

2.4. Funzionalità dei procedimenti

Finalità e obiettivi della legge

Semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti

Indicatore

Efficienza dei nuovi procedimenti in termini di impiego di tempo e risorse

2.4.1. I tempi per la formazione degli strumenti urbanistici comunali

Considerando i procedimenti relativi ai singoli strumenti, PS e PO, finora formati ai sensi della l.r. 65/14, con le cautele richieste dall'esiguità del campione, vediamo che:

- per i 9 piani strutturali approvati al 31 dicembre 2017 si riscontra una riduzione dei tempi medi di formazione da 4,6 anni con la l.r. 1/05 a **2,2 anni**;
- i RU e i PO approvati in regime di l.r. 65/14 hanno richiesto in media **2,6 anni** contro i 2,4 anni dei RU approvati con la l.r. 1/05.

	Lr 01/05 (anni)	Lr 65/14 (anni)
PS	4,6 [*]	2,2 ^{**}
RU/PO	2,4 ^{***}	2,6 ^{***}

* 40 PS al netto di alcuni piani avviati con la Lr 5/95

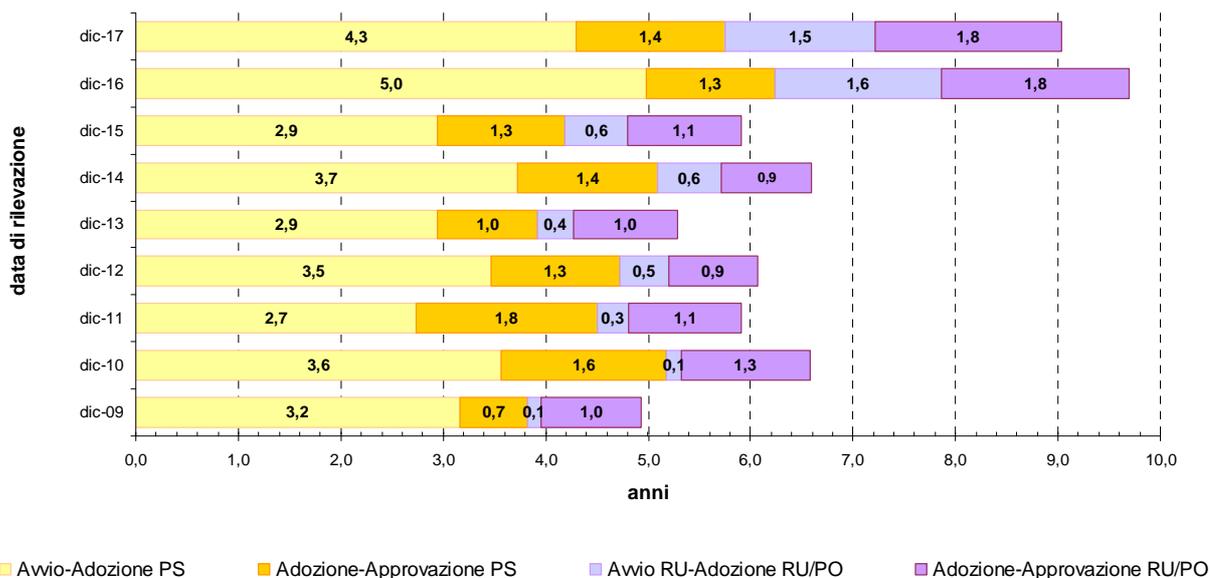
** 9 i piani approvati finora con Lr 65/14

*** 50 RU per i quali è stato fatto l'avvio del procedimento

**** 9 RU e 6 PO

A proposito dei tempi di formazione degli strumenti ai sensi della l.r. 65/14, occorre considerare l'integrazione del procedimento ordinario con l'ulteriore fase di conformazione/adeguamento e la maggiore complessità dei loro contenuti conseguenti all'approvazione del PIT-PPR.

Considerando in generale i tempi per compiere il percorso complessivo di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, dall'avvio del PS all'approvazione del RU/PO, i dati rilevati dal 2009 ad oggi sono presentati nel grafico alla pagina seguente. I tempi relativi ad ogni fase di formazione sono stati ottenuti individuando, al 31 dicembre di ciascuno degli anni esaminati, i RU/PO approvati nell'anno; per ognuno di essi si è risaliti alle date di avvio, adozione e approvazione di PS e RU/PO, ricavandone poi i tempi medi. Non si fa qui una distinzione fra i piani della l.r. 65/14 e i precedenti: dal 2015 al 2017 hanno concluso il proprio iter di formazione piani avviati molto prima dell'entrata in vigore della l.r. 65/14. Nel grafico inoltre non si considera l'intervallo di tempo fra approvazione del PS e avvio del RU/PO, che è indipendente dagli adempimenti tecnico-amministrativi.



Tendenzialmente si nota per i procedimenti di formazione di PS e RU/PO che si sono conclusi nel 2016 un allungamento rispetto ai tempi di circa 6 anni dei procedimenti giunti a conclusione negli anni precedenti, parzialmente ridimensionato nel 2017.

Occorre considerare che si tratta di un ambito della pubblica amministrazione caratterizzato dalla complessità: due livelli di pianificazione, strategica e operativa, per giungere alla conformazione del diritto d'uso del suolo e molteplici aspetti settoriali, dalla difesa del suolo, alla salvaguardia del paesaggio urbano e rurale, dalla biodiversità alla sostenibilità delle trasformazioni in considerazione della storia, identità e sviluppo economico di ciascun territorio. Molteplici sono di conseguenza i soggetti implicati e le fasi di svolgimento del percorso di formazione degli atti di pianificazione. Inoltre spesso agiscono sui tempi di formazione dei piani aspetti indipendenti da quelli tecnico-amministrativi, soprattutto in occasione dei cambi di consiliatura dell'amministrazione comunale.

Per completare il quadro relativo ai tempi di formazione degli strumenti, consideriamo due procedimenti introdotti dalla l.r. 65: le conferenze di copianificazione e le varianti semplificate al RU (art. 32), relativamente al periodo dall'inizio 2015 al dicembre 2017.

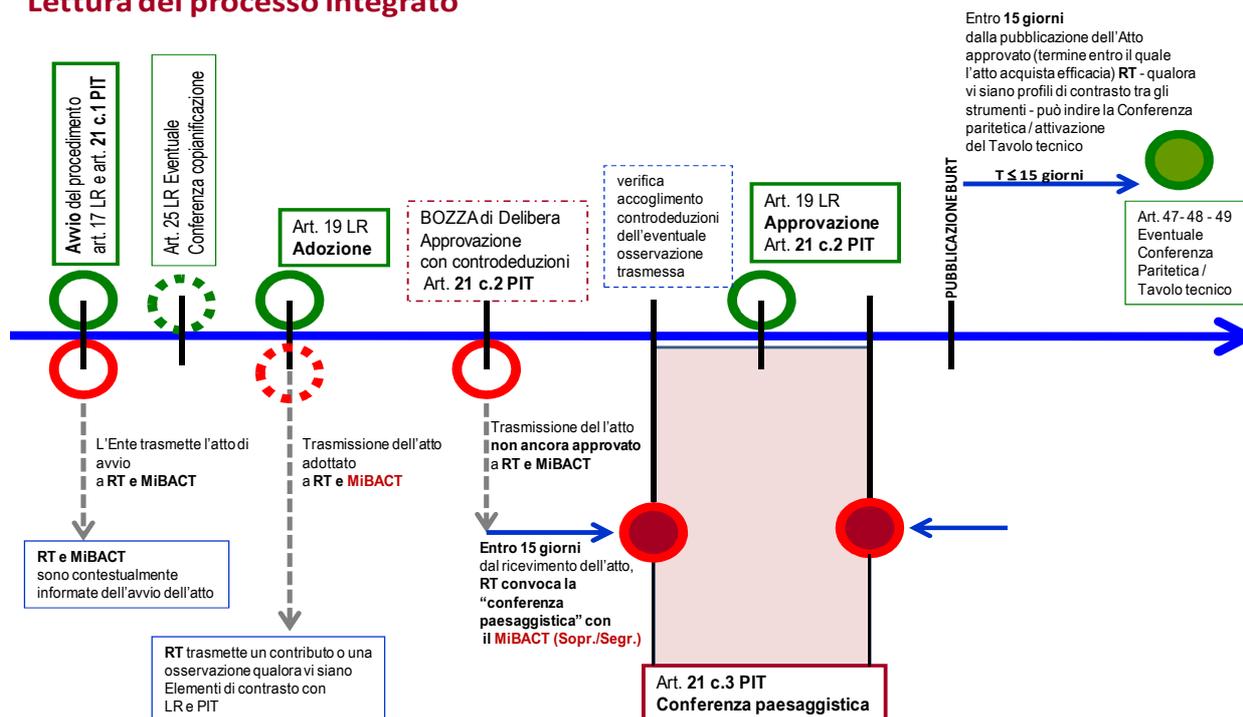
- Da un totale di circa **120 conferenze di copianificazione** di cui sono stati accertati i tempi, sono state eliminate le code della serie temporale in basso e in alto, cioè quelle il cui esito è arrivato prima di 30 giorni e dopo 120, per ottenere un valore medio indicativo del processo che è pari a circa **61 giorni**.
- Con lo stesso criterio sono state considerate le circa **233 varianti RU semplificate** ex art.32 l.r. 65/2014, approvate tra il 2015 e il 2017. Il tempo medio misurato per questo procedimento è di quasi **75 giorni**. Si tratta quindi di tempi contenuti che giustificano il frequente ricorso alle varianti semplificate: **su 356 varianti approvate nel periodo 2015-2017 ben 233 sono varianti semplificate**.

2.4.2. Il procedimento di conformazione/adeguamento al PIT-PPR ⁵

La l.r.65/14, che precede di poco l'approvazione del PIT-PPR, è stata pensata come coordinata con le nuove procedure introdotte da quest'ultimo, che a sua volta deve ottemperare a quanto prescritto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma la messa in opera dei nuovi dispositivi introdotti dalla legge e dal PIT-PPR rappresenta un pesante impatto su tutti i soggetti coinvolti: comuni, strutture regionali, uffici periferici del MiBACT.

La nuova conferenza paesaggistica si somma alle procedure ordinarie, alle altre fasi di valutazione ed alle altre conferenze introdotte dalla legge regionale (ad esempio la conferenza di copianificazione).

Letture del processo integrato



La procedura introdotta dall'art. 21 della Disciplina del PIT-PPR si innesta sull'iter procedurale consolidato ai sensi della l.r. n. 65/2014 (artt. 17, 19, 20, 25, 49, 53) che si fonda sui tre passaggi fondamentali, rispettivamente definiti "avvio, adozione, approvazione"; nell'ambito di ciascuno di essi le strutture tecniche della Regione Toscana collaborano nel procedimento "pianificatorio" attraverso un'attività istruttoria che si traduce in contributi e la presentazione di eventuali osservazioni.

L'integrazione del procedimento con la fase relativa alla conferenza paesaggistica prevista dall'art.21 della Disciplina del PIT-PPR ha reso necessaria la definizione di un accordo con il MiBACT, siglato a dicembre 2016. L'Accordo specifica e chiarisce i passaggi procedurali introdotti dall'art. 21 e ne declina gli specifici campi di applicazione in riferimento alla molteplicità di fattispecie di atti di cui alla l.r. 65.

⁵ Le analisi contenute in questo paragrafo sono frutto dello studio dal titolo "Analisi dei processi per la messa in opera del Piano Paesaggistico della Toscana – Mappatura e lean strategy per migliorare la funzionalità dei principali dispositivi", tesi per l'Executive Master in Management dell'Ente Regione – X edizione, presso la SDA Bocconi School of Management, dell'Arch. Cecilia Berengo, funzionario del Settore Tutela, Riqualificazione e Valorizzazione del Paesaggio della Regione Toscana.

La **quantità di procedimenti** (varianti soprattutto) avviati in attuazione della nuova disciplina, il mancato adeguamento – in corrispondenza a tale incremento – delle dotazioni in termini di risorse umane e infine il cambiamento richiesto ai funzionari delle soprintendenze nel fare valutazioni paesaggistiche con il livello e grado di dettaglio delle previsioni urbanistiche, non hanno consentito il sistematico svolgimento della valutazione congiunta delle previsioni urbanistiche, contraddicendo lo spirito stesso della co-pianificazione (cfr. § 1.2). La seguente tabella riporta gli atti esaminati dal gennaio 2016, suddivisi per competenza territoriale delle quattro soprintendenze della Toscana, ed i relativi esiti.

Conferenze ai sensi dell'art.21 della l.r. 65/2014 svolte dal 1.06.2015 al 31.12.2017

	TOT. Atti Esaminati	Sedute necessarie	Procedimenti di ADEGUAMENTO di Varianti	Procedimenti di CONFORMAZIONE di Strumenti	PROCESSI CONCLUSI	PROCESSI IN CORSO	ACCESSO ALLE SEMPLIFICAZIONI ⁽¹⁾	
							SI	NO
TOTALI	90	168	70 ⁽²⁾	20 ⁽³⁾	68	21 ⁽⁴⁾	27	40
SI – GR – AR	33	64	28	5	26	6	6	19
FI – PO – PT	25	53	19	6	21	4	13	8
LU – MS	17	24	12	5	12	5	5	7
PI – LI	15	27	11	4	9	6	3	6

(1) Semplificazioni di cui al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio art. 143, c. 3, lettere *a* e *b* e art. 146, c. 5; (2) 54 conclusi; (3) 14 conclusi; (4) + 1 annullato

Su **168** sedute di conferenza e 90 atti esaminati, 68 sono i procedimenti conclusi a fine 2017. Nel **60%** dei casi (39) il comune all'approvazione dell'atto non ha ottenuto le semplificazioni consentite dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (art. 143, comma 3, lettere *a* e *b* e art. 146, c. 5) poiché gli organi periferici del MiBACT hanno espresso parere negativo relativamente alle parti degli strumenti riguardanti i beni paesaggistici (26 casi, riguardanti in genere varianti parziali agli strumenti), o non hanno partecipato alle conferenze (13 casi). Le soprintendenze sono risultate presenti a 88 sedute su 168, in 49 casi hanno inviato il loro contributo.

Il dato relativo al **numero di conferenze svolte (168)** indica l'entità dell'impatto sulle strutture regionali e sugli organi ministeriali, senza considerare i tempi necessari per le istruttorie e, talvolta, per incontri informali.

Oltre all'aspetto quantitativo occorre sottolineare la **complessità del procedimento** di conformazione, illustrata nei diagrammi riportati nelle pagine seguenti, dovuta al numero di soggetti coinvolti e ai numerosi adempimenti a loro carico.

Attori

