennale delle Opere Pubbliche comunali. Al termine dei 5 anni il piano perde efficacia e scadono anche i vincoli espropriativi.

Conseguentemente a tale ripartizione si applica il principio che a *differenti contenuti* corrispondono (in un processo di semplificazione) *diversi livelli di procedure* di formazione coerenti con il principio di sussidiarietà.

Il PSC, con contenuti fondanti le politiche del territorio comunale e caratterizzati da interazioni significative con sistemi ambientali e territoriali d'area vasta, sono sottoposti a procedure di concertazione con gli altri enti e soggetti operanti nel territorio alla stessa scala.

Il RUE ed il POC sono sottoposti a procedure limitate al solo ambito comunale, in quanto dispongono unicamente contenuti relativi al governo locale, riguardanti aspetti regolamentari o l'attuazione operativa di scelte già concertate oppure relative ad azioni prive di sostanziali esternalità sui sistemi territoriali e ambientali sovracomunali.

Il PSC rinvia la disciplina operativa e attuativa delle proprie scelte strategiche e dei conseguenti assetti strutturali ad altri due strumenti urbanistici: il POC ed il RUE:

- con il POC si disciplinano le trasformazioni urbanistiche sostanziali del territorio da attuare su un arco temporale quinquennale. Il POC opera quindi una selezione tra le previsioni del PSC e si attua, di norma, attraverso interventi urbanistici preventivi, ma può anche assumere il valore e gli effetti dei Piani urbanistici preventivi;
- Con il RUE si disciplinano gli interventi diretti e le modifiche urbanistiche non sostanziali immediatamente attuabili.

Ciascuno dei *tre strumenti urbanistici comunali* è *condizione necessaria ma non sufficiente* a definire una disciplina completa di pianificazione; l'integrazione dei contenuti dei tre strumenti costituisce di fatto un "Piano Urbanistico Comunale" come un unico insieme di regole e previsioni per pianificazione del territorio comunale.

Approfondiamo di seguito i contenuti generali e le procedure di formazione .

I contenuti generali del Piano Strutturale Comunale (PSC).

Il PSC è un piano dai contenuti sia strategici che strutturali. E' opportuno definire meglio il significato attribuito a questi due termini nel processo di pianificazione.

Per *componente strategica* si intende quella parte del piano, a prevalente contenuto e natura politico programmatica, che dichiara il valore delle risorse presenti nel territorio ed indica lo scenario obiettivo di tutela e sviluppo urbano e territoriale che si intende perseguire con il piano e che, in riferimento alla situazione presente, sviluppa obiettivi e strategie per conseguirlo (*esempio: la definizione del ruolo e del rango del comune nel sistema insediativo provinciale, del livello e tipo di sviluppo socio economico, della qualità urbana ed ambientale; il livello delle dotazioni territoriali, le soglie di sostenibilità locali...*)

Per *componente strutturale* si intende l'organizzazione e l'assetto del territorio nelle sue forme fisiche, materiali e funzionali prevalenti e conformanti stabilmente il territorio per realizzare gli obiettivi strategici che si intendono perseguire. Costituisce il quadro di riferimento nel medio-lungo periodo che raccoglie la descrizione fondativa della città e del territorio, con riferimento a diversi aspetti:

1. gli aspetti strutturanti il territorio, cioè le *invarianti* riconducibili ai *vincoli, limiti e condizioni di sostenibilità* (definite ai sensi dell'art.6) che non decadono, perché inerenti le qualità intrinseche del territorio e gli interessi collettivi, la vulnerabilità delle risorse ambientali, la sicurezza, la salubrità ed i beni culturali. Questi aspetti sono fortemente legati al quadro conoscitivo dello stato di fatto del territorio, anche di area vasta, e sono caratterizzati da una lunga permanenza del dato. Tali invarianti costituiscono quello che viene definito, nella esperienza di pianificazione della Regione Toscana, "lo statuto dei luoghi", e le cui regole di uso, salvaguardia e tutela sono scarsamente negoziabili (*pericolosità idraulica, vulnerabilità acquifero, beni culturali...*).
2. il quadro di assetto generale delle politiche e delle azioni di medio lungo termine, di competenza della pianificazione, conformanti il territorio che individuano:
 - il territorio urbanizzato, urbanizzabile e rurale;
 - le parti del territorio sottoposte a disciplina conservativa o di consolidamento, da qualificare o trasformare per nuovi insediamenti, e disciplinate attraverso la zonizzazione per ambiti omogenei (areale di riferimento e contenuti distintivi normativi).

Tali scelte strutturali non sono negoziabili in fase operativa e, di norma, riguardano aspetti di assetto territoriale, caratteristiche generali urbanistiche e funzionali degli ambiti che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi comunali.

L'articolo 28 della legge definisce i contenuti generali del PSC¹.

¹ 1. Il Piano Strutturale Comunale (PSC) è lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune, con riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo e per tutelare l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale dello

Al primo comma sono riportate le caratteristiche fondamentali dello strumento:

- riguarda tutto il territorio comunale
- delinea le scelte strategiche di sviluppo e tutela nonché le scelte strutturali di assetto del territorio
- ha validità a tempo indeterminato.

Al secondo comma si legge una sorta di sequenza operativa del PSC:

- punto a): fase ricognitiva, valutativa e di bilancio delle risorse (cioè l'assunzione del Quadro Conoscitivo Condiviso in Conferenza di pianificazione);
- punto b): l'assunzione degli obiettivi di sostenibilità, cioè i limiti e le condizioni per le trasformazioni (e le misure di mitigazione);
- punti c), d), e), f): si definisce l'assetto strutturale del territorio:
 - principali infrastrutture a rete e della mobilità
 - ambiti territoriali (caratteristiche urbanistiche e funzionali, obiettivi sociali e morfologici, requisiti prestazionali)
 - trasformazioni disciplinate dal RUE e quelle urbanistiche sostanziali da sottoporre a POC.

Nel merito è opportuno approfondire tre degli argomenti trattati:

1) La classificazione del territorio comunale.

Il *territorio urbanizzato* è definito come il perimetro continuo che comprende tutte le aree effettivamente edificate o in costruzione ed i lotti interclusi (art.A-5).

Il *territorio urbanizzabile* è l'insieme degli interventi di nuova urbanizzazione interessato da :

- *Ambiti per i nuovi insediamenti* costituito da parti del territorio con equilibrata compresenza di residenza e di attività sociali, culturali commerciali e produttive con essa compatibili, oggetto di interventi di trasformazione intensiva in termini di nuova urbanizzazione per l'espansione del territorio urbano (art.A-12);
- *Ambiti specializzati per attività produttive* per nuovi insediamenti o per ampliamenti di quelli esistenti (art.A-13);
- previsioni di nuovi *Poli funzionali* o gli ampliamenti di quelli esistenti (art.A-15).

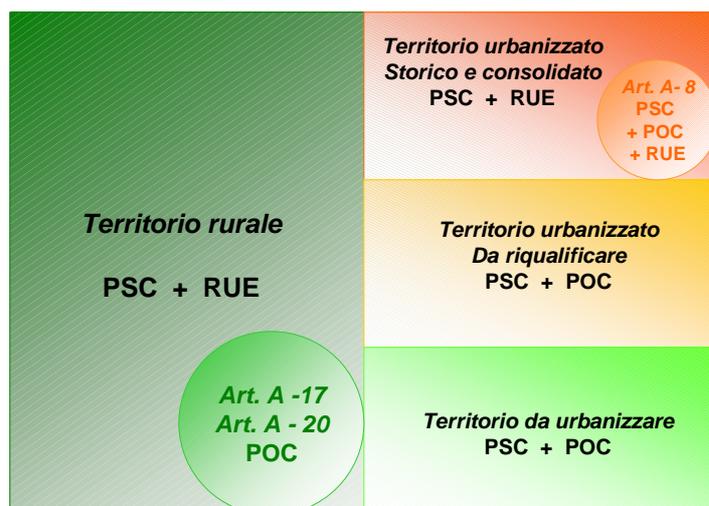
Il *territorio rurale* è costituito dall'insieme del territorio non urbanizzato e urbanizzabile caratterizzato dalla necessità di integrare e rendere coerenti politiche volte alla salvaguardia di valori naturali, ambientali e paesaggistici con politiche volte a garantire lo sviluppo di attività agricole sostenibili (art.A-16). Di norma il territorio

stesso.

2. Il PSC in particolare:

- a) valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali ed antropiche presenti nel territorio e ne indica le soglie di criticità;
- b) fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili;
- c) individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione;
- d) classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale;
- e) individua gli ambiti del territorio comunale secondo quanto disposto dall'Allegato e definisce le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali;
- f) definisce le trasformazioni che possono essere attuate attraverso intervento diretto, in conformità alla disciplina generale del RUE di cui al comma 2 dell'art. 29.

rurale è suddiviso in quattro tipologie di ambiti territoriali: di valore naturale, a produttività elevata o marginale e/o di rilievo paesaggistico e periurbani. Rientrano nel territorio rurale anche gli ambiti interessati da rischi naturali di cui al comma 1 dell'art. A-2: dissesto idrogeologico, instabilità geologica e di pericolosità idraulica o da valanghe.



2) contenuti specifici della pianificazione strutturale comunale (art.28 lett e)

Occorre distinguere la disciplina degli *ambiti territoriali* da quella del *sistema delle dotazioni territoriali*.

La disciplina degli *ambiti territoriali omogenei* detta norme relative :

- *al territorio urbano*: ambiti urbani consolidati, da riqualificare, per nuovi insediamenti; ambiti specializzati per attività produttive ed aree ecologiche attrezzate, poli funzionali. Appartiene al territorio urbano anche il sistema insediativo storico relativa ai centri storici che costituiscono, di fatto, un ambito urbano entro cui la pianificazione persegue gli obiettivi dell'art.A-7 – Centri Storici;
- *al territorio rurale*: aree di valore naturale ed ambientale; ambiti agricoli di rilievo paesistico; ambiti ad alta vocazione produttiva agricola; ambiti agricoli periurbani. Appartengono di norma al territorio rurale anche il sistema insediativo storico degli “insediamenti e le infrastrutture storiche del territorio rurale” (disciplinati dall'art.A-8) e che comprendono le strutture insediative puntuali o gli assetti o infrastrutture territoriali che costituiscono elementi riconoscibili dell'organizzazione storica del territorio e quindi elementi di disciplina conservativa all'interno degli ambiti del territorio rurale; gli elementi della identità culturale del territorio rurale vanno riconosciuti e

tutelati con norme che si sommano in maniera coerente ed integrata con le norme degli ambiti rurali in cui si collocano.

- *Il sistema delle infrastrutture per la mobilità* di maggiore rilevanza urbana e territoriale che individua “corridoi” idonei per la localizzazione delle infrastrutture di maggiore rilevanza urbana e territoriale e la rete principale delle infrastrutture ed i servizi della mobilità.

L’insieme di questi ambiti copre la totalità del territorio comunale.

La disciplina relativa al *sistema delle dotazioni territoriali* si configura invece come un insieme di impianti, opere, spazi che nel loro complesso concorrono a realizzare gli standard di qualità ecologica ed ambientale *all’interno degli ambiti del territorio urbano e rurale*, dunque a questi si legano per la fase attuativa e si sommano per definirne le caratteristiche urbanistiche di qualità. A questo proposito (art.A-22) *gli strumenti urbanistici stabiliscono per ciascun ambito del territorio comunale il fabbisogno di dotazioni.*

Le *dotazioni territoriali* concorrono a realizzare gli standard di qualità ecologica ed ambientale nei diversi ambiti del territorio urbano e rurale e sono dunque individuate all’interno dei diversi ambiti in forma diffusa o puntuale.

3) *Gli ambiti territoriali omogenei*

Il PSC provvede *sempre* ad individuare *l’areale di riferimento dei singoli ambiti territoriali omogenei* (o a specifici sub ambiti) e a disciplinarne i contenuti seguenti:

- gli **obiettivi** sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi **requisiti prestazionali** che, riferiti ai singoli ambiti o sub ambiti, definiscono le specifiche azioni di competenza quali:
- la **disciplina delle destinazioni d’uso e delle trasformazioni** che derivano dall’art.6, 1° e 2° comma :
 - le *soglie di criticità* delle risorse naturali ed antropiche;
 - i *limiti e le condizioni di sostenibilità* degli interventi e delle trasformazioni pianificabili e le eventuali norme di mitigazione generali da attuarsi contestualmente alla realizzazione delle previsioni stesse.
 - la *disciplina conservativa* relativa agli edifici di interesse storico architettonico (restauro scientifico e restauro e risanamento conservativo, le parti di tessuto urbano privo dei caratteri storico testimoniali da sottoporre ad eliminazione di elementi incongrui e ad interventi di ristrutturazione urbanistica);
- le **caratteristiche urbanistiche** consistenti nel dimensionamento massimo ammissibile/sostenibile e l’assetto spaziale; il dimensionamento può essere indicato in termini di carico urbanistico (alloggi, abitanti, Superficie utile, dimensione di struttura distributiva commerciale, ecc), ma non di indici riferiti a mq di Superficie fondiaria o territoriale perchè queste vengono definite nel POC o nel RUE;
- le **modalità di trasformazione** attuativa diretta o preventiva;
- le **dotazioni minime di standard** di qualità urbana ed ecologico ambientale;
- le **caratteristiche funzionali** relative alle destinazioni d’uso ammesse anche in termini di indicazione di quote minime e massime per tipologie di attività;
- gli **indicatori per monitorare** la efficacia delle azioni ed il grado di attuazione degli obiettivi e delle prestazioni.

Tali contenuti disciplinari sono definiti dall'art. 28 e dal Capo A-I e vanno individuati in tutte le tipologie di ambito, anche se non specificatamente esplicitati nell'Allegato.

I diritti edificatori, i vincoli e le tutele vengono disciplinati, in conformità alle previsioni del PSC, con la approvazione di RUE e POC, solo in quella sede infatti potranno essere regolamentati in maniera definitiva.

In particolare negli ambiti per nuovi insediamenti e da riqualificare (sottoposti a POC) i contenuti relativi alle caratteristiche urbanistiche e funzionali possono essere definiti anche in funzione della successiva fase negoziale assegnata al POC. Il PSC può infatti definire la capacità insediativa minima, comunque riconosciuta all'ambito territoriale, ed una quota aggiuntiva, fino alla saturazione della capacità insediativa sostenibile, oggetto della negoziazione in fase di formazione del POC, sulla base delle disposizioni dell'art.30, commi 10 e 11, in funzione della realizzazione, da parte dei soggetti attuatori, delle prestazioni sociali, ambientali, funzionali e morfologici, stabilite dall'art.28, lett.e).

La stessa definizione spaziale degli areali di riferimento può essere intesa come la individuazione di una parte di territorio all'interno della quale applicare le politiche definite dalle normative del PSC; la individuazione spaziale dell'ambito territoriale del PSC non è legato alla assegnazione di diritti edificatori né riferibili ad indici territoriali o fondiari e individuata in maniera definitiva da POC e RUE.

I contenuti strategici e strutturali del PSC sono orientati in estrema sintesi a definire e condividere in rapporto con gli enti e gli assetti territoriali di area vasta e la comunità locale:

- a) il *patto di sviluppo strategico* territoriale del comune integrato con il sistema insediativo provinciale, attraverso la concertazione del suo ruolo e rango e la individuazione degli assetti urbanistici, infrastrutturali e funzionali necessari per attuarli;
- b) il *patto per la sostenibilità* ambientale e territoriale delle proprie scelte di pianificazione con la concertazione dei vincoli, limiti e condizioni per le trasformazioni d'uso e del suolo;
- c) il *patto sugli assetti strutturali essenziali del territorio* urbano e rurale di lunga durata necessari a garantire lo sviluppo e la sostenibilità.

Associazione di comuni ed elaborazione dei PSC in forma associata.

Dai disposti della LR 20/2000, in particolare all'articolo 15 che istituisce gli Accordi territoriali tra comuni per lo svolgimento in collaborazione di tutte o parte delle funzioni urbanistiche, nonché la elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici, e della LR 11/2001, che promuove all'art 8 la istituzione di Associazioni Intercomunali finalizzate alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi propri dei comuni, si può constatare che la legislazione regionale ammette ed incoraggia la costituzione di associazioni intercomunali per la redazione di Piani urbanistici comunali in forma associata.

In tale ottica i PSC elaborati in forma associata costituiscono strumento di pianificazione urbanistica generale, volti a garantire uniformità e contemporaneità nei processi di formazione dei piani comunali attraverso lo svolgimento in collaborazione delle funzioni di pianificazione urbanistica, che utilizza una unica metodologia.

Le condizioni essenziali per la redazione di un PSC elaborato in forma associata prevedono :

- la sottoscrizione di un *Accordo territoriale* (art.15 della LR 20/2000) che preveda l'individuazione del *soggetto che presiede alle attività* previste e l'istituzione di un *unico Ufficio di piano*, per la redazione dei documenti di pianificazione necessari alla conferenza di pianificazione ed alla adozione ed approvazione del PSC;
- I contenuti dei diversi elaborati vanno articolati, in ciascuna fase della formazione del piano, in una *parte generale* uguale per tutti, relativa alle scelte strategiche e ad uno schema generale di assetto strutturale dell'intera area inerenti i sistemi ambientali, paesaggistici, infrastrutturali, insediative e delle dotazioni territoriali, ed una *parte specifica* attinente alle scelte strategiche locali e di assetto strutturale proprie dei singoli comuni;
- La predisposizione in forma associata dei documenti di pianificazione per la conferenza di pianificazione: quadro conoscitivo, Valsat e documento preliminare.
- La convocazione e lo svolgimento di una *unica Conferenza di pianificazione*;
- La eventuale sottoscrizione di un *unico Accordo di pianificazione* deve essere sottoscritto dalla Provincia e da ogni Sindaco dei comuni interessati: è quindi necessaria la condivisione di tutti i Comuni associati;
- Ogni singolo Consiglio comunale deve adottare ed approvare il proprio piano sia nei contenuti generali che locali;
- La Giunta Provinciale esprime le riserve e l'intesa su ciascun PSC.

L'Accordo Territoriale può anche prevedere l'affidamento all'Ufficio di piano della predisposizione del RUE e dei successivi POC, nonché della gestione dei singoli Piani urbanistici comunali (sportello unico per tutti i comuni associati).

I contenuti generali del Regolamento Urbanistico Edilizio.

Il RUE contiene gli aspetti regolamentari e normativi relativi all'attività edilizia e agli aspetti igienico-sanitari; si configura come la somma del Regolamento Edilizio e di una parte delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG.

Le norme del RUE si applicano a tutto il territorio comunale, sono valide a tempo indeterminato e servono a chiarire i termini urbanistici ed attuativi del PSC e del POC ed i termini edilizi e le caratteristiche tipologiche ed igieniche degli interventi edilizi diretti.

L'articolo 29 della legge definisce i contenuti generali del RUE².

Il RUE regola quindi 3 fondamentali aspetti:

1. *Aspetto di definizione dei parametri edilizi ed urbanistici:*
la disciplina generale delle modalità attuative urbanistiche ed edilizie e gli aspetti igienico-sanitari, che non cambiano di norma nel breve periodo e sono parametro per intendersi tra soggetti e tra enti diversi. (*per esempio: Definizione di superficie utile ed accessorua; definizione di categorie di categorie intervento edilizio...*).
2. *Aspetto di fiscalità locale:*
il RUE regola anche gli oneri di urbanizzazione, le monetizzazioni delle dotazioni territoriali e il costo di costruzione.
3. *Aspetto urbanistico:*
Il RUE regola l'attuazione di quelle parti del territorio non sottoposte a trasformazioni urbanistiche sostanziali (che vengono invece disciplinate dal POC) e che quindi possono essere immediatamente attuate tramite intervento diretto.
Questi interventi diretti sono di norma le regole di attuazione degli interventi diffusi negli ambiti storici, nella città consolidata e negli ambiti da qualificare, nel territorio rurale e nelle aree produttive esistenti. E' il RUE che dispone i diritti edificatori sul patrimonio edilizio esistente.

E' opportuno che il RUE, per i suoi aspetti regolamentari e di fiscalità locale e per garantire continuità interpretativa ed omogeneità attuativa, mantenga un ruolo di

2

1. *Il Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) contiene la disciplina generale delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione nonché delle destinazioni d'uso. Il regolamento contiene altresì le norme attinenti alle attività di costruzione, di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie, ivi comprese le norme igieniche di interesse edilizio, nonché la disciplina degli elementi architettonici e urbanistici, degli spazi verdi e degli altri elementi che caratterizzano l'ambiente urbano.*
2. *Il RUE, in conformità alle previsioni del PSC, disciplina:*
 - a) *le trasformazioni negli ambiti consolidati e nel territorio rurale;*
 - b) *gli interventi diffusi sul patrimonio edilizio esistente sia nel centro storico sia negli ambiti da riqualificare;*
 - c) *gli interventi negli ambiti specializzati per attività produttive di cui al comma 6 dell'art. A-13 dell'Allegato.*
3. *Gli interventi di cui al comma 2 non sono soggetti al POC e sono attuati attraverso intervento diretto.*
4. *Il RUE contiene inoltre:*
 - a) *la definizione dei parametri edilizi ed urbanistici e le metodologie per il loro calcolo;*
 - b) *la disciplina degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione;*
le modalità di calcolo delle monetizzazioni delle dotazioni territoriali.

quadro di riferimento costante nel tempo e sia modificato solo per motivi di carattere generale

Nella più recente sperimentazione comunale gli interventi diretti di regolamentazione dell'assetto urbanistico e funzionale degli ambiti consolidati si avvalgono di una rappresentazione cartografica per meglio individuare e disciplinare la superficie fondiaria, le destinazioni d'uso ed eventuali parametri edilizi ed urbanistici e le opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

I contenuti del Piano Operativo Comunale

Gli interventi di trasformazione urbanistica sostanziali sono indicati dal PSC nel loro assetto generale (sito, consistenza urbanistica e funzionale, obiettivi e prestazioni) e sono sottoposti ad attuazione operativa con il POC.

Il POC, per il suo carattere operativo, individua le trasformazioni e gli interventi urbanistici sostanziali da realizzare nel breve periodo (5 anni), assicurandone la fattibilità tramite la contestuale attuazione dei servizi, delle infrastrutture e delle mitigazioni necessarie, prevedendo il coordinamento con i piani settoriali ed i programmi finanziari del Comune.

L'articolo 30 della legge definisce i contenuti generali del POC³.

In sostanza il POC ha le seguenti principali caratteristiche:

- Innanzitutto il POC non riguarda tutto il territorio comunale, ma solo le parti del territorio interessate dall'attivazione delle previsioni del PSC, non ancora attuate, di trasformazione urbanistica sostanziale. Elaborati cartografici e norme tecniche sono quindi riferite solo alle parti del territorio in trasformazione;
- il POC, anche sulla base della negoziazione e della concertazione con i privati (art.18), completa il processo di pianificazione integrando i contenuti e le scelte strategiche e strutturali del PSC in conformità con i suoi obiettivi e contenuti normativi;
- il POC può dunque sviluppare forme di flessibilità e di concertazione, purché entro il quadro delineato dal PSC; sotto questo aspetto provvede alla

3

1. Il Piano Operativo Comunale(POC) è lo strumento urbanistico che individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Il POC è predisposto in conformità alle previsioni del PSC e non può modificarne i contenuti.

2. Il POC contiene, per gli ambiti di riqualificazione e per i nuovi insediamenti:

- a) la delimitazione, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi;*
- b) le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione, nonché di quelli di conservazione;*
- c) i contenuti fisico morfologici, sociali ed economici e le modalità di intervento;*
- d) l'indicazione delle trasformazioni da assoggettare a specifiche valutazioni di sostenibilità e fattibilità e ad interventi di mitigazione e compensazione degli effetti;*
- e) la definizione delle dotazioni territoriali da realizzare o riqualificare e delle relative aree, nonché gli interventi di integrazione paesaggistica;*
- f) la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico.*

...

4. Il POC programma la contestuale realizzazione e completamento degli interventi di trasformazione e delle connesse dotazioni territoriali e infrastrutture per la mobilità. A tale scopo il piano può assumere, anche in deroga ai limiti temporali definiti dal comma 1, il valore e gli effetti del PUA, ovvero individuare le previsioni da sottoporre a pianificazione attuativa, stabilendone indici, usi e parametri.

....

10. Per selezionare gli ambiti nei quali realizzare nell'arco temporale di cinque anni interventi di nuova urbanizzazione e di sostituzione o riqualificazione tra tutti quelli individuati dal PSC, il Comune può attivare un concorso pubblico, per valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale definiti dal PSC. Al concorso possono prendere parte i proprietari degli immobili situati negli ambiti individuati dal PSC, nonché gli operatori interessati a partecipare alla realizzazione degli interventi. Alla conclusione delle procedure concorsuali il Comune stipula, ai sensi dell'art. 18, un accordo con gli aventi titolo alla realizzazione degli interventi.

definitiva delimitazione del perimetro degli ambiti in coerenza con l'areale di massima definito dal PSC e ad attribuirgli diritti edificatori;

- viceversa il POC non può modificare gli aspetti strategici e strutturali già definiti dal PSC, oggetto di procedura di concertazione e legati alla applicazione del principio di sussidiarietà: sostenibilità, rango e tutela risorse;
- per la sua natura temporale può imporre vincoli e tutele alla proprietà limitatamente ad un arco temporale non superiore ai 5 anni, relativi a:
 - esproprio;
 - diritto edificatorio (indici, usi parametri urbanistici, modalità di attuazione e costruzione, standard, opere di urbanizzazione...);
- il POC può essere formato tramite un procedimento ad evidenza pubblica, cioè una procedura concorsuale per selezionare quali ambiti inserire;
- Può avere contenuti ed effetti di altri strumenti di pianificazione e programmazione comunale facilitando la integrazione tra politiche comunali di settore.

Le procedure di formazione degli strumenti urbanistici comunali

Ai tre diversi ruoli e contenuti degli strumenti corrispondono tre procedure di durata e complessità differenti.

In generale, comunque, vale il concetto che con la nuova legge si è applicato il principio di responsabilità e unicità dell'Amministrazione competente, per cui i piani generali vengono approvati dall'ente titolare, previa eventuali relative intese di legge, con unico limite quello della conformità agli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato .

Le procedure del PSC

Gli obiettivi strategici e le scelte strutturali di valenza sovracomunale sono sottoposti a procedura di concertazione con le altre amministrazioni e soggetti interessati o coinvolti dall'esercizio delle funzioni di pianificazione. La procedura di concertazione riguarda anche la Valsat ed il supporto conoscitivo e valutativo del piano, la condivisione della "diagnosi" sono presupposto per la valutazione delle motivazioni poste a fondamento delle scelte strategiche e strutturali di piano.

Tali valutazioni preventive hanno luogo nella conferenza di pianificazione che valuta la coerenza delle scelte di tutela e sviluppo e strutturanti il territorio con il patto che regola il sistema ambientale, insediativo, della mobilità e delle dotazioni territoriali a scala di area vasta. La procedura della conferenza prevede un intenso dialogo e momenti di concertazione istituzionale prima delle procedure di adozione ed approvazione.

In estrema sintesi il processo di formazione e approvazione del PSC si articola sui seguenti punti):

- a) La Giunta Comunale elabora un Quadro Conoscitivo, un Documento Preliminare che contiene le scelte strategiche e di assetto del territorio, nonché una relazione contenente gli esiti della Valsat.
- b) Il Sindaco convoca la Conferenza di Pianificazione per valutare i Documenti di pianificazione, a cui partecipano:
 - Il livello istituzionale (*Provincia, Comuni contermini, Comunità Montane, Enti gestione parchi*)
 - Tutte le amministrazioni competenti per il rilascio dei pareri di legge (*ARPA-USL, SPDS*), od indicate dall'Atto di indirizzo 173/2001 (*Autorità di Bacino, Consorzi di Bonifica, Protezione Civile*)
 - Altre Amministrazioni , coinvolte od interessate dalle funzioni di pianificazione, a discrezione del Sindaco.
 - Le amministrazioni titolari di strumenti di pianificazione sovraordinati ai quali si intende apportare variante.
- c) La Conferenza si chiude con un Documento Conclusivo che raccoglie le valutazioni positive o negative (motivate) degli enti partecipanti.
Nel corso della conferenza o prima della sua conclusione, la Giunta comunale può accogliere e variare i documenti di pianificazione inizialmente proposti.
Tenuto conto delle conclusioni della conferenza il Comune e la Provincia possono stipulare un Accordo di Pianificazione, che definisce infatti l'insieme condiviso degli elementi che costituiscono parametro per la pianificazione. Si tratta di un atto negoziale in cui entrambe le amministrazioni si vincolano a conformare le proprie determinazioni, in sede di adozione, ai contenuti

dell'accordo ottenendo per questo una semplificazione amministrativa ed una riduzione dei tempi delle procedure di approvazione.

- d) A conclusione della fase di concertazione il Consiglio Comunale adotta il PSC.
- e) Entro 60 giorni Enti, Associazioni e cittadini possono presentare Osservazioni.
- f) Contemporaneamente, entro 120 giorni (*60 se c'è stato l'Accordo*), la Giunta Provinciale solleva le proprie Riserve.
- g) Il Comune controdeduce alle osservazioni e alle riserve, formula il testo definitivo del PSC e acquisisce su questo, entro 90 gg, l'Intesa provinciale ; *questa non serve se c'è stato l'Accordo, se le riserve sono state accolte integralmente e se con le osservazioni accolte non sono state inserite modifiche sostanziali (per modifiche sostanziali si intendono modifiche inerenti i contenuti dell'Accordo).*
- h) Il Consiglio Comunale approva il PSC.

Occorre ribadire che sia le riserve che l'intesa espresse dalla Giunta Provinciale sono inerenti esclusivamente alla conformità del PSC al PTCP ed agli strumenti di pianificazione sovraordinati generali e di settore, nonché alle determinazioni assunte in sede di Accordo di pianificazione.

L'intesa può essere subordinata all'inserimento nel PSC di modifiche necessarie per soddisfare le riserve espresse dalla provincia, ove le stesse non risultino superate, ovvero per rendere il piano conforme alla pianificazione sovraordinata o ai contenuti dell'accordo, ove stipulato.

Le procedure del RUE

La procedura è molto semplificata e di esclusiva competenza comunale:

- Il Consiglio Comunale adotta il RUE
- Entro 60 giorni Osservazioni (di chiunque)
- Il Consiglio decide sulle osservazioni e approva il RUE.

In questa procedura le Amministrazioni ed i soggetti interessati che hanno partecipato alla conferenza di pianificazione possono verificare la coerenza tra le varie parti del RUE con il PSC e gli aspetti, ad esempio, igienico-sanitari e ambientali regolamentari; ciò può essere fatto in questa fase solo presentando Osservazioni al Comune, così come fanno i privati cittadini.

Le procedure del POC

Il POC, a differenza del RUE, dopo l'adozione è anche inviato alla Provincia, ma solo per la verifica di conformità con il PSC.

La procedura è egualmente semplificata e di esclusiva competenza comunale:

- Il Consiglio Comunale adotta il POC
(deve però acquisire preventivamente i pareri di legge: AUSL, ARPA...);
- Entro 60 giorni Osservazioni (di chiunque);
- Contemporaneamente invio alla Provincia che sempre entro i 60 gg. formula Riserve sulle previsioni del POC che contrastano con i contenuti del PSC o con le previsioni di piani sovracomunali;
- Nei 60 giorni successivi il Consiglio controdeduce alle Riserve e alle osservazioni e approva il POC.