

1. Lo stato della pianificazione in Toscana

Il quadro generale dello stato della pianificazione in Toscana, considerando anche gli strumenti approvati precedentemente all'entrata in vigore della l.r. 65/2014, mostra la pressoché totale copertura del territorio regionale da parte dei piani strutturali e una copertura al 90% da parte dei regolamenti urbanistici e piani operativi. Occorre però specificare che sono **166** i regolamenti urbanistici la cui disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi ha perso efficacia ai sensi dell'art.55 comma 5 della l.r.1/2005.

Stato della pianificazione comunale al 31/12/2017

Strumenti	Legge regionale	Vigenti	In itinere	
			Avviati	Adottati
PS	Lr 5/95	163	-	-
	Lr 1/05	111	-	-
	Lr 65/14	9	9	9
PSI**	Lr 65/15	-	72	12
tot		283	102	
RU/PO		Vigenti*		
	Lr 1/05	43	-	-
	Lr 65/14	43 ***	36	18
tot		86	54	

* Sono esclusi gli RU che hanno perso efficacia ai sensi art. 55 LR 1/05

** Numero di comuni interessati da PSI

*** Comprensivi dei RU con procedimento avviato con L.R. 1/2005

1.1 Scenario di adeguamento alla l.r. 65/2014 e al PIT-PPR

Estraendo e rielaborando i dati presenti nel database regionale relativo ai procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici, al 31 dicembre 2017 lo stato di adeguamento della pianificazione comunale alla l.r. 65/2014 risulta quello illustrato nella tabella alla pagina seguente, dove gli strumenti sono distinti per provincia, per fase dell'iter di formazione ed in base al regime transitorio od ordinario per essi previsto dalla legge regionale.

Appare significativo il dato relativo all'attivazione dei procedimenti per la formazione dei **piani strutturali intercomunali (PSI)**, modalità incentivata dalla nuova legge di governo del territorio per favorire la pianificazione sovra comunale, a vantaggio soprattutto dei piccoli comuni.

Già nella precedente legislatura si erano visti alcuni esempi virtuosi di raggruppamenti di comuni che, pur senza godere di incentivi, si erano dotati di un unico piano strutturale: i comuni della Val di Cornia (Piombino, Campiglia Marittima e Suvereto), i comuni dell'area del Tufo (Pitigliano, Sorano e Castell'Azzara), i due comuni di Scarperia e San Piero a Sieve.

Stato di attuazione della l.r. 65/2014

Province	Regime transitorio - art. 224									Regime ordinario - art. 4								
	PS			RU			PO			PSI			PS			PO		
	Avvio	Adoz.	Appr.	Avvio	Adoz.	Appr.	Avvio	Adoz.	Appr.	Avvio	Adoz.	Appr.	Avvio	Adoz.	Appr.	Avvio	Adoz.	Appr.
AREZZO	0	0	0	0	0	5	1	5	1	2	0	0	1	0	1	0	0	0
FIRENZE	0	0	0	0	0	7	3	0	0	10	0	0	5	2	1	2	1	0
GROSSETO	0	0	0	0	0	4	4	1	1	7	0	0	0	0	0	0	0	0
LIVORNO	0	1	1	0	0	4	4	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
LUCCA	0	0	1	3	1	2	0	0	0	7	12	0	1	3	1	0	0	0
MASSA	0	0	0	0	2	1	2	1	0	13	0	0	0	1	0	0	0	0
PISA	0	0	0	0	2	6	3	0	0	21	0	0	0	1	1	0	1	0
PISTOIA	0	0	1	1	0	5	2	1	0	4	0	0	0	0	2	1	1	0
PRATO	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
SIENA	0	0	0	0	0	4	8	0	2	5	0	0	0	1	0	0	0	0
totale	0	1	3	4	5	39	28	10	4	72	12	0	9	8	6	4	3	0

Fonte: database "Gestione Strumenti Urbanistici" in uso presso la Direzione Urbanistica e Politiche abitative della Regione Toscana (dati aggiornati a dicembre 2017)

Con la nuova legge, dal 2015 al 2017 attraverso tre successivi bandi sono stati impegnati dalla Regione oltre 2.800.000 euro per la concessione di tributi a favore delle unioni e associazioni di comuni per la formazione dei PSI:

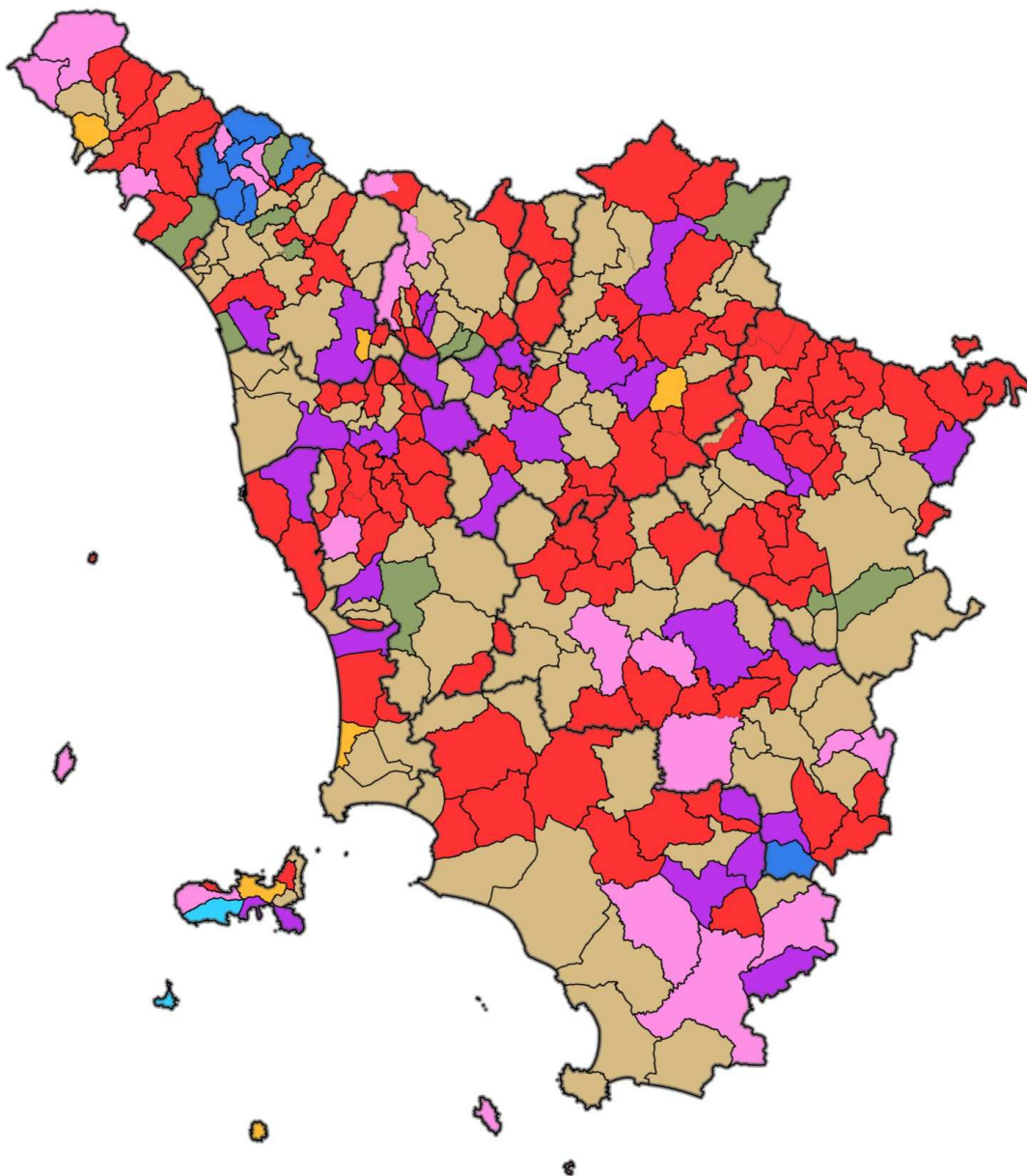
Anno 2015 - Amiata Grossetana (GR); Casentino (AR); Area pisana (PI); Mugello (FI); Valdera (PI);

Anno 2016 - Garfagnana (LU); Comuni di Lamporecchio e Larciano (PT); Alta Valdera (PI); Media Valle del Serchio (LU); Lunigiana (MS); Val di Chiana Senese (SI); Comuni di Lucignano e Marciano della Chiana (AR); Comuni di Bibbona e Casale Marittimo (LI);

Anno 2017 - Comuni di Calenzano e Sesto Fiorentino (FI); Comuni di Altopascio, Capannori e Villa Basilica (LU); Comuni di Serravalle Pistoiese e Marliana (PT); Comuni di Orciano Pisano e Fauglia (PI); Valtiberina (AR); Comuni di Capraia e Limite, Cerreto Guidi, Montelupo Fiorentino e Vinci (FI); Comuni di Sestino e Badia Tedalda (AR); Comuni di Cortona, Castiglion Fiorentino, Foiano della Chiana (AR); Comuni di Rapolano e Asciano (SI); Comuni di Barberino Val d'Elsa e Tavarnelle Val di Pesa (FI); Val di Chiana Senese (SI).

Il regime transitorio e le salvaguardie

La l.r. 65/2014, avendo tra le sue finalità principali il contenimento del consumo di suolo ineditato nel territorio rurale ed extraurbano, ha codificato un articolato regime transitorio, finalizzato a una transizione graduale ma in tempi ragionevolmente contenuti alle nuove disposizioni regionali.

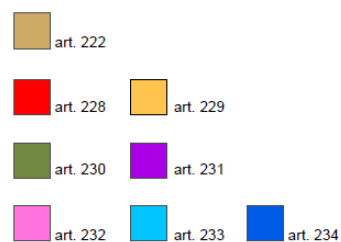


Fonte: database "Gestione Strumenti Urbanistici" in uso presso la Direzione Urbanistica e Politiche abitative della Regione Toscana (dati aggiornati a novembre 2017)

Articolo delle norme transitorie della l.r. 65/2014	n.° Comuni
Art. 222	102
Art. 228	111
Art. 229	5
Art. 230	11
Art. 231	29
Art. 232	21
Art. 233	1
Art. 234	7

STATO ATTUAZIONE L.R. 65/2014 - Disposizioni transitorie

Comuni soggetti alle disposizioni



Tale regime transitorio (declinato nel Titolo IX della legge regionale) impone, in estrema sintesi (salvo parziali eccezioni per casistiche particolari):

- a)** regimi immediati di salvaguardia¹ - a far data dall'entrata in vigore della l.r. 65 (27 novembre 2014) - per tutti i comuni sprovvisti di regolamento urbanistico nelle diverse condizioni di cui agli **artt. 232, 233, 234** della l.r. 65/2014;
- b)** regimi di salvaguardia differiti di **3** anni (con decorrenza dal 27 novembre 2017) per i comuni dotati, alla data di entrata in vigore della l.r. 65, sia di piano strutturale che di regolamento urbanistico, ma con le previsioni quinquennali di quest'ultimo già decadute alla medesima data (l.r. 65/2014 **art. 228 c.3**);
- c)** regimi di salvaguardia ulteriormente differiti (con decorrenza massima 27 novembre 2019) per i comuni dotati, alla data di entrata in vigore della l.r. 65, sia di piano strutturale che di regolamento urbanistico con previsioni quinquennali vigenti alla medesima data (l.r. 65/2014 **art. 222**).

Per superare il regime di salvaguardia:

- i comuni che si trovavano al 27 novembre 2014 nella condizione a) devono adottare un nuovo piano operativo;
- i comuni che si trovavano al 27 novembre 2014 nelle condizioni b) devono adottare un nuovo piano strutturale o avviare un piano strutturale intercomunale o adottare il piano operativo;
- mentre i comuni che si trovano nella condizione c) devono almeno avviare il procedimento del nuovo piano strutturale.

In questo scenario delineato dalle disposizioni della l.r. 65 è sopravvenuto nel 2015, con ulteriori adempimenti dal punto di vista tecnico e metodologico, il Piano paesaggistico regionale (PIT-PPR), elaborato con la collaborazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Turismo.

Tale strumento, secondo il dettato del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, prevede l'obbligatoria conformazione al PIT-PPR, entro due anni dalla sua approvazione, di tutti gli strumenti di pianificazione di ogni ordine e grado, con la partecipazione degli organi ministeriali ad ogni procedimento di conformazione, comprese le varianti urbanistiche.

In tal senso l'Osservatorio paritetico della pianificazione ritiene utile mettere in evidenza lo stato dell'arte della pianificazione in ordine:

- ai comuni che si trovavano al 27 novembre 2014 in regime di salvaguardia immediata (condizione **a**): quanti di essi hanno adottato un nuovo piano operativo;
- ai comuni che si trovavano al 27 novembre 2014 in regime di salvaguardia differita di 3 anni (condizione **b**): quanti di essi hanno adottato un nuovo piano strutturale o hanno promosso l'avvio del procedimento per la formazione di un piano strutturale intercomunale o hanno adottato il piano operativo;
- ai comuni che si trovavano al 27 novembre 2014 in regime di salvaguardia ulteriormente differita (condizione **c**): quanti di essi hanno già avviato il procedimento di formazione di un nuovo piano strutturale.

¹ Comportanti impossibilità di rilasciare permessi di costruire per interventi di nuova costruzione, ristrutturazione urbanistica e sostituzione edilizia

La situazione al 31 dicembre 2017 è illustrata nella seguente tabella:

Regime Transitorio	Riferimenti l.r. 65/14	Situazione al 27 novembre 2014	Comuni usciti dal regime di salvaguardia al 31 dicembre 2017
Condizione a) In salvaguardia immediata: 27 Nov. 2014	artt. 232, 233, 234	29	8
Condizione b) In salvaguardia differita (3 anni): 27 Nov 2017	art. 228 c. 3	111	49
Condizione c) In salvaguardia ulteriormente differita: 27 Nov. 2019	art. 222	102	37

Lo scenario di superamento del regime transitorio della l.r. 65/14 e delle relative salvaguardie vede al 31.12.2017 solo il 7,6% (21 su 275) dei comuni toscani in regime di salvaguardia immediata (condizione **a**).

Al novembre 2017 un ulteriore 22% (62 su 275) dei comuni toscani sono entrati salvaguardia (condizione **b**). Di questi comuni, quanti hanno adottato le varianti previste dal comma 2 dell'art.228 entro il 27 novembre 2017 è prevista la possibilità di approvarle entro il 27 maggio 2018 a condizione che abbiano avviato il piano operativo. Gli interventi previsti da dette varianti sono comunque ammessi.

Il ricorso alle varianti

Nella tabella seguente si mette in evidenza il ricorso dei comuni allo strumento della variante al piano dall'entrata in vigore della l.r. 65/2014 al 31 dicembre 2017.

	in corso		approvate		Totale per tipo atto
		con art 32		con art 32	
Varianti PS	40	5	28	13	86
Varianti RU	191	130	123	233	677
Varianti PRG	8	3	6	6	23
Varianti PO	5	0	1	0	6
Totali	244	138	158	252	792

Si rileva un frequente ricorso alle varianti da parte dei Comuni. Lo strumento della variante semplificata (art. 32) introdotto dalla l.r.65 è molto utilizzato, consentendo complessivamente un notevole alleggerimento delle incombenze procedurali a carico dei comuni. Nello specifico il ricorso allo strumento della variante semplificata introdotto dalla l.r.65 è pari al 49 % (390 su 792) del totale.

1.2. Scenario di conformazione e adeguamento al PIT/PPR

Dalla prima fase di messa in opera del Piano di indirizzo territoriale con valenza di Piano paesaggistico regionale (PIT-PPR) emergono la sua complessità e le principali difficoltà, che in parte sono intrinseche alla natura dello strumento e quindi necessitano solo di essere metabolizzate e in parte invece sono superabili affinando l'approccio metodologico e coordinandosi sempre meglio con le strutture del MiBACT che insieme alla Regione sono impegnate nell'attuazione.

Nel PIT-PPR, copianificato col MiBACT, insieme alle norme di indirizzo a scala regionale, in linea con la consolidata storia di pianificazione territoriale in capo alle regioni, convivono norme, di natura prescrittiva, che disciplinano nello specifico tutto il quadro vincolistico, storicamente appannaggio delle Soprintendenze e degli altri organi del MiBACT. Nel piano paesaggistico copianificato convivono quindi due forme di approccio alla lettura e alla valutazione delle trasformazioni territoriali, in capo a Regione e Soprintendenze.

Questa duplice natura del PIT-PPR, è alla base della complessità della fase di attuazione, nella valutazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale; una valutazione duplice espressa da due differenti enti che hanno a riferimento il medesimo strumento. Si tratta di una forma di dualismo a garanzia delle trasformazioni.

Il PIT-PPR è uno strumento molto complesso di pianificazione territoriale e paesaggistica dove trovano integrazione nell'apparato normativo anche tutte le procedure che a cascata coinvolgono gli enti e le professioni che a vario titolo elaborano piani e progetti che interessano le trasformazioni del territorio.

La portata innovativa del PIT-PPR infatti si sostanzia oltre che nei suoi contenuti e nel cambio culturale che introduce nella lettura del paesaggio, anche nella introduzione di nuove procedure che presentano un rilevante impatto organizzativo.

I principali dispositivi introdotti dal Piano sono rappresentati da:

- Conferenza paesaggistica art. 21 della Disciplina di Piano, per la valutazione di conformazione e adeguamento degli Strumenti di pianificazione comunale e loro varianti. Rappresenta il "cuore" della co-attuazione del PIT-PPR.
- Commissione di valutazione per le attività estrattive (art. 153bis l.r. 65/14) che non interessano beni paesaggistici (su tutto il territorio regionale). La Commissione rappresenta una nuova forma di tutela, in attuazione dei contenuti del PIT-PPR, a coprire i territori non vincolati.
- Conferenza dei servizi per la valutazione paesaggistica dei piani attuativi dei Bacini estrattivi delle Alpi Apuane (artt. 113 e 114 della l.r. 65/14). Il PIT-PPR introduce questa nuova forma di piani attuativi, in attuazione diretta dei suoi contenuti, che divengono preliminari all'autorizzazione delle escavazioni in tutto il territorio Apuo-Versiliese.
- Conferenze paesaggistiche art. 22 della Disciplina di Piano, per la valutazione delle aree gravemente compromesse o degradate ai sensi dell'art. 143 del Codice.

Questi nuovi dispositivi si innestano su quelli già consolidati come la conferenza di servizi con MiBACT, comune e provincia, ai sensi oggi dell'art. 23 del Piano e prima art. 36 del PIT approvato nel 2007, o come la Commissione Regionale del paesaggio ai sensi dell'art. 137 del Codice che ha il compito di formulare le proposte di notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'art. 136 del Codice. Come si è già detto, essi si sommano agli altrettanto nuovi dispositivi introdotti dalla l.r. 65/14, come la conferenza di copianificazione.

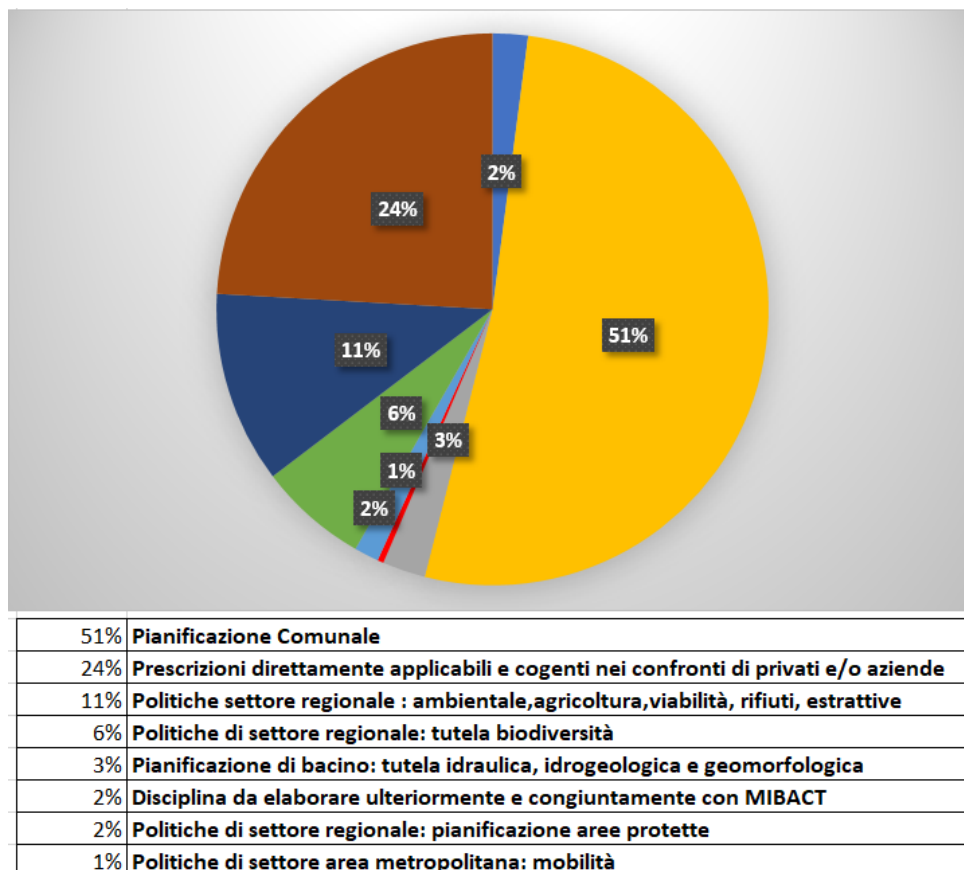
E' chiaro che quello che si delinea è un quadro che vede l.r. 65/14 e PIT-PPR fortemente integrati e coordinati.

Ma la portata innovativa, oltre che nei dispositivi, nei nuovi meccanismi, e nello sforzo di coordinamento delle nuove processualità, sta nei contenuti e nel cambio culturale che sottende gli approcci di valutazione:

- la lettura multidisciplinare
- il salto di scala (elemento di novità che impatta soprattutto sui tecnici delle Soprintendenze)
- la funzione di valutazione e controllo delle trasformazioni che interessano soprattutto i beni paesaggistici, viene esercitata non più a valle del procedimento, ma in fase di previsione dell'intervento.

Infine occorre sottolineare che se da una parte l'attuazione più impattante si svolge attraverso la conformazione degli strumenti e nei procedimenti di valutazione dei progetti, per completare un'analisi della fase attuativa, va anche considerato che il PIT-PPR si attua attraverso tutte le politiche di settore e gli specifici piani in capo a settori regionali e ad altre amministrazioni. Dall'analisi del piano emerge come circa il 50% delle norme trovano attuazione attraverso funzioni che non competono ai comuni, ma alla stessa Regione (piani e politiche di settore) e ad altri soggetti pubblici e privati.

Attuare il piano significa anche operare un importante coordinamento nelle politiche di settore.



L'attuazione del Piano è quindi un processo, che non può prescindere dal costante dialogo e confronto tra i due soggetti attuatori, teso all'armonizzazione e a trovare il giusto assetto di volo. Nei primi due anni di sperimentazione, nell'attuare il Piano, molte delle energie si sono concentrate nel funzionamento della **conferenza paesaggistica**; la conferenza diventa l'espressione del Piano più tangibile del lavoro di co-attuazione e co-istruttoria di Regione e Mibact. L'amministrazione comunale nel conformare lo strumento, porta al tavolo della conferenza anche tutte le problematiche applicative della vincolistica: problematiche applicative "trascinate" a volte per anni, emergono nelle fasi di conformazione, rendendo il procedimento ovviamente più lento e complesso. I temi sono moltissimi e, insieme a questi, la conformazione ad un PIT – Piano paesaggistico nuovo, diversamente strutturato rispetto al precedente PIT, che impone una nuova lettura del territorio ai comuni, senza però dover per forza abbandonare contenuti conoscitivi di livello comunale in alcuni casi già raffinati e di dettaglio e in armonia con l'approccio del Piano. La collaborazione nel corso della conferenza paesaggistica fra uffici regionali e MiBACT è quindi essenziale per garantire un'operatività che non metta in crisi il sistema comunale di pianificazione, considerando che, soprattutto nella prima messa in opera del piano, le valutazioni richiedono tempi lunghi e necessitano di approfondimenti, con la conseguente incertezza dei tempi del procedimento.

Le conferenze paesaggistiche per la verifica di **conformazione o adeguamento** al PIT-PPR, ai sensi dell'art.21 della disciplina del Piano stesso, sono in svolgimento dal 1 giugno 2015. La situazione al 31.12.2017 è la seguente:

ATTI CONFORMATI	ATTI ADEGUATI	PROCEDIMENTI CONCLUSI	PROCEDIMENTI IN CORSO
14	54	68	21

Le conformazioni riguardano piano strutturale, piano operativo, varianti generali al PS e al RU
 Gli adeguamenti riguardano varianti parziali a PS, RU, PO

68 atti hanno concluso l'iter della conferenza paesaggistica: 14 procedimenti di conformazione e 54 di adeguamento. A fronte di un totale di 168 sedute di conferenza, l'aspetto più rilevante che emerge è un sistema di strumenti urbanistici non ancora conformati al PIT-PPR e numerose varianti a strumenti non conformati che la conferenza paesaggistica si trova ad esaminare (cfr. § 2.4.2). Si deve in particolare riscontrare che il tentativo di portare in adeguamento attraverso la conferenza paesaggistica tutte le varianti che interessano beni paesaggistici di strumenti non ancora conformati, troppo spesso, non si è tradotto in una forma di attuazione efficace.

Lo scenario che si delinea, ad esempio per un comune che ha portato in conferenza due varianti puntuali in adeguamento, è quello di una mosaicatura del territorio a macchia di leopardo, che oltre a produrre un quadro di difficile gestione, anche per il controllo delle Autorizzazioni paesaggistiche laddove l'adeguamento ha dato esiti positivi, si pone in contrasto con l'impostazione culturale del PIT-PPR che, coerentemente con il dettato della Convenzione Europea del Paesaggio, è tesa a garantire una visione sempre più unitaria del territorio, non una "conformazione per stralci" attuata attraverso molteplici varianti puntuali, sebbene adeguate al PIT-PPR. Per quanto riguarda poi le varianti normative, una volta verificato il non contrasto con la Disciplina del PIT-PPR, si riscontra una effettiva poca utilità dei lavori della Conferenza.

Per la Toscana e' quindi di primaria importanza costituire un tavolo di confronto permanente tra Regione e MiBACT, dove monitorare l'attuazione del Piano e proporre iniziative, analogamente a quanto avvenuto in fase di redazione del PIT-PPR, poiché questa fase di attuazione del Piano risulta altrettanto complessa e delicata della sua progettazione.

1.3. Lo scenario della pianificazione provinciale

I piani territoriali di coordinamento (PTC) delle province toscane hanno di norma seguito due stagioni del processo pianificatorio legate sostanzialmente alle leggi per il governo del territorio.

L'approvazione della prima edizione dei PTC è avvenuta per le province:

- di Firenze, Livorno e Pisa nel 1998,
- di Grosseto e Massa Carrara nel 1999,
- di Arezzo, Lucca e Siena nel 2000,
- di Pistoia nel 2002,
- di Prato nel 2003.

Le province, con l'eccezione di **Arezzo che ha mantenuto il piano del 2000**, hanno approvato le varianti e gli aggiornamenti ai PTC ai sensi della successiva l.r. 1/2005:

- **Massa Carrara nel 2005,**
- **Livorno, Prato e Pistoia nel 2009,**
- **Grosseto nel 2010,**
- **Siena nel 2011,**
- **Lucca nel 2012,**
- **Firenze nel 2013.**

Pistoia è l'unica Provincia che ha avviato la variante generale di adeguamento e aggiornamento alla l.r. 65/2014 nel marzo 2016.

Grosseto ha svolto alcuni incontri preliminari con i comuni in vista dell'avvio del procedimento di variante previsto per la primavera 2018.

Nella Legge 7 aprile 2014 n. 56 *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”* (cosiddetta legge Delrio), la pianificazione territoriale di coordinamento è annoverata tra le funzioni proprie della provincia, in base al comma 85, in quanto ente con funzioni di area vasta, che esercita le seguenti funzioni fondamentali:

“a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza”.

La legge 56/2014, a livello nazionale, e le nuove o conseguenti normative regionali hanno modificato gli scenari per l'ente intermedio - la provincia - facendo sì che si guardasse in un primo momento alle esperienze provinciali come appartenenti ad eventi passati e pertanto da superare, e successivamente rimessi in discussione dall'esito del referendum popolare del 4 dicembre 2016 che ha confermato la provincia tra gli enti costituzionali.

Nello scenario complessivo a oggi non è ancora chiaro se la legge 56/2014 sia da considerarsi una legge ponte ancora finalizzata al superamento delle province, oppure una legge di riassetto definitivo ove la provincia, sebbene ente di secondo livello, continua ad avere e mantenere un suo ruolo e funzioni proprie.

Vi sono poi vari fattori che hanno prodotto ulteriori conseguenze sull'assetto istituzionale provinciale: Il drastico taglio dei bilanci delle province e delle città metropolitane (a cominciare dalla Legge di stabilità 2015), e soprattutto, nel contesto della Regione Toscana, il trasferimento di numerose competenze, e relative figure professionali, presso la Regione stessa (l.r. 22/2015).