



**Audizione in merito alla Proposta di legge n. 211  
“Semplificazioni procedurali in materia di conferenza  
di copianificazione e adeguamento al DPR 380/2001.  
Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n.65”  
(Norme in materia di governo del territorio)**

**Consiglio regionale della Toscana**

*14 novembre 2023*

La proposta di legge n. 211 in esame, recante “*Semplificazioni procedurali in materia di conferenza di copianificazione e adeguamento al DPR 380/2001. Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n.65*” è finalizzata a intervenire su alcuni aspetti della l.r. n. 65/2014 specificamente centrali per i comuni nel loro ruolo di redazione degli strumenti urbanistici comunali.

Come Upi Toscana dobbiamo riconoscere che sulla delicata e fondamentale materia del “Governo del Territorio” la Regione abbia tenuto periodici Tavoli di concertazione che sono stati per noi utili a conoscere e valutare gli orientamenti della Giunta, motivo per cui esprimiamo un apprezzamento su questo metodo e sull’approccio di leale collaborazione che si è venuto a creare in questi anni.

Ciò detto è utile in questa sede ricordare che, sebbene il riordino realizzato con la l. n. 56/2014 e con la l.r. n. 22/2015 abbia indebolito profondamente i nostri enti, le Province mantengono la funzione fondamentale della pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, in primis mediante la predisposizione e l’approvazione di un Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale P.T.C.P.

È bene altresì precisare che la stessa l.r. n. 65/2014 prevede un coinvolgimento degli enti su alcuni procedimenti amministrativi:

- a. **conferenze di copianificazione.** Le Province partecipano alle Conferenze di Copianificazione convocate dalla Regione Toscana ai sensi dell’art. 25 commi 3 e 4 della L.R. n. 65/2014 e smi. esprimendo il proprio parere per le competenze riferite al P.T.C.P. In particolare la Conferenza di copianificazione, prescrive che le previsioni di trasformazione che comportano impegno di suolo non edificato all’esterno del perimetro del territorio urbanizzato siano subordinate al previo parere favorevole della conferenza di copianificazione ad eccezione di alcune casistiche. In altri termini occorre verificare che le previsioni proposte siano conformi al PTT, che non sussistano alternative sostenibili di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti, indicando gli eventuali interventi necessari compensativi degli effetti indotti sul territorio.
- b. **Accordi di pianificazione.** Qualora si renda necessario, ai fini del coordinamento degli strumenti della pianificazione territoriale, la definizione o variazione contestuale di almeno due di essi, la Regione, la provincia, la città metropolitana o il comune, in base all’interesse prevalente, promuovono la stipulazione di un accordo di pianificazione, secondo quanto previsto dalla legge. Con l’accordo di pianificazione le amministrazioni definiscono consensualmente le modifiche da apportare ai rispettivi strumenti della pianificazione territoriale e, ove ritenuto necessario per il perseguimento degli obiettivi di governo del territorio, anche ai piani operativi con le forme e le modalità procedurali previste dalla norma.
- c. **Conferenza paesaggistica.** La Provincia partecipa alle conferenze dei servizi, “conferenze paesaggistiche” convocate dalla Regione a cui partecipano gli organi ministeriali competenti e i comuni in riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale, agli strumenti di pianificazione

urbanistica dei comuni e alle relative varianti che costituiscono adeguamento e conformazione al piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 143, commi 4 e 5, dell'articolo 145, comma 4 e dell'articolo 146, comma 5 del D.Lgs. 42/2004.

- d. **Conferenze dei servizi inerenti Programmi Aziendali Pluriennali di Miglioramento Agricolo Ambientale (P.A.P.M.A.A.)** ai sensi dell'art. 74, L.R.T. n. 65/2014. Per l'approvazione del programma aziendale, il comune, verificata la completezza e la regolarità formale della documentazione, convoca una conferenza di servizi, ai sensi del capo IV della l. 241/1990, per verificare la conformità urbanistica e acquisire tutti i pareri, nulla osta o assensi, comunque denominati, di altre amministrazioni pubbliche, compresi il parere della Provincia di conformità al PTC nonché il parere della Regione di coerenza tra i contenuti agronomici del programma e gli interventi edilizi proposti.
- e. **Verifica le procedure in materia di abusi edilizi**, esercitando le competenze sull'attività urbanistica-edilizia che gli derivano dalla L.R.T. n. 65/2014, artt. 193-196, ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo nei confronti dei comuni.

Inoltre la Provincia assicura l'assistenza tecnica ai Comuni del territorio nella redazione e gestione dei propri Strumenti Urbanistici e nella loro attività di valutazione in riferimento al P.T.C., nello spirito di collaborazione tra Enti, predisponendo contributi tecnici, osservazioni e pareri nella fase di adozione e approvazione degli Strumenti Urbanistici secondo le disposizioni procedurali previste dalla L.R.T. n. 65/2014.

Oltre ai procedimenti di cui sopra la Provincia esprime pareri anche in merito a:

Valutazioni Ambientali Strategiche (V.A.S.) ai sensi della L.R.T. n. 10/2010.

Procedure di V.I.A. Regionale ai sensi del D.Lgs. 152/2006.

Istanze per il rilascio di Autorizzazione Unica Energetica ai sensi della L.R.T. n. 39/2005.

Istanze per il rilascio di Autorizzazione Unica Ambientale (A.U.A.) ai sensi del D.P.R. n. 59/2013.

Redige contributi per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. 616/77 e D.P.R. 383/94 e ss.mm.ii.

La Provincia cura, infine, la gestione del Sistema Informativo Territoriale Provinciale (S.I.T.), provvedendo all'organizzazione dell'informazione geografica, al suo aggiornamento e alla sua diffusione ai soggetti interessati, mediante consultazione della banca dati e l'utilizzo di applicativi in modalità on line.

Questa premessa secondo noi è utile ai fini dell'inquadramento della situazione delle competenze amministrative e dell'esame della proposta di legge, in considerazione dell'indirizzo complessivo che il legislatore intenderà dare nei prossimi anni.

Come Upi Toscana infatti partecipiamo all'Osservatorio paritetico della pianificazione, che di recente ha presentato il Rapporto di monitoraggio per il 2022 e che, rispetto alle evidenze emerse, riporta una tendenza che non sembra essere in linea con gli obiettivi che nel corso dei decenni le leggi regionali si sono poste.

**Sostanzialmente nei Piani strutturali redatti in questo periodo c'è una crescita tendenziale delle previsioni di trasformazione che comportano un impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato.**

Sebbene possano esserci molteplici cause dietro questo fenomeno, come Upi Toscana temiamo che ciò sia dovuto al mancato rispetto del principio secondo il quale il Piano strutturale non dovrebbe anticipare le parti di territorio su cui concentrare gli interventi edilizi e urbanistici.

Condividiamo dunque con gli osservatori più attenti che, anche a causa di una modifica legislativa del 2016 che escludeva dalla Conferenza di copianificazione le sole "varianti ai piani strutturali che non contengono previsioni localizzative", sembra essersi consolidata la consuetudine di "anticipare" previsioni localizzative nei PS al fine di sottoporle alla Conferenza di copianificazione, per "garantire" la futura fattibilità degli interventi all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato.

**Per questo crediamo che la principale modifica proposta con la PDL 221 possa evitare questo ruolo di localizzazione preventiva dei PS e pertanto siamo favorevoli alla modifica delle competenze della Conferenza di copianificazione.**

**Positivo è il giudizio anche per l'esclusione dall'ambito di valutazione della Conferenza di copianificazione delle opere pubbliche**, vista l'articolazione e le garanzie dei processi decisionali previsti per i progetti di opere pubbliche ai fini del consumo di suolo.

**Riteniamo inevitabile l'allineamento della norma regionale con la disciplina nazionale**, in attesa di una definitiva e compiuta riforma di livello statale, posta la necessità di avere certezza e stabilità per gli enti e gli operatori del settore.

**Accogliamo positivamente l'interesse della Regione a monitorare il fenomeno dell'abusivismo edilizio**, con la creazione di un sistema informativo per il monitoraggio del fenomeno. Come Upi Toscana chiediamo che **in fase attuativa siano adottate tutte le forme possibili di semplificazione per gli enti**, anche alla luce delle dotazioni organizzative degli enti, e siamo a disposizione per collaborare allo sviluppo di questa innovazione.

Infine ci siano consentite **alcune valutazioni e considerazioni di carattere generale**, che trascendono dal contenuto puntuale della proposta di legge ma che crediamo possano essere di stimolo per una riflessione complessiva su che cosa stiamo facendo e su dove vogliamo andare.

Occorre a tale proposito ricordare che **l'attuale legge regionale n. 65/2014 ha visto la genesi e l'approvazione in pieno periodo di messa in discussione delle Province, fase ormai superata ma che ha lasciato una difficile situazione di ridimensionamento di competenze e ruolo dei PTCP.**

In quegli anni fu deciso di investire fortemente sulla pianificazione strutturale di ambito – tanto da attribuire importanti sostegni finanziari alla pianificazione strutturale di ambito – nell'intento di supportare le piccole realtà comunali nell'opera di pianificazione strutturale e, probabilmente, sostituire come nuovi strumenti di area vasta i PTCP delle province in via di eliminazione.

Poiché successivamente, con la conferma della rilevanza costituzionale delle Province, si è proceduto a una revisione e un aggiornamento dei PTCP anche con il supporto della Regione, **sarebbe utile avviare una valutazione complessiva su tutti questi strumenti di governo del territorio in merito alla loro efficacia, funzionalità e potenzialità a livello di area vasta e di strategia complessiva di un territorio.**

**Più precisamente riteniamo che sarebbe opportuno cogliere l'occasione di questa modifica legislativa per un aggiornamento complessivo delle competenze in base alle evidenze e all'attuale contesto istituzionale.**

- 1. A nostro parere occorre riconoscere che la pianificazione territoriale provinciale è ancora il livello di pianificazione di area vasta più idoneo in cui è possibile definire le strategie di sviluppo del territorio, quelle scelte “alte” che rischiano di finire fagocitati dai meccanismi di rendita fondiaria.**

Per questo proponiamo di valorizzare nella PdL n. 211, nelle forme e nei modi che il Consiglio regionale riterrà opportuni, **la funzione provinciale di Sviluppo strategico del territorio di area vasta**, con la quale affrontare e governare una pluralità di temi che oggi come in passato necessitano di una visione di ampio raggio e maggior respiro rispetto alla dimensione sovracomunale.

Questo orientamento è confermato anche dal disegno di legge *“Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli enti locali dal In data 6 giugno 2023”*, presentato in 1° Commissione Affari Costituzionali del Senato come testo unificato sui disegni di legge n. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556, secondo cui la nuova Provincia si occuperà anche dell'adozione e dell'aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio provinciale, come atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio.

**Qualora inoltre si ritenesse il doppio livello di pianificazione un concetto da superare, il PTCP, se elaborato con sufficiente precisione e accuratezza e concertato con i territori, sarebbe un**

**formidabile strumento di semplificazione per la Regione e per gli stessi comuni, che potrebbero dedicare il proprio lavoro e tutti gli approfondimenti sui Piani operativi.**

- 2. Occorre sostenere con interventi mirati la amministrazioni provinciali nel loro rafforzamento e nella loro funzionalità sulla materia del Governo del territorio,** visto che con una sentenza del 31 gennaio 2023 il Consiglio di Stato ha riconosciuto agli enti una importante competenza già prevista dal Codice ambientale ma di fatto non esercitata per il sovrapporsi dell'ordinamento regionale.

Si tratta dell'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3 lettere d e l, sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni.

Sono in corso su questo punto le opportune interlocuzioni con la Giunta regionale.

**Per tutti questi motivi come Upi Toscana accogliamo le proposte di modifica della disciplina vigente da parte della proposta di legge n. 211 e raccomandiamo al Consiglio regionale di valutare l'opportunità di apportare ulteriori interventi che tengano conto dell'attuale contesto istituzionale – molto diverso rispetto a quello di dieci anni fa – e che possano andare a beneficio dello sviluppo strategico dei territori.**



**UPI TOSCANA**

Unione delle Province Toscane  
Via de' Pucci, 4 – 50122 – Firenze

Tel. 055 23 43 017  
e-mail [info@upitoscana.it](mailto:info@upitoscana.it)  
[www.upitoscana.it](http://www.upitoscana.it)