

## 9 - LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

### GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE; LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE:

La **disciplina urbanistica** si attua, secondo la **legge del 1942**, subisce poi modifiche negli anni 1967 e 1968, per mezzo dei piani territoriali regionali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia. L'ultima modifica registrata ha aggiunto al piano territoriale regionale: il **piano di coordinamento territoriale provinciale**.

I compiti sono spartiti in questo modo:

- Allo **Stato** compete:
  - la determinazione dei principi fondamentali;
  - la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
  - l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale.
- Alle **regioni** compete: la legislazione generale sulla materia urbanistica nel rispetto dei principi fondamentali e dell'autonomia normativa e funzionale degli enti locali, nell'ambito della quale possono prevedersi funzioni di pianificazione regionale di indirizzo.
- Alle **province**: compete una funzione pianificatoria di indirizzo sul territorio di loro competenza.
- Ai **comuni** compete: la funzione pianificatoria territoriale operativa e attuativa.

**PIANO TERRITORIALE REGIONALE:** il PTR trova la sua origine negli articoli 5 e 6 della L. urb. E' comunque da escludersi che il PTR possa sostituire il PRG e contenere prescrizioni direttamente vincolanti per i privati. La parte più consistente del PTR si compone comunque di direttive vincolanti per l'utilizzazione del territorio che hanno come destinatari le province, i comuni e le altre amministrazioni, ma non i privati.

### PIANO TERRITORIALE PROVINCIALE

**Inquadramento costituzionale:** l'Art. 15 ha attribuito alla provincia il compito di predisporre ed adottare il **piano territoriale di coordinamento (PTC)**. Secondo la Corte costituzionale la nuova competenza provinciale non è lesiva dell'autonomia regionale in quanto non esclude la subordinazione del piano provinciale alla pianificazione regionale e la differente dimensione dei rispettivi interessi fa sì che entrambi i livelli di pianificazione territoriale possano coesistere. Compete tuttavia alla legge regionale:

- dettare le procedure di approvazione del PTC;
- dettare norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei piani stessi;
- prevedere che il PTC assuma valore ed effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura dell'ambiente e delle bellezze naturali.

È invece direttamente attribuito dalla legge statale il potere della provincia di accertarne la compatibilità dei PRG con le previsioni del PTC.

**Compiti e funzioni:** il PTC provinciale è uno strumento di indirizzo e coordinamento attuativo del PTR con funzioni di programmazione immediata. Con tale strumento la provincia sintetizza le istanze di sviluppo economico e territoriale provenienti dagli enti sottostanti e determina gli indirizzi generali di assetto del territorio provinciale del quale indica le diverse destinazioni in relazione alle diverse vocazioni delle sue parti. Il piano indica inoltre:

- la dislocazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali reti di comunicazione;
- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica, idraulico-forestale e per il consolidamento in genere del suolo e la regimazione delle acque;
- le aree dove istituire parchi e foreste.

Il PTC non può imporre soluzioni di dettaglio ai comuni ai quali spetta provvedere discrezionalmente a concretizzarne i contenuti. Spetta tuttavia alla legge regionale stabilire se e quali siano gli strumenti a disposizione della provincia per garantire l'adeguamento al TPC dei piani sottostanti. È infine escluso che il piano provinciale abbia effetti normativi diretti nei confronti dei privati e delle loro proprietà, occorrendo a tal fine l'intermediazione del piano regolatore comunale.

## **PIANO REGOLATORE GENERALE**

**Compiti e funzioni del piano regolatore generale:** il PRG costituisce da sempre il **più rilevante strumento di governo del territorio**. Nel disegno della legge urbanistica il piano regolatore comunale è concepito come **strumento intermedio** fra il PTC (piano territoriale di coordinamento, piano sovraordinato con funzioni di indirizzo nei confronti delle amministrazioni pubbliche senza alcun potere conformativo dei diritti dei proprietari) e il **piano particolareggiato (PP) di esecuzione** (prototipo di piano attuativo) che ha la funzione di specificare i vincoli sui beni oggetto del piano sovraordinato e in specie i vincoli espropriativi. In questo modello di pianificazione al PRG è attribuito il compito di **programmare l'ordinato assetto del territorio**, da attuarsi essenzialmente attraverso il PP.

**Contenuti documentali:** la legge non indica quali siano i documenti che debbano formare il PRG, pertanto la circolare del ministero dei Lavori pubblici e la prassi li hanno individuati nella **relazione**, nelle **norme di attuazione** e nelle **planimetrie**. Le **planimetrie** sono carte geografiche del territorio comunale, nelle quali vengono disegnate le varie destinazioni, contraddistinte da simboli esplicitati da un'apposita legenda. La **relazione**, che costituisce il corpo motivazionale del piano, ha lo scopo di illustrare le ragioni e le verifiche tecniche delle scelte pianificatorie disciplinate dalle **norme tecniche di attuazione** e dalle planimetrie. Planimetrie e norme di attuazione costituiscono il corpo normativo del piano. Oggi la relazione si compone di una serie di **allegati** che possono avere anche contenuti di regolazione, integrativi della parte prescrittiva del piano. A loro volta le planimetrie non distinguono con chiarezza le prescrizioni proprie del piano da quelle dettate da altri strumenti urbanistici e soprattutto non distinguono fra le norme esterne, oggetto di recepimento, e quelle che viceversa si impongono alla pianificazione comunale. Sempre più spesso le norme tecniche di attuazione si sovrappongono a quelle del regolamento edilizio.

**In particolare: le norme tecniche di attuazione:** le norme tecniche di attuazione (**NTA**) sono l'**insieme delle prescrizioni scritte del piano** che vanno ad integrare sia l'insieme delle **norme graficizzate** contenute nelle *planimetrie del piano*, sia l'insieme delle **prescrizioni edilizie** contenute nel *regolamento edilizio*. In **caso di contrasto** fra norme graficizzate e norme scritte è sorto il problema di quale debba prevalere e le soluzioni giurisprudenziali non sono state univoche. Così come è sorto il problema in ordine al **rapporto fra NTA e norme di regolamento edilizio**, che ha anch'esso ricevuto soluzioni giurisprudenziali diversificate. Si osserva a riguardo che:

- a. nel primo caso il problema non è di pregiudiziale prevalenza della disposizione scritta su quella graficizzata, o viceversa, ma di **significato** della disposizione complessiva

che risulta dalla combinazione fra parte scritta e parte graficizzata; significato che si ricava dall'interpretazione del testo sulla base o di elementi intrinseci o sulla base di elementi estrinseci. **Secondo i risultati dell'interpretazione** può aversi dunque o la prevalenza della parte scritta su quella graficizzata ovvero il contrario;

- b. nel secondo caso, poiché tanto le NTA quanto le norme di regolamento edilizio ineriscono a sistemi normativi organici che hanno un identico procedimento di formazione, un identico ambito oggettivo e soggettivo di applicazione e un'identica funzione, **la regola interpretativa è quella temporale** per la quale la norma successiva prevale su quella precedente.

### **Contenuti sostanziali**

**Localizzazione e zonizzazione:** il compito base del piano regolatore comunale è sempre stato quello della **zonizzazione funzionale** e della **localizzazione** delle opere, delle attrezzature e dei servizi pubblici o di interesse pubblico. Trattasi di operazioni complesse nelle quali si esprime la **funzione ordinatrice degli usi del territorio**, la quale implica non solo la razionale **allocazione di questi usi**, ma anche l'**organizzazione delle prestazioni pubbliche** necessarie per rendere effettivo il loro svolgimento.

La **LOCALIZZAZIONE** si riallaccia all'**espropriazione**, che costituisce uno dei punti critici dell'attuazione delle previsioni pianificatorie. Essa riguarda sia le aree destinate ad opere **pubbliche comunali**, sia le aree destinate ad opere e impianti di **interesse collettivo e sociale** che sono tuttavia necessari per soddisfare i bisogni della collettività, ma anche le aree destinate a **infrastrutture di interesse sovracomunale**.

La **ZONIZZAZIONE** viceversa si attiene agli aspetti conformativi della proprietà ed è la **divisione dell'intero territorio comunale in "zone"** funzionalmente omogenee. Per ciascuna zona sono specificate le **destinazioni d'uso** (residenziale, commerciale, industriale) e la **normativa urbanistica** da osservare nell'edificazione (superficie edificabile, altezze degli edifici, distanze dai confini e fra i fabbricati, tipologie edilizie) le zone tipo sono sei: **centro storico (A)**; di **completamento dell'abitato (B)**; di **espansione dell'abitato (C)**; **industriale e assimilate (D)**; **agricola (E)**; per **attrezzature ed impianti di interesse generale (F)**. ciascuna zona tipo può suddividersi in **sottozone**. In ciascuna zona e sottozona possono essere inoltre ricomprese destinazioni diverse (abitazioni, uffici, negozi); da ciò nasce l'esigenza della **regolamentazione delle modifiche di destinazione d'uso**. Da tempo la prassi e la giurisprudenza riconoscono la possibilità di creare, in condizioni di sicurezza ambientale, zone miste o più sottozone nell'ambito di ciascuna zona omogenea. Il PRG se non ha termini definiti di scadenza non è invariabile. L'ampia discrezionalità riconosciuta al comune nell'esercizio della funzione urbanistica ha condotto la giurisprudenza ad affermare che:

- a. se la **localizzazione** è la conseguenza dell'applicazione di standard, predeterminati dalla legge o in forza di legge, il **dimensionamento entro il limite legale** non necessita di particolare motivazione; viceversa in caso di **sovradimensionamento** è necessario, ai fini della legittimità dello strumento urbanistico, che si fornisca una **motivazione tecnica** della scelta e della comparazione fra lo specifico interesse pubblico da perseguire e quello privato da sacrificare;
- b. le **zonizzazioni** che per la **prima volta** imprimono al terreno una determinata destinazione funzionale necessitano di una **motivazione** essenzialmente tecnica, che tiene cioè conto dei soli presupposti di fatto della scelta urbanistica; quelle che viceversa **seguono a precedenti destinazioni** più favorevoli necessitano di una motivazione basata anche sulla **valutazione comparativa** fra l'interesse pubblico

specifico e l'interesse privato, ma solo se quest'ultimo emerge da posizioni giuridiche consolidate.

**Le zone a carattere storico:** altro contenuto tipico del PRG è rappresentato dai “vincoli” da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico. Negli agglomerati di carattere storico, artistico, o di particolare pregio ambientale **sono consentite esclusivamente opere di consolidamento o restauro senza alterazione di volumi.**

**Le zone di recupero:** al fine di favorire il **riuso** del patrimonio edilizio esistente si è stabilito che con il PRG siano **individuate aree** per cui le condizioni di degrado fisico e funzionale ne rendono opportuno il **recupero attraverso interventi di conservazione, risanamento, ricostruzione e migliore utilizzazione** del patrimonio stesso. Le “zone” possono riguardare anche singoli immobili. Nelle zone più vaste con lo stesso **atto di individuazione** si può prevedere una **sub-zonizzazione** al fine di individuare gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree subordinate a preventivo **piano di recupero (PDR)**. Solitamente l'individuazione delle zone di recupero non fa parte del piano ma è fatta al momento in cui pervengono le specifiche richieste dei privati interessati.

**REGOLAMENTO EDILIZIO:** la legge urbanistica del 1942 ha inglobato nella disciplina dei piani regolatori comunali gli aspetti propriamente urbanistici dei regolamenti edilizi, ma non li ha eliminati; anzi ne ha meglio precisato gli scopi, il contenuto e le modalità di formazione. Inoltre ha imposto ai comuni sprovvisti di piano regolatore di includere nel proprio regolamento edilizio “un **programma di fabbricazione**, con l'indicazione dei **limiti** di ciascuna zona, secondo le delimitazioni in atto o da adottarsi, nonché con la precisazione dei **tipi edilizi** propri di ciascuna zona”. Si tratta di quegli **strumenti pianificatori “minimi”** che fino a tempi recenti hanno svolto funzione di supplenza dei piani regolatori generali nei piccoli e medi comuni. Il testo unico sull'edilizia ha disposto che i comuni emanino il regolamento edilizio che deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle norme tecnicoestetiche, igienico sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi. Trattasi dunque oggi di un atto regolamentare che affianca il PRG con vere e proprie norme generali ed astratte.

**ALTE FORME DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA** sono:

- **piani di zona per l'edilizia economia e popolare**, come programma di fabbricazione autonomi dal PRG;
- **piani per gli insediamenti produttivi;**
- **piani di recupero (PDR) urbani;**
- **piani integrati di intervento**, anch'essi considerati strumenti di pianificazione di settore autonomi rispetto al PRG;
- **comparti edificatori**, utilizzati per individuare settori del territorio a pianificazione differita di iniziativa pubblica o privata.

## **PROCEDIMENTI DI FORMAZIONE E APPROVAZIONE**

**Principi:** gli atti della pianificazione urbanistica sono adottati ed approvati dalla pubblica amministrazione a seguito di un procedimento amministrativo complesso, regolato dalle leggi regionali sulla base dei principi fondamentali della legge urbanistica.

**Le forme regolate:** il modello procedimentale previsto dalla legge urbanistica è quello che possiamo definire **trifasico**. Tale modello è determinato dalla necessità di garantire la

partecipazione al procedimento di formazione del piano ai privati interessati mediante lo strumento dell'osservazione. La fase dell'osservazione non può che collocarsi tra la fase dell'adozione del progetto di piano e la fase dell'approvazione del piano. Ognuna di queste fasi si compone di più segmenti di attività che possono schematicamente così rappresentarsi:

- a. fase dell'**adozione**:
  1. delibera di indirizzo;
  2. redazione tecnica del progetto di piano;
  3. adozione del piano con delibera del consiglio comunale;
- b. fase dell'**osservazione**:
  1. deposito e pubblicazione del piano adottato;
  2. invito agli interessati a presentare le loro osservazioni entro un determinato termine;
  3. esame dell'osservazione presente;
  4. formulazione delle osservazioni e delle controdeduzioni;
- c. fase dell'**approvazione**:
  1. rielaborazione del piano sulla base delle osservazioni accolte;
  2. invio del piano rielaborato all'organo competente;
  3. approvazione del piano;
  4. pubblicazione per estratto del provvedimento di approvazione nel Bollettino ufficiale della regione e deposito in libera visione del pubblico presso la segreteria comunale.

Da questo momento il piano acquista efficacia.

**PIANIFICAZIONE PAESISTICA:** rappresenta il complicato anello di congiunzione fra la  **pianificazione territoriale**  e la  **pianificazione di settore** . La legge già prevedeva fra i suoi compiti quello di indirizzare lo sviluppo edilizio ed urbanistico del territorio in modo compatibile con le sue  **esigenze paesaggistiche**  attraverso  **piani paesistici territoriali**  con i quali si attuava una  **tutela indiretta dei beni paesaggistici** . La tutela diretta era competenza del ministero e si attuava mediante la redazione di elenchi delle località interessate nelle quali ogni modificazione era sottoposta al nulla osta degli organi decentrati del ministero. Cioè le soprintendenze. Tanto il ministero quanto le soprintendenze godevano di una discrezionalità molto ampia. Le soprintendenze, però prima di negare il nulla osta, potevano consigliare agli interessati le opportune modifiche al progetto. Il d.lgs. 42/2004 ha confermato il carattere urbanistico territoriale dei piani paesistici e formalmente anche la fungibilità fra i piani (ridenominati  **piani paesaggistici**  e  **piani urbanistici-territoriali**  con specifica considerazione dei valori paesaggistici), precisando che sarebbero stati entrambi in prosieguo denominati  **piani paesaggistici** . Lo stesso articolo ha peraltro contemporaneamente differenziato i piani paesaggistici dal PTR. Infatti, mentre la legge urbanistica concepisce il PTR come piano di soli indirizzi, non invasivo cioè della competenza comunale. Il d.lgs. 42/2004 ha precisato il contenuto dei piani paesaggistici come "descrittivo, prescrittivo e propositivo"; ove il carattere prescrittivo è certamente proprio delle disposizioni relative alla tutela paesistica. Secondo il nuovo testo unico la tutela paesistica deve inoltre realizzarsi in accordo fra regioni e ministero.

**PIANI AMBIENTALI:** interessano solo zone specifiche e sono strumentali rispetto ai fini ulteriori. La pianificazione degli interventi sia di tutela e risanamento del suolo e del sottosuolo

che di risanamento idrogeologico del territorio si attua, mediante il piano bacino, all'interno dei distretti idrografici nei quali è ripartito il territorio nazionale e a ciascuno dei quali è preposto un ente pubblico, a composizione mista, denominato **autorità di bacino**. Questo piano, che ha valore di piano di settore con effetti prevalenti su tutte le altre pianificazioni settoriali, è adottato da un'apposita conferenza istituzionale permanente ed approvato infine con decreto del Consiglio dei ministri. La pianificazione e la programmazione delle azioni dirette a conseguire gli obiettivi minimi di qualità ambientale e di qualità per specifica destinazione dei corpi idrici classificati "significativi" è compito dei piani di tutela delle acque. Detti piani sono elaborati dalle regioni sulla base degli indirizzi dell'autorità di bacino e contengono anche le misure necessarie alla tutela quantitativa e qualitativa del sistema idrico. La pianificazione della gestione dei rifiuti è affidata alle regioni sulla base di criteri generali determinati dal ministero dell'Ambiente che svolge anche funzioni di controllo e sostitutive nei confronti delle regioni. Le attività di smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi sono programmate su scala regionale per ambiti territoriali ottimali. Lo smaltimento dei rifiuti pericolosi si basa invece sul criterio di prossimità. I piani regionali devono prevedere fra l'altro:

- le condizioni e i criteri generali per la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, ad eccezione delle discariche, nelle aree destinate ad insediamenti produttivi;
- la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzarsi nella regione;
- il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani;
- la promozione, attraverso un'adeguata disciplina di incentivazioni, della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali.

Il piano regionale è coordinato con gli altri strumenti della pianificazione regionale. La materia resta disciplinata dalla "**legge quadro**" e dalla "**legge fondamentale di riforma economica e sociale**". La legge prevede un complesso sistema di pianificazione che coinvolge, ai diversi livelli di competenza, Stato, regioni e enti locali. La pianificazione è nel caso a **cascata**. Ciò vuol dire che il piano subordinato deve coordinarsi con il piano sovraordinato. Il piano regionale precede necessariamente il piano comunale dovendo stabilire non indirizzi ma criteri e procedure ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge regionale. Al piano comunale spetta poi stabilire la ripartizione del territorio comunale in zone acustiche. I piani di risanamento acustico devono essere coordinati, a loro volta, con i piani urbanistici.

## PIANI E MUTAMENTI DELLE SITUAZIONI

**LE VARIANTI:** il piano territoriale di coordinamento ed il PRG hanno efficacia a **tempo indeterminato**. Per i **piani particolareggiati** è previsto il termine massimo entro il quale devono essere attuati (non oltre 10 anni dalla loro approvazione), scaduto il quale perdono la loro efficacia di strumenti preordinati all'esproprio ma conservano efficacia a tempo indeterminato per quanto attiene agli allineamenti e alle prescrizioni degli stessi previsti. L'efficacia a tempo indeterminato del PRG dipende dalla sua originaria funzione programmatoria dello sviluppo del territorio in vista dell'organizzazione degli usi compatibili. Il piano pertanto contiene previsioni probabilistiche il cui realizzarsi nell'arco di tempo considerato dipende dalla stabilità dei dati assunti a base delle previsioni stesse.

## **LE MISURE DI SALVAGUARDIA**

**In generale:** all'adozione del piano consegue l'**applicazione delle misure di salvaguardia**. La misura di salvaguardia ha lo scopo di **proteggere il progetto di piano** dall'eventualità che, diventato ufficiale e pubblico il contenuto specifico delle disposizioni che lo compongono, il rilascio di permessi di costruire fra l'adozione e l'approvazione ne possa compromettere l'attuazione. L'art. 12 impone al dirigente d'ufficio competente di sospendere la procedura di rilascio del permesso di costruire se riscontra che il progetto di costruzione contrasta con il progetto di piano. Il **contrasto** con il progetto di piano può essere **totale** o anche **parziale** ma deve esistere. Non è sufficiente cioè che il progetto edilizio si discosti dal progetto di piano.

**Durata delle misure di salvaguardia:** le misure di salvaguardia hanno una durata limitata (3 o 5 anni a seconda dei casi specifici).

## **I RAPPORTI TRA PIANI**

**Regole formali:** ogni piano rispetto agli altri piani ha la funzione che l'ordinamento gli assegna. Funzione che, nel caso dei piani territoriali, è quella desumibile dalla competenza amministrativa riconosciuta ai singoli enti che ne sono gli autori.

[vedere pag. 223-225 che manca nei riassunti]

## **ACCORDI DI PIANIFICAZIONE**

### **LE TIPOLOGIE**

**Gli accordi fra pubbliche amministrazioni:** l'espressione **accordi di pianificazione** identifica almeno tre oggetti fra loro distinti. In senso specifico con tale espressione si indica un istituto volto alla contestuale approvazione da parte di più enti territoriali, di strumenti urbanistici, o loro varianti, di rispettiva competenza. Fasi essenziali del procedimento, annoverato tra le forme di semplificazione amministrativa, sono:

- a. convocazione da parte del soggetto portatore dell'interesse prevalente di una conferenza dei servizi istituzionale fra le strutture tecniche degli enti territoriali interessati;
- b. esame della proposta di strumento urbanistico per accertare se comporti o meno la necessità di varianti ad altri strumenti urbanistici;
- c. in caso affermativo verifica della possibilità di concludere l'accordo di pianificazione sulla scorta di una previa conforme indicazione da parte dei rispettivi organi consiliari che autorizzano la successiva intesa preliminare;
- d. sottoscrizione dell'intesa preliminare da parte delle strutture tecniche;
- e. ratifica dell'intesa da parte dei rispettivi organi consiliari, adozione dello strumento urbanistico da parte dell'ente promotore secondo le indicazioni e le prescrizioni ivi contenute; deposito dello stesso presso l'ente promotore unitamente all'intesa siglata; per 60 giorni dalla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della regione Toscana del relativo avviso;
- f. osservazioni degli interessati;
- g. conclusione dell'accordo e ratifica delle amministrazioni partecipanti;
- h. approvazione dello strumento urbanistico da parte dell'ente promotore conformemente all'accordo, salvo modifiche attinenti a questioni di esclusiva competenza dello stesso ente promotore;

- i. eventuale nuova convocazione della procedura di accordo da parte dell'ente promotore in caso di modifiche apportate a seguito dell'accoglimento di osservazioni.

**Gli accordi di cui alla L. n. 662/1996 e al t.u. n. 267/2000:** con tale espressione si indicano le **forme di accordo fra enti pubblici e privati** per la realizzazione di un'opera, di un progetto o di un intervento che richieda l'azione integrata dei soggetti che vi partecipano, da cui possono discendere sia la pubblica utilità e l'indifferibilità e l'urgenza delle opere, sia le occorrenti variazioni degli strumenti urbanistici. Gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati possono essere regolati da accordi così definiti:

- programmazione negoziata;
- intesa istituzionale di programma;
- accordo di programma quadro;
- patto territoriale;
- contratto di programma;
- contratto di area;

**Gli accordi perequativi:** in senso ancor più generale con tale espressione si intendono tutte le altre forme di accordo fra amministrazioni pubbliche e privati attraverso le quali si realizza l'**urbanistica razionale** oppure si inseguono chimere, di segno apparentemente opposto, come ad esempio quella della **perequazione urbanistica**. Con la perequazione urbanistica la legislazione regionale sembra voler individuare il modo per porre l'onere delle urbanizzazioni a carico totale dei privati interessati all'edificazione, essenzialmente attraverso due sistemi:

- la perequazione a **priori** generalizzata, nella quale prima della formazione del piano si attribuiscono ai terreni diritti edificatori corrispondenti alle loro caratteristiche intrinseche; in questo caso la differenza fra l'insieme di questi diritti e i diritti edificatori effettivamente riconosciuti a seguito della formazione dello strumento urbanistico va in mano pubblica, azzerando la rendita derivante dalla pianificazione;
- la perequazione a **posteriori**, che si propone, nella fase attuativa della pianificazione, la distribuzione dei diritti edificatori fra tutte le proprietà immobiliari soggette a trasformazione comprese all'interno di ambiti territoriali determinati.

## LE VALUTAZIONI AMBIENTALI

### IL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

**Funzioni e connessioni:** per tutti i procedimenti relativi all'approvazione di piani e programmi incidenti sul territorio si innesta la valutazione ambientale strategica (VAS) che si affianca alla VIA e che costituisce con le sole eccezioni previste dalla legge parte integrante del procedimento ordinario di approvazione dei piani stessi e strumento di verifica ex ante, in itinere ed ex post degli effetti che conseguono all'ambiente dalla loro realizzazione. L'obiettivo della VIA (riguarda progetti di opere), è quello di far emergere tutte le implicazioni ambientali relative a quell'opera, non tanto per minimizzarne o mitigarne le prevedibili dannosità, quanto per evitare il danno, rinunciando alla stessa realizzazione dell'opera. L'insufficienza della VIA a perseguire l'obiettivo di qualità ambientale di singoli progetti deriva in parte da carenze proprie dell'istituto e in parte più determinate dalla prevalenza della decisione politica rispetto alle valutazioni tecniche. Per cercare di colmare il vuoto tra pianificazione ambientale a livello di politiche e VIA a livello di progetti, la direttiva 2001/42/CE ha introdotto nel quadro legislativo comunitario la valutazione di determinati piani e programmi sull'ambiente, la quale, in sintesi, prevede che piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente devono essere sottoposti ad una valutazione ambientale prima della loro adozione. Dunque la VAS si

affianca alla VIA e con essa costituisce un sistema di valutazione ambientale a più livelli, in cui la VAS si applica al livello di pianificazione e programmazione e la VIA si applica al livello di decisione in ordine alla realizzazione dei singoli progetti pubblici, privati o pubblicoprivati.

**La funzione unificante della valutazione ambientale strategica:** la procedura di VAS si colloca tra la fase di proposta e la fase di approvazione del piano, cioè in un segmento del provvedimento di pianificazione urbanistica nel quale trova spazio la fase delle osservazioni. Tale procedura ha perciò insita in se stessa una funzione unificante dei procedimenti di pianificazione anche di settore sul modello procedimentale della pianificazione urbanistica. Da un lato il modello urbanistico diventa il modello generale di riferimento per ogni tipo di procedura pianificatoria e programmatoria con migliore possibilità di confronto e coordinamento fra piani; dall'altro, che risultano almeno in parte neutralizzate quelle procedure urbanistiche che pretendono di anticipare la decisione "principale" sulle scelte di utilizzazione del territorio addirittura rispetto all'inizio del procedimento amministrativo di formazione delle scelte medesime.