



DOCUMENTI:
IL PIANO STRUTTURALE
NOTE SULLA LEGISLAZIONE E SUL
PROCEDIMENTO

IL PIANO STRUTTURALE NOTE SULLA LEGISLAZIONE E SUL PROCEDIMENTO

EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI IN ITALIA

La prima legge urbanistica nazionale è stata la **Legge 1150 del 1942**. Anteriormente le costruzioni e lo sviluppo delle città erano disciplinate solo dal Codice Civile, dalle norme igienico/sanitarie e dai regolamenti edilizi, che non si addentravano nella pianificazione del territorio ma si rivolgevano solo alle regole costruttive. La legge prevedeva e disciplinava una serie di strumenti urbanistici di varia scala:

- Piano Territoriale di Coordinamento
- Piani Intercomunali
- Piano Regolatore Generale
- Programma di Fabbricazione
- Piani Particolareggiato
- Piano di Lottizzazione

Tutti gli strumenti erano facoltativi, compresa la redazione di PRG, obbligatoria solo per i comuni inseriti in appositi elenchi. L'attività edificatoria era subordinata al rilascio della "licenza edilizia", gratuita e condizionata soltanto, in assenza di strumenti urbanistici, dal rispetto delle norme igienico/sanitarie, dai regolamenti edilizi e dal Codice Civile.

A Pisa abbiamo un esempio di parte di città costruita con quei criteri nella zona di via Battelli.

Il PRG era soggetto (fino all'introduzione delle regioni e con l'emanazione del DPR 616/77) ad approvazione ministeriale.

Il primo PRG di Pisa è stato adottato nel 1965 ed approvato nel 1970.

Dopo l'emanazione della legge sono stati in più occasioni predisposti elenchi di città obbligate alla redazione del PRG.

A seguito dell'intenso processo di urbanizzazione del dopoguerra si rese necessario introdurre normative integrative della Legge 1150 (mai abrogata), soprattutto per introdurre salvaguardie e limitazioni alla possibilità di intervento. Le norme urbanistiche fondamentali degli anni '60 si possono individuare in:

- **Legge 765/67** (detta Legge Ponte): introduceva una serie di modifiche volte a razionalizzare il sistema degli strumenti e dei controlli, in particolare:
 - **Avviare una estesa applicazione dei piani urbanistici, e garantirne il rispetto.** Venivano fissati i termini entro i quali il Comune obbligato a redigere il PRG, in caso di inadempienza, era sostituito dagli organi statali; era decentrata agli uffici regionali del Ministero dei Lavori Pubblici l'approvazione degli strumenti minori (piani particolareggiati, regolamenti edilizi, programmi di fabbricazione). Era reso obbligatorio il regime di "salvaguardia" dei piani già adottati ma non ancora approvati, per impedire che i piani potessero essere vanificati da licenze edilizie rilasciate in contrasto con le loro previsioni. Vengono infine introdotte sanzioni per le violazioni edilizie.
 - **Porre un freno allo sviluppo edilizio incontrollato.** La legge prevedeva drastiche limitazioni all'edificazione in assenza degli strumenti urbanistici e stabiliva che la licenza edilizia poteva essere concessa solo in presenza di opere di urbanizzazione già esistenti o previste dai piani particolareggiati di iniziativa pubblica o lottizzazioni private già approvati nelle zone di espansione.

- **Ottenere la partecipazione dei privati alle spese di urbanizzazione**, fino ad allora gravanti esclusivamente sui Comuni. Si prevedeva che fossero a carico dei privati la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria (compresa la cessione gratuita dell'area occorrente) e il versamento del contributo corrispondente a una quota dei costi delle opere di urbanizzazione secondaria. L'obbligo doveva essere stabilito da una convenzione tra privato e Comune, necessaria per ottenere l'autorizzazione a lottizzare. La lottizzazione privata si affiancava così al piano particolareggiato di iniziativa pubblica come strumento ordinario di attuazione del PRG nelle zone di espansione urbana.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 55 del 29 maggio 1968 vanificava parte degli effetti della Legge Ponte, dichiarando illegittimi gli articoli che non prevedevano un indennizzo per l'imposizione di vincoli operanti a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni avevano contenuto espropriativo. La legislazione infatti identificava di fatto il diritto di proprietà di un suolo con il diritto di edificarlo (*jus aedificandi*), e la sentenza stabiliva che un vincolo di non edificabilità costituiva un danno da risarcire con un indennizzo.

L'entrata in vigore (quindi la sua efficacia) della legge, ritenuta troppo rivoluzionaria, fu posticipata di un anno, consentendo così un'intensa attività edilizia, priva di regole e limitazioni, che ha caratterizzato la fine degli anni '60.

• **Decreti Interministeriali 1404 e 1444 del 1968**

I due decreti fissavano le quantità minime di standard (dal verde pubblico ai parcheggi, alle scuole dell'obbligo ecc.) da prevedere nei piani regolatori in rapporto al carico insediativo previsto e limiti alla densità edilizia in relazione alle zone omogenee¹ (indici massimi di edificazione, distanze minime tra fabbricati, distanza dalle strade, ecc.)

I due decreti costituiscono ancor oggi la base di riferimento per la redazione degli strumenti di governo del territorio (in Toscana il Regolamento Urbanistico), anche se alcune prescrizioni di dotazione minima sono oggi superati (ad esempio gli spazi per i parcheggi). Al Piano Strutturale è demandata la verifica delle quantità di spazi di standard riferiti ad ambiti ben definiti (le UTOE).

Dal 1995, con la riforma del P.R.G., il legislatore invita ogni Regione a dotarsi di un quadro normativo che indichi ai Comuni come declinare il PRG in forme programmatiche e prescrittive di tipo gerarchico, al fine di superare l'obsolescenza di un sistema normativo non più al passo con le trasformazioni che investono le città italiane.

Nella nuova articolazione il PRG viene suddiviso in:

Piano Strutturale

Piano Operativo

Regolamento Urbanistico

- il Piano Strutturale è un piano di indirizzo, programmatico, non prescrittivo, a tempi lunghi. Definisce le indicazioni strategiche del governo del territorio che discendono dal PTC (Provinciale) e integrato con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale; non crea nuovi vincoli, ma li recepisce dai piani sopraordinati (in Toscana PIT e PTC) La sua durata è stabilita nel momento dell'adozione.

¹ La legislazione aveva introdotto una classificazione in zone del territorio, per altro ancora vigente:

A – Centri Storici; B – Zone di Completamento residenziale; C – Zone di Espansione residenziale; D – Zone destinate alla produzione; E – Zone Agricole; F – Zone per attrezzature territoriali.

- il Piano Operativo è un piano esecutivo, prescrittivo, a validità limitata (tempo di durata della giunta comunale). Si configura come un piano di programmazione temporale del Piano Strutturale, selezionando gli interventi da attivare prioritariamente nel periodo di governo della giunta comunale ed individuando anche le risorse economiche previste per la sua esecuzione.
- il Regolamento Urbanistico ed Edilizio è un piano prescrittivo, indica le modalità da seguire per gli interventi diretti di trasformazione.

Il Piano Strutturale Comunale (PSC) deve indicare gli indirizzi strategici e strutturali, riferiti orientativamente ai successivi 15 anni, con l'obiettivo di tutelare l'integrità fisica e ambientale e l'identità culturale del territorio. Il PSC individua i vincoli di tutela e non attribuisce potenzialità edificatoria alle aree, ma, in particolare, definisce quali siano i fabbisogni insediativi che possono essere soddisfatti attraverso azioni di riorganizzazione, addensamento e riqualificazione e quali fabbisogni richiedono nuovo consumo di suolo, verificandone la sostenibilità in relazione alle risorse.

Il PSC è infatti un piano urbanistico con ampi contenuti strategici e tempi lunghi di prospettiva. Si limita a fornire, su scala comunale, gli indirizzi per le trasformazioni che saranno poi attivate da altri strumenti. Introduce la sostenibilità ambientale e territoriale quale dimensione strutturale verso cui orientare le scelte. Prevede una forma di attuazione processuale basata sulla valutazione in itinere delle previsioni ed il monitoraggio degli effetti prodotti.

In altri termini, il Piano Strutturale rappresenta lo "schema-direttore" con il quale il Comune, individuate le risorse "naturali" ed "essenziali" presenti nel proprio territorio, definisce i principi e le grandi strategie per la loro salvaguardia, lo sviluppo e la loro valorizzazione, dettando indirizzi e prescrizioni per la pianificazione operativa e di dettaglio. Esso costituisce un quadro unitario di riferimento, valido per il medio-lungo periodo, dove sono riassunti i dati conoscitivi, le esigenze di tutela, le linee di indirizzo e di coordinamento delle azioni di governo del territorio e gli obiettivi da raggiungere nel rispetto dei principi dello "sviluppo sostenibile". Al Piano Strutturale la normativa riconosce una valenza di "carta fondativa" del governo del territorio. Esso non ha perciò efficacia direttamente operativa sull'uso e la disciplina dei suoli, fatta eccezione per la localizzazione delle infrastrutture di interesse sovracomunale e regionale, e per le aree vincolate da "salvaguardie", che non possono durare più di 3 anni, e decadono comunque con l'approvazione del Regolamento Urbanistico.

Il Piano Strutturale è anche il luogo di incontro, armonizzazione ed interrelazione con la strumentazione urbanistica sovraordinata (P.I.T. regionale e P.T.C. provinciale), e svolge il suo ruolo principale nell'indirizzare e coordinare i diversi strumenti di pianificazione e programmazione operativa (Regolamento Urbanistico, Programma Integrato di Intervento, Piani Attuativi, Piani di Settore). In tal modo, tutti gli strumenti di gestione del territorio a scala maggiore e quelli di dettaglio attuativo risultano vincolati alla ricerca di un'integrazione reciproca, cioè ad una sostanziale coerenza con gli indirizzi strategici definiti dal P.S.

Il carattere "strategico-strutturale" del P.S. consente di delineare una disciplina urbanistica più dinamica e flessibile di quella dei P.R.G. tradizionali, rinviando agli strumenti urbanistici "operativi" (di più facile gestione anche sotto il profilo procedurale) il compito di definire nel dettaglio, ed in stretta e costante relazione con l'evolversi delle politiche urbane, la disciplina dei suoli.

IL PIANO STRUTTURALE NELLA LEGISLAZIONE TOSCANA

La L.R. n. 1/2005, in materia urbanistica, distingue tra atti di pianificazione del territorio ed atti di governo del territorio.

Gli strumenti della pianificazione territoriale sono:

- Il Piano Regionale di Indirizzo Territoriale (PIT);
- Il Piano Territoriale di Coordinamento provinciale (PTC);
- Il Piano Strutturale comunale (PS).

legati tra loro da un rapporto gerarchico (gli strumenti successivi debbono essere conformi a quelli di maggiore scala).

Gli atti di governo del territorio assumono la funzione “attuativa” di quelli di pianificazione, ai quali sono legati da uno stretto legame di dipendenza, e sono:

- Il Regolamento Urbanistico;
- I piani complessi di intervento;
- I piani attuativi (piani particolareggiati, piani di recupero, piani di lottizzazione, piani degli insediamenti produttivi, ecc.);

Tra gli strumenti di governo del territorio la legge comprende anche, qualora abbiano incidenza sugli strumenti della pianificazione territoriale:

- I piani e programmi di settore (piano del commercio, piano urbano del traffico, ecc.)
- Gli accordi di programma e gli altri atti della programmazione negoziata.

Al Piano Strutturale è richiesto di:

1 – Definire lo Statuto del Territorio, individuando:

- la struttura identitaria del territorio con l’individuazione dei sistemi e sub-sistemi territoriali e funzionali (ad esempio, per riferirsi all’area pisana: il sistema infrastrutturale, il sistema insediativo, il sistema della pianura bonificata, il sistema del monte pisano...);
- le invarianti strutturali (le risorse non riproducibili, i livelli di qualità, le regole d’uso, ecc. da sottoporre a vincolo di tutela e salvaguardia); ad esempio i beni vincolati per legge, i segni della centuriazione, il sistema dei corsi d’acqua.
- i principi di governo del territorio (le indicazioni cui deve attenersi il Regolamento Urbanistico);
- i criteri da adottare per l’utilizzazione delle risorse ed i livelli di qualità e prestazionali richiesti ai sistemi e sub-sistemi;
- la disciplina per la valorizzazione del paesaggio e le disposizioni per la tutela dell’ambiente, dei beni paesaggistici e dei beni culturali;
- l’individuazione delle aree e degli edifici di notevole interesse pubblico (Codice dei Beni Culturali).

2 – Delineare la strategia di sviluppo del territorio, definendo:

- gli obiettivi e gli indirizzi per la programmazione del governo del territorio (comprensivi delle quantità da rispettare con il Regolamento Urbanistico nei sistemi, sub-sistemi ed UTOE e dei livelli prestazionali da garantire, degli interventi demandati a piani complessi di intervento, dei criteri e della disciplina da adottare per la progettazione degli assetti territoriali);
- le unità territoriali organiche elementari (UTOE) come elementi di individuazione delle dotazioni necessarie all’equilibrato sviluppo del territorio (aree caratterizzate da omogeneità ambientale/funzionale);
- il dimensionamento insediativo massimo ritenuto sostenibile in relazione alle risorse disponibili ed alla tutela dei beni individuati con le invarianti e la dotazione di infrastrutture

e servizi necessari per le UTOE, per i sistemi e sub-sistemi, comprese le dotazioni di standard;

- l'individuazione degli ambiti di localizzazione degli interventi di competenza regionale e provinciale I (porti, infrastrutture, ecc.);
- le prescrizioni per la redazione del Regolamento Urbanistico, dei piani attuativi, dei piani e programmi di settore e degli accordi di programma;
- i criteri per l'individuazione delle aree degradate;
- le misure di salvaguardia da rispettare fino all'approvazione del Regolamento Urbanistico (massimo tre anni).

Il Piano Strutturale deve essere corredato da:

- quadro conoscitivo per l'individuazione, valorizzazione e recupero delle identità locali, integrato con il PTC;
- ricognizione delle prescrizioni del PIT e del PTC;
- i criteri relativi all'adeguamento alle direttive sul commercio;
- le analisi a supporto della coerenza delle previsioni, anche in rapporto all'esterno;
- le valutazioni degli effetti delle previsioni sul paesaggio, sul territorio, sul tessuto economico e sociale e sulla salute umana.

I Regolamenti Regionali prescrivono inoltre che siano depositati presso il Genio Civile i seguenti elaborati:

- Carta geologica;
- Carta litologico-tecnica;
- Carta geomorfologica;
- Carta delle aree allagabili;
- Carta della dinamica costiera;
- Carta idrogeologica;
- Carta delle aree a pericolosità geomorfologica;
- Carta delle aree a pericolosità idraulica;
- Carta delle aree con problematiche idrogeologiche;
- Carta delle aree con problematiche di dinamica costiera;
- Carta delle zone a maggior pericolosità sismica locale;

il tutto corredato dagli studi specifici.

Attraverso questi elaborati è definita, nel Piano Strutturale, la fattibilità delle trasformazioni, ovvero i condizionamenti ed i vincoli.

IL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE

La competenza in materia urbanistica è una delle prerogative fondamentali ed esclusive del Consiglio Comunale. Il Piano Strutturale rappresenta infatti il più importante atto di programmazione strategica del territorio ed è soggetto alla massima pubblicità, da assicurare anche attraverso i procedimenti partecipativi, primo tra tutti la Valutazione Ambientale Strategica che deve assicurare la disponibilità, anche in forme e con linguaggi non strettamente tecnici, di tutte le informazioni alla base delle scelte di pianificazione e la possibilità per chiunque di partecipare alla loro definizione con interventi e contributi.

La redazione "tecnica" del piano è demandata a figure professionali ben definite, oggi non più limitate a quella dell'"urbanista", tecnico laureato, abilitato all'esercizio della professione ed iscritto ad un Ordine Professionale. La complessità della formazione del quadro conoscitivo e l'elaborazione delle scelte di piano, richiedono oggi almeno la partecipazione delle seguenti figure

professionali: geologo, ingegnere idraulico, paesaggista, economista, demografo, esperto in trasporti ed infrastrutture, agronomo.

La legge regionale prevede inoltre che lo sviluppo del processo di formazione ed approvazione del piano sia seguito da un Responsabile del Procedimento (con il ruolo di garante e certificatore della corretta applicazione delle leggi e della conformità ai piani sovraordinati) e verificato, per gli aspetti partecipativi, da un Garante della Comunicazione, che ha anche il ruolo di garantire la diffusione delle informazioni.

Il procedimento si articola secondo la prassi già prevista dalla legislazione urbanistica nazionale e regionale ed ormai consolidata:

- Prima dell'adozione del piano deve essere effettuato il deposito della parte progettuale e delle indagini geomorfologiche, idrauliche e sismiche presso il Genio Civile.
- All'adozione del piano da parte del Consiglio Comunale deve seguire l'invio alla Regione Toscana ed alla Provincia competente, i cui uffici hanno a disposizione 60 giorni per eventuali osservazioni.
- Il Comune provvede anche alla pubblicazione dell'avviso relativo all'adozione del piano sul BURT, indicando i termini entro i quali chiunque può presentare osservazioni (60 giorni).
- Decorso i termini sopra indicati il consiglio comunale approva il piano con riferimento anche alle osservazioni e con motivazione delle decisioni di accoglimento o non accoglimento.
- Infine l'atto di approvazione è inviato a Regione e Provincia almeno 15 giorni prima della pubblicazione sul BURT, che deve avvenire non prima di 30 giorni dall'approvazione.

La legge regionale prevede inoltre il procedimento dell'**Accordo di Pianificazione**, da seguire nel caso di contestuale variante agli altri strumenti della pianificazione territoriale (PIT e PTC).

In questo caso il procedimento inizia con la convocazione di una conferenza dei servizi tra le strutture tecniche interessate, con preavviso di almeno 60 giorni ed invio di tutta la documentazione di progetto, compresi i pareri dei soggetti competenti in materia ambientale.

Se la conferenza accerta la necessità di variazioni contestuali degli strumenti di pianificazione del territorio (in caso contrario si percorre la procedura ordinaria) i **legali rappresentanti** degli enti procedono alla stipula di una intesa preliminare, soggetta a ratifica da parte degli organi competenti (consiglio comunale, provinciale e regionale).

L'amministrazione promotrice dell'accordo di pianificazione può così procedere all'adozione del piano, depositandolo, unitamente all'intesa sottoscritta, per almeno 60 giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso sul BURT (il termine può essere motivatamente raddoppiato), entro i quali chiunque può presentare osservazioni.

Scaduto il termine di pubblicazione, vengono convocate le amministrazioni interessate per la definizione dell'accordo di pianificazione, confermando l'intesa ed esprimendosi sulle osservazioni. L'accordo deve essere ratificato dagli organi competenti (i consigli) entro 60 giorni, a pena di decadenza. Successivamente alla ratifica, l'amministrazione promotrice dell'accordo approva lo strumento di pianificazione.