

Con il presente disegno di legge si intende integrare la legislazione urbanistica provinciale con i nuovi istituti proposti dalla normativa europea o frutto dell'esperienza e dell'innovazione concettuale in corso a livello nazionale nonché la traduzione in norma dei contenuti della Convenzione delle Alpi.

Riteniamo infatti che la Provincia Autonoma di Trento, che si è distinta in passato per le sue sperimentazioni e anticipazioni in materia di pianificazione urbanistica, con scelte derivanti anche dalle sue competenze statutarie in materia, non possa ora rimanere al passo con una intelaiatura legislativa lacunosa o arretrata rispetto a nuovi strumenti che meglio misurino la sostenibilità delle previsioni d'uso del territorio e le nuove dinamiche di ordine sociale.

In particolare abbiamo concentrato la nostra attenzione sulle procedure e sui contenuti che dovranno avere i piani regolatori generali dei comuni nonché sugli strumenti per l'attuazione degli stessi, che rimangono gli strumenti fondamentali per la pianificazione territoriale entro le linee guida fissate dal Piano Urbanistico Provinciale.

Per quel che riguarda le procedure particolari, conseguenze potranno derivare dall'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica che dovrà avere una sua apposita e rapida normazione per esplicitare in maniera compiuta i suoi effetti e la qualificazione del piano regolatore medesimo in piano strutturale e piano degli interventi (o piano operativo).

Sul terreno dei contenuti importante per i suoi effetti futuri e per la sua delicatezza sul piano sociale e della trasparenza politica è il tema della riqualificazione del territorio anche attraverso, tra gli altri, dello strumento della perequazione urbanistica che consentirà una più adeguata corrispondenza dei piani alle vocazioni e necessità delle singole aree.

E' evidente che il contributo che proponiamo con questa proposta di legge dovrà essere recuperato in un nuovo Testo Unico della legislazione urbanistica provinciale per recuperare la frammentazione che ormai si palesa con le modifiche che si sono via via introdotte al testo della Legge provinciale 22 del 1991.

Si è inoltre voluto proporre una serie di strumenti che rendano agevole e trasparente il controllo e le proposte dei cittadini, degli attori sociali ed i rapporti tra gli stessi Enti titolari del potere di pianificazione nella stesura dei piani

regolatori generali avendo sempre come obiettivo la tutela del territorio e del recupero dell'esistente prima dell'utilizzo di nuove risorse.

Nello stendere l'articolato oltre che all'esperienza fin qui maturata nella Provincia Autonoma di Trento abbiamo fatto riferimento alla legislazione più avanzata posta in essere nelle altre regioni italiane.

Più in dettaglio nel Titolo I (artt. 1-6) si sono individuati gli obiettivi generali che, con il presente disegno di legge, si vogliono raggiungere nonché i soggetti partecipanti alla pianificazione territoriale – siano essi enti pubblici territoriali, organismi rappresentativi della collettività e soggetti privati, le loro competenze e gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi indicati.

Si vuole in particolare superare la precedente impostazione rigida nel metodo di redazione dei vari strumenti di pianificazione e delle loro varianti, sia a livello provinciale che comunale, dando il maggiore impulso possibile al principio della sussidiarietà inteso come cooperazione e copianificazione, attraverso la partecipazione alle decisioni delle diverse istituzioni, sia elettive che funzionali.

Nel Titolo II (artt. 7-10) si è specificato che la pianificazione, a qualunque livello venga posta in essere, non può ormai più prescindere dal valutare la sostenibilità che le varie scelte pianificatorie possono avere sul territorio e sull'ambiente, scelte che devono dunque essere compatibili e coerenti con l'obiettivo della sostenibilità, obiettivo questo il cui raggiungimento è ritenuto di primaria importanza a livello comunitario.

Per dare concreta attuazione a tali obiettivi, oltre alla previsione di una preventiva riqualificazione e recupero dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali considerati nel loro insieme ed alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale, si sono individuati gli strumenti ritenuti utili per il perseguimento dello sviluppo sostenibile. Oltre alla VAS (art. 8), di cui si è fatto cenno nelle righe iniziali, si ritiene determinante per il concreto ed effettivo perseguimento degli obiettivi indicati nel disegno di legge, anche la predisposizione (art. 9) di un Sistema Informativo Territoriale Ambientale (S.I.T.A.). La predisposizione di un tale strumento permetterà di facilitare le operazioni di continuo monitoraggio dello stato di attuazione degli strumenti urbanistici, delle condizioni dell'ambiente naturale e antropico e della situazione delle reti infrastrutturali, che

rappresentano elementi-chiave per il perseguimento di uno "sviluppo sostenibile".

Il Titolo III disciplina gli strumenti di governo del territorio quale attuazione del principio di sussidiarietà e sviluppo sostenibile di cui si è fatto cenno nelle righe che precedono.

In particolare il Capo I (artt. 11 – 20) disciplina il P.U.P., piano sovraordinato, nella sua struttura e nelle sue competenze.

Si è voluto altresì individuare (Capo II art. 21) specifiche competenze spettanti alle neo-costituite Comunità di Valle, avuto riguardo alla loro peculiarità di Enti Territoriali intermedi tra la Provincia ed i Comuni.

Il Capo III Sezione I (artt. 22 - 29) è dedicato allo strumento di pianificazione dei Comuni, alla sua struttura, ai suoi contenuti ed ai suoi effetti. Con la scissione del P.R.C. in due strumenti separati e complementari ovvero il Piano Strutturale (PS) quale schema guida, ed il Piano degli Interventi (PI) che ha il compito di tradurre in previsioni concrete i principi e gli obiettivi fissati dal Piano Strutturale, si vuole passare da un principio di semplice "conformità urbanistica" (dove le trasformazioni debbono obbedire nel tempo ad un piano rigido e virtualmente "immodificabile"), ad un criterio più flessibile e dinamico di sviluppo coerente del territorio comunale, dove le trasformazioni dovranno essere in linea con gli indirizzi strategici tracciati da uno strumento di tipo "strutturale" (PS), che ricoprono un ruolo di guida per la salvaguardia e la programmazione del territorio.

Nel nuovo modello di pianificazione la Provincia, anziché intervenire a posteriori in modo "autoritativo", operando stralci o dettando prescrizioni a posteriori sul P.R.C. già elaborato dal Comune, partecipa con alcuni suoi tecnici all'elaborazione del Piano Strutturale fin dalle sue fasi preliminari. In altri termini, verrebbe così verificato "in corso di redazione" che il PS faccia propri gli indirizzi e le prescrizioni della pianificazione sovraordinata, garantendo altresì il conseguimento di ogni altro obiettivo di interesse sovracomunale già prefissato.

Questa modalità operativa, oltre a consentire un evidente contrazione dei tempi, farebbe sì che, al termine del suo processo di formazione, il Piano Strutturale elaborato dal Comune risulti già in larga parte verificato e convalidato, a livello tecnico, dall'Ente sovraordinato. Il PS non avrebbe quindi bisogno - dopo

l'adozione - di giacere lungo tempo in attesa di poter essere approvato (o confermato).

La Sezione II (artt. 30-35) disciplina l'attuazione dello strumento urbanistico comunale cercando di semplificare la situazione attualmente esistente. Il succedersi e l'accavallarsi di strumenti pianificatori attuativi del PRC (piano per gli insediamenti produttivi, piano per l'edilizia economica e residenziale, piani di lottizzazione ecc), infatti, ha determinato non di rado un rallentamento degli interventi anziché la loro accelerazione: si è avuta incertezza sulla natura, caratteristiche ed efficacia dei vari istituti contenuti in detti piani con conseguente insorgere di contenzioso giudiziario. E' opportuno semplificare "l'universo" dei piani attuativi sia sotto il profilo della denominazione sia sotto il profilo della loro procedura di approvazione.

Nel Titolo IV si sono previsti e disciplinati nuovi metodi per la partecipazione di tutti i soggetti interessati, siano essi enti territoriali che associazioni riconosciute e soggetti privati, alle trasformazioni del territorio, ancora una volta in attuazione del principio di sussidiarietà (unitamente ai principi di adeguatezza, differenziazione ed efficienza) di cui si è fatto cenno sin dalle righe iniziali.

Il Capo I (artt. 36 - 41) introduce e disciplina modalità di valutazione che devono configurarsi come un "luogo" nel quale tutti i soggetti della pianificazione vengono periodicamente ad assumere un ruolo propositivo, incentivando allo stesso tempo la capacità progettuale per il territorio e agevolando la costituzione di aree di consenso informale particolarmente importanti per la praticabilità di politiche urbane e territoriali condivise a diversi livelli istituzionali.

Nel Capo II (artt. 42-49) si sono individuati e disciplinati gli strumenti ritenuti più idonei per il raggiungimento della massima partecipazione di tutti i soggetti interessati dalla pianificazione, i cui atti finali possono già spiegare alcuni effetti. Con la previsione del procedimento concertativo e partecipativo si vogliono ridurre i conflitti che sorgono in sede di pianificazione tra soggetti portatori di interessi territoriali. Tali procedimenti hanno funzione organizzatoria.

Esempio di attuazione concreta dei principi sopra enunciati è la conferenza di pianificazione (art. 46): si tratta di un processo di pianificazione partecipata per la rilevazione dei bisogni e l'individuazione delle esigenze prioritarie del territorio e, soprattutto, per la definizione di progetti concreti ed attivabili nel breve termine costruiti sul confronto diretto, continuo e trasparente tra i vari soggetti che

operano sul territorio. Le procedure di copianificazione, attraverso conferenze di copianificazione dovrebbero essere attivate in presenza di aree-problema o di aree-programma indicate sia dalla Provincia, sia proposte dai Comuni con i loro piani. La procedura di copianificazione, onde evitare forme di sovrapposizione da parte di diversi soggetti, deve essere attivata dal soggetto che è territorialmente più interessato al problema od al programma stesso. Per i comuni più piccoli (che in Trentino sono la maggioranza) può essere un procedimento alternativo, più “snello”, per modificare il proprio strumento urbanistico, sussistendone presupposti normativamente predeterminati.

Il Capo III (artt. 50 – 55) disciplina strumenti di attuazione della pianificazione che comportino una partecipazione diretta del privato nelle scelte pianificatorie. Esemplificativa in tal senso è l’istituto della perequazione (art. 50), attraverso il quale si vuole assicurare la giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli destinati ad usi urbani. Sotto l’aspetto pianificatorio, con la perequazione si ha come obiettivo l’attuazione consensuale della programmazione e la formazione di un patrimonio pubblico immobiliare a servizio della collettività, senza la necessità di esercitare poteri ablatori e senza oneri diretti per l’erario pubblico locale. La perequazione viene intesa come tecnica di “neutralizzazione” degli effetti discriminatori delle scelte di pianificazione urbanistica sul diritto di proprietà di proprietà immobiliare. La società di trasformazione urbana (art. 54) è uno degli strumenti normativi che meglio possono adeguarsi alla tecnica perequativa. La STU è un concreto modello organizzatorio, uno strumento attuativo di scelte pianificatorie: tale strumento si inquadra nello schema dei rapporti a collaborazione necessaria nei quali l’interesse pubblico viene perseguito con il coinvolgimento dei privati ed attraverso la soddisfazione anche degli interessi di quest’ultimi.

Sempre nell’ottica di una partecipazione dei privati alla concreta attuazione delle scelte pianificatorie, si è introdotto e disciplinato il credito edilizio (art. 53): si tratta di uno strumento concepito per rendere possibile la riqualificazione antieconomica, ammettendo sì un adeguato recupero di capacità edificatoria, ma non in loco bensì in altre aree idonee.

Nel Titolo V (artt. 56 – 60), oltre alla disciplina degli interventi edilizi, si è voluto introdurre una disciplina che incentivi l’utilizzo della cd. bioedilizia sia per quanto

riguarda gli edifici di nuova realizzazione, sia per il recupero del patrimonio edilizio preesistente.

Si è poi voluto introdurre e disciplinare (art. 57) il fascicolo del fabbricato. Si tratta di uno strumento per il monitoraggio dello stato di conservazione del patrimonio edilizio: lo scopo è quello di individuare le situazioni di rischio degli edifici e di programmare nel tempo interventi di ristrutturazione e manutenzione per migliorare la qualità dei fabbricati. Il fascicolo deve dunque porsi come uno degli interventi mirati alla conservazione ed alla messa in sicurezza di quanto esistente.

Inoltre, con riferimento all'edificazione nelle zone agricole (art. 60), ribadito l'obbligo prioritario di recupero delle strutture esistenti, per le nuove costruzioni si è voluto espressamente sancire il principio della loro indispensabilità alla conduzione del fondo e all'esercizio delle attività agricole, ponendo così un "blocco" al proliferare di strutture che poco o nulla avevano a che spartire con l'attività agricola.

Nel Titolo VI (artt. 61-65) individua e disciplina le modalità di salvaguardia, di vigilanza e le sanzioni. Si è voluto prevedere (art. 62) dei supporti tecnici e finanziari per la pianificazione a vantaggio dei comuni che ne abbiano maggiore bisogno. E' indubbio che la pianificazione urbanistica sia procedimento costoso: non tutti i comuni hanno infatti bilanci tali da permettersi di intervenire in maniera sostanziale sul proprio strumento urbanistico tutte le volte che sarebbe necessario. Spesso, anche per esigenze di bilancio, si preferisce dunque procedere adottando varianti estemporanee. Utilizzando le risorse tecniche ed economiche della PAT, i Comuni più in difficoltà potrebbero così procedere alle modifiche del proprio strumento urbanistico in maniera tempestiva senza dover rimandare la soluzione di problematiche urbanistiche che richiederebbero, al contrario, interventi celeri.

Con l'art. 63 si sono voluti "potenziare" il potere sostitutivo della PAT e la figura del Commissario ad acta. Poco esercitati sono infatti i poteri sostituitivi attribuiti alla Provincia nei confronti dei Comuni che, in violazione dell'obbligo di provvedere, non si dotano di piani regolatori di modello aggiornato o che lasciano "marcire" per dei lustri i procedimenti di adozione di varianti generali o di nuovi piani.

Nella situazione descritta la nomina di un Commissario ad acta è spesso (per non dire sempre) limitata ai casi in cui si manifestino conflitti d'interessi (frequenti in molte amministrazioni comunali della Provincia) al momento dell'adozione di un nuovo strumento urbanistico o di una sua variante.

Il ruolo del Commissario in queste situazioni è puramente formale, limitandosi ad apporre la sua firma ad un piano (o sua variante) già "confezionato": l'esperienza ha dimostrato che eventuali modifiche, se apportate, riguardano aspetti marginali dell'adottando piano, lasciando invariato il contenuto. Si è ritenuto opportuno prevedere in questi casi la possibilità per il Commissario di avvalersi di strumenti idonei per un riesame più approfondito dello strumento di pianificazione, non limitandosi quindi ad eliminare quei conflitti di interessi che la sua nomina, in realtà, elimina solo sul piano formale, ma non su quello sostanziale.