

Nuova legge provinciale **Territorio e paesaggio**

SVILUPPO DI LINEE GUIDA E OBIETTIVI

Bolzano | Vienna, 22 luglio 2015



LINEE GUIDE E OBIETTIVI

REDAZIONE

Anton Aschbacher (responsabile di progetto)

Marielis Fischer

Ernst Mattanovich

Felix Sternath

Layout: Claudia Battisti



Neubaugasse 28
A-1070 Wien
Tel. +43-1-236 30 63-0, Fax 900
office@raumumwelt.at

LINEE GUIDE E OBIETTIVI

ESPERTI

Anton Aschbacher
Paolo Biadene
Florian Blaas
Adriana Borgogno
Karin Brenner
Enrico Brutti
Günther Burger
Virna Bussadori
Franz Complojer
Manuela Defant
Florian Ebner
Johanna Ebner
Anton Egger
Karin Elzenbaumer
Hansi Felder
Sylvia Ganthaler
Giorgio Gottardi

Andreas Gruber
Hansjörg Haller
Markus Joos
Peter Kasal
Christian Lechner
Horand Ingo Maier
Ovidio Martini
Paolo Montagner
Elisa Montali
Peter Pierguido Morello
Stefano Novello
Adriano Oggiano
Wilhelm Palfrader
Raphael Palla
Maria Pallhuber
Erwin Pardeller
Martin Pazeller

Markus Pitscheider
Rudolf Pollinger
Georg Praxmarer
Paul Profanter
Hansjörg Rainer
Harald Reiterer
Renè Rinner
Flavio Ruffini
Andreas Schatzer
Hanspeter Staffler
Konrad Stockner
Ulrich Stofner
Ulrike Tappeiner
Erich Tasser
Frank Weber
Annalisa Ziernhöld

LINEE GUIDE E OBIETTIVI

RAPPRESENTANTI DI INTERESSI

Alpenverein Südtirol
Associazione liberi professionisti altoatesini
Assoimprenditori Alto Adige
Confartigianato Imprese Alto Adige
Federazione Protezionisti Sudtirolesi
Heimatpflegeverband Südtirol
Istituto Nazionale di Urbanistica
Ordine degli Architetti Provincia di Bolzano
Unione Agricoltori e Coltivatori Diretti Sudtirolesi
Unione Albergatori e Pubblici Esercenti
Unione commercio turismo servizi Alto Adige

Mi auguro che vengano rapidamente sviluppati linee guida e obiettivi
per la nuova legge urbanistica.

I nuovi principi devono essere sottoposti ad una ampia discussione tra
gli esperti ma anche con il pubblico.

ASSESSORE RICHARD THEINER, 18/11/2014

INDICE

1	Introduzione	1
2	Motivazione e oggetto	2
2.1	Motivazione	2
2.2	Oggetto	3
3	Approccio scelto	4
3.1	Processo di elaborazione	4
3.2	Cronoprogramma	6
4	Situazione dell'urbanistica dell'Alto Adige e problemi attuali	7
5	Fonti giuridiche per l'elaborazione di linee guida	10
5.1	I principi dell'Unione Europea	10
5.2	Principi costituzionali	11
5.3	Principi del procedimento amministrativo (legge 241/1990)	12
5.4	Principi della legge provinciale altoatesina n. 17/1993	12
6	Linee guida e obiettivi	14
6.1	Premesse	15
6.2	Linee guida	16
6.3	Obiettivi	18
7	Indicazione su strumenti di pianificazione, commissioni, approvazioni e controlli	24
7.1	Strumenti del loro ambito d'azione	24
7.2	Articolazione delle competenze	25
7.3	Commissioni	27
7.4	Autorizzazioni	28
8	Sintesi e prospettive	29
8.1	Sintesi	29
8.2	Prospettive	35
9	Indice delle fonti	36
10	Indice delle figure	37

1 INTRODUZIONE

Negli ultimi 40 anni la popolazione dell'Alto Adige è aumentata di un quarto. Nello stesso tempo si è verificata una **trasformazione** da una società agricola a una società moderna di produzione e servizi. Questo cambiamento strutturale, correlato con una forte **crescita economica**, ha contribuito a portare l'Alto Adige a essere oggi una delle regioni più ricche d'Europa.

Questa **positiva evoluzione economica** si è intrecciata con un'intensa attività edilizia sia in ambito residenziale, che produttivo, turistico, ma anche agricolo. Il patrimonio abitativo dal 1971 ad oggi è più che raddoppiato. Questa evoluzione ha avuto forti ripercussioni sullo **sviluppo territoriale** in Alto Adige.

Da questi cambiamenti emergono **sfide** che rendono necessario dare una nuova impostazione alle politiche per il territorio e il paesaggio.

Ne possiamo citare alcune¹:

- ❑ uso parsimonioso del terreno e del suolo, in particolare attraverso un migliore uso degli insediamenti e del patrimonio edilizio esistente;
- ❑ impedire la crescente dispersione edilizia;
- ❑ garantire una mobilità della popolazione al passo con i tempi;
- ❑ evitare l'ulteriore spopolamento delle zone rurali;
- ❑ garantire i servizi di prossimità;
- ❑ arginare l'emigrazione delle imprese;
- ❑ semplificare le procedure di approvazione, complesse e dispendiose in termini di tempo.

L'Alto Adige è **una regione montana**, solo una minima parte della sua superficie è adatta ad **insediamenti permanenti**. La maggioranza della popolazione si concentra nei fondovalle e nelle aree favorevoli. Emerge quindi con evidenza il conflitto tra i diversi **interessi nell'uso del territorio** (ad es.: per residenza, produzione, agricoltura, turismo e tempo libero).

La vigente **legge urbanistica provinciale** ha recepito il richiamato cambiamento strutturale attraverso modifiche e integrazioni. Le fonti giuridiche sono diventate per questo più complesse e nell'applicazione ancora di più oggetto di contenzioso giuridico.

In risposta a quanto previsto dal vigente **programma della Giunta provinciale** deve essere elaborata una **nuova legge provinciale per il territorio e il paesaggio** che comprenda i due settori specialistici sviluppo territoriale e tutela del paesaggio.

Come base per la stesura della nuova legge provinciale, devono essere sviluppate innanzitutto delle linee guida e obiettivi da porre in discussione con esperti e l'opinione pubblica.

¹ Indicazioni emerse dalla presa di posizione della Camera di commercio dell'Alto Adige del 25 febbraio 2015; il parere raccoglie le indicazioni delle associazioni delle categorie economiche.

2 MOTIVAZIONE E OGGETTO

L'attuale legge urbanistica provinciale in molti ambiti si basa ancora su principi che risalgono al 1970. La Provincia ha cercato di affrontare i mutamenti nel corso degli anni con numerosi adattamenti e adeguamenti. Ora la Giunta provinciale ha affidato l'incarico per la creazione di una nuova base giuridica per lo sviluppo del territorio.

2.1 MOTIVAZIONE

Secondo la **dichiarazione di governo del 30 dicembre 2013**, la Giunta provinciale mira ad una nuova impostazione di quei settori politici che riguardano l'evoluzione del territorio della nostra provincia. *“Si tratta in primo luogo di elaborare una nuova legge per lo sviluppo del territorio all'insegna delle sfide future, della sostenibilità, della chiarezza, una legge fondata sulla difesa del suolo. Vanno inoltre rafforzate la tutela degli insediamenti e del paesaggio e va lanciata una politica ambientale che punti a trovare un equilibrio coerente tra ecologia ed economia, tra le istanze di protezione e quelle di utilizzo”.*

L'accordo di coalizione per la legislatura 2013-2018 affronta molto dettagliatamente il settore ambiente, paesaggio e sviluppo del territorio; tra l'altro si ritrova il seguente passaggio:

“È necessario rendere la politica di sviluppo territoriale dell'Alto Adige al passo con i tempi. È necessario bilanciare le esigenze dell'economia con quelle dell'ambiente e del paesaggio, tenendo conto che a causa della conformazione geografica in Alto Adige il territorio a disposizione è piuttosto limitato e che gli insediamenti coprono soltanto il 7% del territorio. È quindi necessario porre le basi per uno sviluppo urbanistico all'insegna dell'equilibrio e della sostenibilità. Tra le misure necessarie:

- ❑ *avviare una riforma della legge provinciale in materia di urbanistica, all'insegna della riduzione burocratica, della chiarezza normativa e interpretativa, di strumenti di pianificazione che permettano di combinare lo sviluppo con la tutela del suolo, dell'accresciuta responsabilità dei Comuni e dei cittadini;*
- ❑ *recuperare e valorizzare strumenti di pianificazione strategica nel lungo periodo, intesi sul modello del Piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale (LEROP) con particolare riferimento al piano mobilità e trasporti;*
- ❑ *costruire sul costruito: risparmiare terreno prezioso è una delle priorità e in Alto Adige da tempo stiamo lavorando al concetto di usato prima del nuovo, vale a dire il recupero di immobili senza dover sfruttare nuove aree verdi. Si vuole quindi puntare sul risanamento degli edifici esistenti e dei centri storici;*
- ❑ *contrastare il turismo delle seconde case e la conseguente svendita della nostra terra. In tal senso garantire il sostegno alle misure dei Comuni e a limitazioni d'uso fissate contrattualmente;*
- ❑ *rilanciare azioni mirate al risparmio di territorio puntando anche sul recupero delle aree industriali e produttive dismesse;*

- ❑ *assegnare un ruolo centrale alla politica fiscale al fine di raggiungere questi obiettivi. Tale politica, grazie al concordato trasferimento dal Governo alla Provincia di nuove competenze, attribuirà maggiori spazi di manovra a Provincia e Comuni proprio in materia di tributi immobiliari;*
- ❑ *insistere sulla strada della tutela degli insiemi in ogni Comune, in quanto necessaria integrazione della classica tutela dei beni architettonici”.*

In applicazione di questo programma di governo, l'**Assessore Theiner** ha affidato l'incarico di elaborare una nuova legge provinciale che includa gli ambiti specialistici di sviluppo del territorio e del paesaggio in forma integrata. In una prima fase di lavoro si dovevano sviluppare **linee guida ed obiettivi**, poi oggetto di un'ampia discussione tra gli esperti e con l'opinione pubblica.

2.2 OGGETTO

La legge urbanistica provinciale e la legge sulla tutela del paesaggio attuali dovranno essere sostituite da una nuova **legge provinciale Territorio e paesaggio**. Per tutte le commissioni, le procedure amministrative e tutti gli strumenti di pianificazione dovranno essere valutate le possibilità di miglioramento ed eventualmente prevista una totale rielaborazione. Nel farlo, si dovrà tenere conto degli sviluppi delle disposizioni normative statali (semplificazioni, denuncia di inizio attività, permesso di costruzione, certificazione ecc.).

L'obiettivo è una **nuova legge provinciale per il territorio e il paesaggio**, che riunisca in un unico testo giuridico le tematiche dell'urbanistica e della tutela del paesaggio.

Le disposizioni dovranno tenere in considerazione le **prescrizioni** in materia di diritto comunitario, statale e provinciale. Occorrerà anche procedere a un'armonizzazione dei contenuti con **i piani provinciali strategici** da elaborare contemporaneamente.

Una **riforma**² effettiva della legge urbanistica e della tutela del paesaggio pare necessaria anche perché l'opinione pubblica ha manifestato una grande **insoddisfazione** riguardo all'attuale situazione normativa (vedere *punto 4*).

L'impostazione di lavoro prescelta per la riforma ha come obiettivo dare precedenza al contenuto rispetto ad esigenze formali. Questo significa concentrarsi con queste linee guida sui contenuti pratici essenziali. La stessa impostazione (contenuto prima della forma) deve riflettersi anche nell'applicazione della nuova legge. Questo vuol dire mettere in primo piano lo scopo e l'obiettivo delle rispettive disposizioni.

² La legge provinciale n. 10 del 19 luglio 2013 è stata definita nella procedura di approvazione "piccola riforma" perché in precedenza e in parallelo era già stato elaborato un testo legislativo per la completa riforma della legge urbanistica e sulla tutela del paesaggio in forma integrata, che però è rimasto una bozza.

3 APPROCCIO SCELTO

L'elaborazione delle presenti linee guida e la definizione degli obiettivi della nuova **legge provinciale per il territorio** e il paesaggio sono state sviluppate sotto la direzione della Ripartizione 28 Natura, paesaggio e sviluppo del territorio. Da una propedeutica analisi dell'assegnazione degli incarichi è emerso che per adempiere ai compiti assegnati è necessaria la **cooperazione** tra numerosi uffici, centri decisionali e gruppi di interesse.

3.1 PROCESSO DI ELABORAZIONE

Determinante per un processo di elaborazione integrato è la **comunicazione** durante tutte le fasi e mirata a specifici gruppi interessati, perché è necessario comprendere nel modo più esteso possibile gli attuali problemi degli ambiti specialistici territorio e paesaggio. Solo basandosi su una **condivisione dei problemi** è possibile prendere decisioni o disposizioni in merito a nuove strutture e processi.

Per tale processo sono stati istituiti due gruppi, ovvero:

- ❑ un gruppo direttivo della Ripartizione 28 e
- ❑ un gruppo di esperti

che, includendo un moderatore esterno, *E. Mattanovich*, della società RaumUmwelt® - Planungs-GmbH, si sono incontrati per una serie di **tavoli di lavoro** (vedere verbali degli incontri in Appendice). I gruppi citati hanno assunto un ruolo fondamentale nel processo di elaborazione.

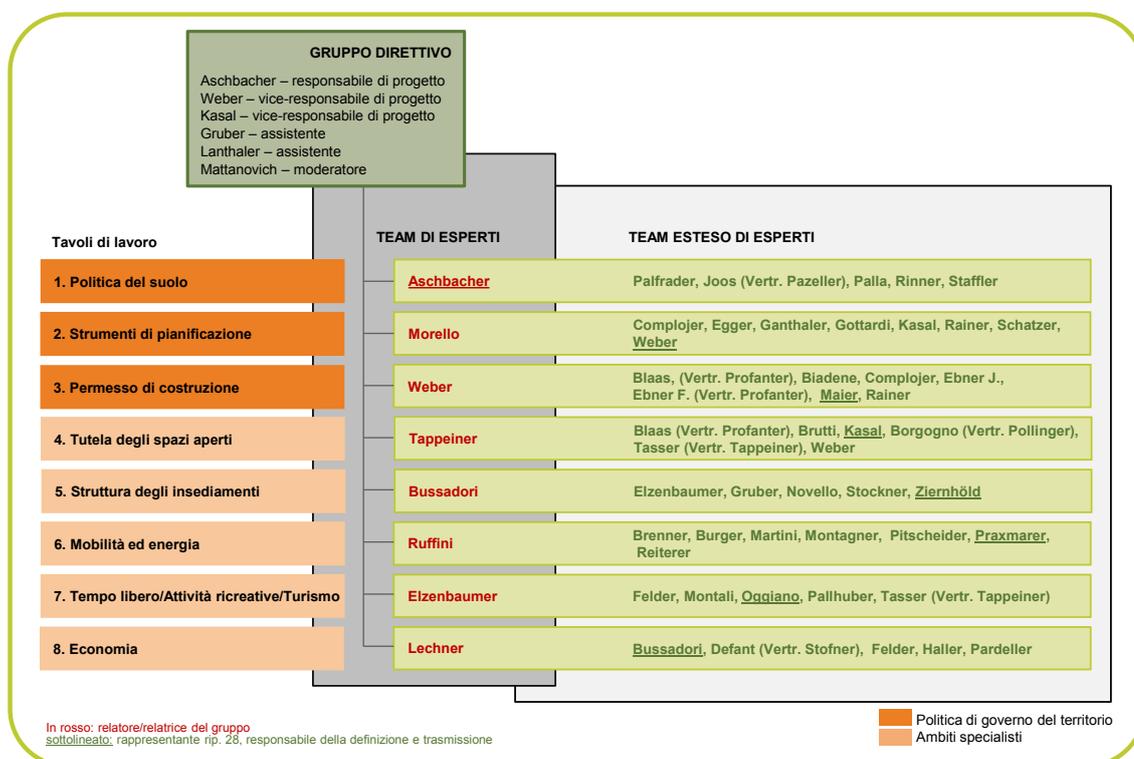


Figura 1: Struttura del processo di elaborazione

Il processo di elaborazione si è svolto seguendo una successione logica per fasi di lavoro, nelle quali sono sempre operativi differenti gruppi o composizioni dei suddetti gruppi.

Nel dettaglio l'elaborazione è avvenuta nelle fasi seguenti:

- ❑ **fase 1:** analisi della situazione con evidenziazione delle conflittualità (gruppo direttivo);
- ❑ **fase 2:** individuazione temi e gruppi interessati (gruppo direttivo e team di esperti);
- ❑ **fase 3:** definizione settori tematici e cataloghi delle attività (gruppo direttivo e team di esperti);
- ❑ **fase 4:** elaborazione cataloghi delle attività (gruppo direttivo e team di esperti);
- ❑ **fase 5:** definizione delle basi per le decisioni (gruppo direttivo);
- ❑ **fase 6:** presentazione della relazione (gruppo direttivo).

Nella *fase 1* sono stati chiariti e concretizzati i relativi contenuti. Per la conflittualità si è fatto riferimento ai risultati degli **incontri** organizzati nei **comprensori** dell'Alto Adige e al **questionario online** (entrambi risalenti all'autunno del 2014) ed è stata condotta un'ampia analisi dei problemi della situazione attuale (vedere *punto 4*).

Ulteriori fasi fondamentali dell'elaborazione sono state la *fase 3* e la *fase 4*, in cui sono stati elaborati i **temi da trattare** (settori tematici) e sono stati creati i **cataloghi delle attività** nel gruppo degli esperti invitati (tavoli di lavoro). In questa fase sono stati elaborati i contenuti sostanziali all'interno di un ampio gruppo di esperti interdisciplinari.

Dopo la *fase 2* e dopo la *fase 4* si è tenuta una **discussione** (*workshop*) in un più esteso gruppo di lavoro (e anche in pubblico), volta a supportare l'affidabilità delle definizioni strutturali e di contenuto.



Figura 2: Svolgimento del processo di elaborazione a livello operativo

Il processo di lavoro definito prevede l'elaborazione delle linee guida (*fase I*) diretto da tecnici e approda in un processo di lavoro (*fase II*) sotto la responsabilità di giuristi che vengono accompagnati dal gruppo direttivo.

3.2 CRONOPROGRAMMA

Il processo di elaborazione è stato precedentemente concordato con le autorità politiche, anche riguardo alla composizione istituzionale e personale del gruppo direttivo e del gruppo di esperti.

Con la seduta iniziale del 20 ottobre 2014 è stata conclusa la *fase I* ed è stato avviato il processo di elaborazione; è seguita la evidenziazione dei conflitti con elaborazione dei settori tematici e lo sviluppo dei cataloghi delle attività (vedere Allegato *Memo*).

È stata prevista una **durata dei lavori** per l'elaborazione delle **linee guida e obiettivi** di circa sette mesi, stabilendo così che la relazione fosse pronta per la **primavera 2015**. Questa relazione doveva essere presentata e discussa ancora prima dell'estate in un'ampia cerchia di portatori d'interessi.



Figura 3: Processo di elaborazione completo

Le linee **guida e obiettivi** (*fase I*) devono costituire la base per lo sviluppo del nuovo disegno di legge (*fase II*). È previsto che la successiva fase di redazione del testo della nuova legge inizi a partire da metà del 2015 e si concluda entro l'**autunno 2016**.

L'approvazione della nuova legge provinciale per il territorio e il paesaggio è prevista per la fine del 2017 (vedere anche il *punto 8.2*).

4 SITUAZIONE DELL'URBANISTICA DELL'ALTO ADIGE E PROBLEMI ATTUALI

L'attuale **legge urbanistica provinciale**, LP n. 13/1997, nonostante sia datata 11 agosto 1997, si basa ampiamente sui principi che sono stati definiti nel 1970 e che sono stati sviluppati apportando numerose **modifiche**³. La **legge sulla tutela del paesaggio**, LP n. 16 del 25 luglio 1970, ha subito invece meno modifiche, anche se in questo ambito vi sono stati sostanziali sviluppi soprattutto a livello statale.

La legge urbanistica provinciale altoatesina si attiene in generale ai principi statali, ma si è evoluta in modo particolare. È strettamente correlata con altri settori rilevanti per il territorio, in particolare l'edilizia abitativa agevolata e la tutela del paesaggio, ed è efficacemente applicata. Nella versione attualmente in vigore la legislazione provinciale per i settori urbanistica e tutela del paesaggio si è relativamente differenziata dai sistemi di pianificazione e regolamentazione statali.

Mentre la **legge urbanistica statale** (Legge 1150/1942) è rimasta ampiamente inosservata fino al 1965, quindi per 25 anni, le leggi provinciali altoatesine sono state applicate e verificate "con precisione svizzera"⁴. Dopo due anni dall'emanazione della LP n. 38/1973, con la quale i comuni sono stati obbligati a redigere un piano urbanistico, tutti i comuni dell'Alto Adige si sono dotati di piani urbanistici comunali.

Alcuni sviluppi normativi a livello statale giudicati problematici, l'Alto Adige li ha applicati non volontariamente, ma solo in seguito a sentenze della Corte Costituzionale: così, a partire dal 1985, è diventato possibile sanare violazioni edilizie, quindi interventi che erano sorti in contrasto a piani o disposizioni normative, pagando delle sanzioni. Una pianificazione rigorosa e controlli altrettanto rigorosi avevano fino ad allora ampiamente impedito abusi edilizi in Alto Adige.

Tuttavia, la stessa rigorosa pianificazione aveva anche aumentato la pressione e le richieste per ottenere il permesso di costruire al di fuori delle aree edificabili per specifiche esigenze e non solo per scopi agricoli. L'imponente **cambiamento strutturale** in Alto Adige ha reso necessaria la creazione di regole per il riutilizzo di edifici, non più utilizzati per la loro originaria destinazione. Ciò ha determinato un notevole aumento della complessità delle leggi, poiché sono state gradualmente inserite delle **deroghe**⁵.

La disposizione introdotta nel 1972 (cfr. Legge provinciale n. 15/1972), in base alla quale in tutte le **zone di espansione** deve essere messo a disposizione dell'edilizia abitativa agevolata dal 50% fino al 60% della superficie, quindi ogni proprietario di terreno deve cedere la sua rispettiva quota, è stata la strada che ha reso possibile soddisfare, nei due decenni di massima crescita e massimo cambiamento strutturale, il **fabbisogno di terreni fabbricabili** per l'edilizia abitativa e ugual-

3 Già nelle ultime due legislature era prevista nel programma della Giunta la redazione di una nuova legge urbanistica. Le molte modifiche avevano già portato tra il 1970 e il 1997 all'emanazione di due testi unici (D.P.G.P. n. 20/1970 e D.P.G.P. n. 38/1993). L'attuale testo in vigore è stato emanato insieme alla revisione fondamentale del 1997, da allora si è intervenuti sul testo con 30 leggi provinciali di modifica.

4 Effettivamente la bozza più completa e complessa del piano urbanistico provinciale del 1970 è stata redatta da consulenti svizzeri.

5 I legislatori sono stati "più flessibili" dei pianificatori che hanno continuato a basarsi sulle disposizioni che erano nate per la fase di espansione.

mente per gli insediamenti produttivi, con ampio consenso sociale⁶. La normativa delle zone di espansione è stata fondamentale per lo sviluppo del territorio e del paesaggio dell'Alto Adige. L'attuazione a livello di territorio e paesaggio è avvenuta sotto forma di zone contigue (in misura maggiore o minore) ai centri edificati. La struttura della normativa è rimasta invariata dal 1972 al 2007.

In questo periodo sono stati adeguati con numerose regole di dettaglio soprattutto i cosiddetti **vincoli** per arginare la **speculazione** operata su immobili e superfici agevolate. Le superfici sono state per lo più prima espropriate e poi assegnate agli aventi diritto. Come **prevenzione contro le seconde case** in numerosi casi le abitazioni sono state riservate ai residenti ovvero "convenzionate".

Nella prassi della pianificazione del territorio e del paesaggio dell'Alto Adige è emersa una serie di incompletezze nell'attuazione dei principi giuridici di pianificazione, sia a livello provinciale che comunale.

A **livello provinciale** emerge che la Giunta provinciale non esercita pienamente il compito di pianificazione provinciale o che non lo attua in modo conseguente:

- ❑ il *piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale* (LEROP) è stato approvato in forma completa solo un'unica volta, nel 1995;
- ❑ i *piani di settore*, che si basano sul LEROP, fino a oggi sono stati sviluppati in forme tecnicamente diverse e sono solo parzialmente efficaci.⁷

La Giunta provinciale ha sempre preferito, come emerge da un'analisi critica della **prassi di pianificazione territoriale** in Alto Adige, reagire e poter decidere in modo pragmatico sulle singole specifiche esigenze, senza vincolarsi a piani a lungo termine.

A **livello comunale** dal 1973 si è utilizzato con continuità l'unico strumento di pianificazione esteso a tutto il territorio ed efficace per tutte le singole misure: **il piano urbanistico comunale**⁸. Tuttavia nel corso del tempo la prassi è cambiata: nel primo periodo è stata coerentemente applicata la norma secondo cui i piani urbanistici dovevano essere rielaborati dopo un massimo **10 anni** e solo nell'ambito di queste rielaborazioni era possibile identificare **nuove aree edificabili**, che venivano dimensionate in base alle **previsioni decennali** del fabbisogno di terreni fabbricabili.

Da questi "periodi decennali" con l'andare del tempo si è passati ad un **procedere** dei comuni **secondo** esigenze sulla base di **singole domande**⁹. Anche la Giunta provinciale ha utilizzato i suoi strumenti previsti dalla legge per apportare, attraverso singole varianti, molti (spesso anche piccoli) **adeguamenti**¹⁰ ai piani urbanistici. Come risultato i piani urbanistici sono oggi caratterizzati da una pluralità di **singole modifiche** scoordinate.

6 Solo nel 2007, LP n. 3/2007, il sistema indicato è stato integrato con un nuovo istituto fondamentale, la "convenzione urbanistica": invece della cessione di una parte reale di superficie della zona di espansione è diventato possibile concordare attraverso una convenzione una equivalente prestazione a favore del comune.

7 Piani di settore che presentavano il grado di precisione dei piani comunali (ad es. Piano impianti di risalita e piste da sci, Piano cave, Piano infrastrutture di comunicazione) sono stati applicati concretamente; quelli prevalentemente "concettuali" (ad es. Linee guida natura e paesaggio, Piano della mobilità) sono rimasti sostanzialmente senza ulteriori applicazione ed effetti.

8 I piani paesaggistici per i comuni sono redatti e aggiornati dagli uffici provinciali. Nella prassi applicativa i comuni prestano effettivamente maggiore attenzione al piano urbanistico invece che al piano paesaggistico.

9 I comuni ora chiedono se possano apportare modifiche al piano urbanistico anche in assenza di una domanda di privati.

10 Per creare ad es. l'esatta corrispondenza tra tracciato stradale o superficie per infrastrutture pubbliche e progetto già approvato.

Per ovviare a questa pratica, con la legge provinciale n. 10/2013 è stato introdotto il vincolo che il comune non può avviare in due anni più di tre modifiche al piano urbanistico. Questa norma finora però non ha avuto effetto nel senso auspicato, ovvero che i comuni riprendano possesso pienamente delle proprie competenze in materia di pianificazione. Al contrario: i comuni svolgono attualmente la pianificazione attraverso le cosiddette **varianti cumulative**¹¹. In questo modo la verifica e l'elaborazione non sono valorizzate sotto il profilo qualitativo, ma sono diventate addirittura più complicate e difficili.

Finora la **pubblicazione** e i **procedimenti**, sebbene sottoposti a nuova regolamentazione ora in vigore, non hanno raggiunto l'effetto auspicato di consentire una migliore accessibilità e possibilità di partecipazione per i **cittadini**. Anche queste evidenti carenze andrebbero risolte.

L'opinione pubblica in generale mostra insoddisfazione per l'attuale situazione normativa. Dagli incontri tenutisi nell'autunno 2014 nei comprensori e dal questionario internet sono emersi tra l'altro i seguenti desideri e questioni:

- ❑ legge chiara e comprensibile;
- ❑ maggiore responsabilità per cittadini e committenti;
- ❑ commissioni edilizie costituite in maggioranza da tecnici/esperti;
- ❑ rendere economicamente più accessibili abitazioni al ceto medio (acquisto e affitto);
- ❑ abolizione, riduzione e unificazione dei vincoli, limitazioni di modifiche d'uso e convenzionamenti;
- ❑ mantenere il patrimonio immobiliare storico e armonizzarlo con un'architettura adeguata ai tempi;
- ❑ potenziamento di infrastrutture (mezzi di trasporto pubblici con integrazione rotaia - strada).

In considerazione dei problemi accennati e delle attuali richieste avanzate dalla popolazione, si comprende l'incarico che è stato assegnato dalla Giunta provinciale: la legge urbanistica provinciale e la legge sulla tutela del paesaggio finora applicate devono essere sostituite da una **nuova legge provinciale Territorio e paesaggio**. Deve essere concisa e comprensibile, deve contenere principalmente le norme più importanti e trasferire ai comuni maggiore responsabilità per lo sviluppo di territorio e paesaggio¹².

11 In generale le domande dei privati interessati vengono raccolte, decise tutte insieme, pubblicate e sottoposte a valutazione, senza che il comune impieghi mezzi propri e incarichi tecnici per la pianificazione.

12 A questo proposito, un aspetto centrale è impedire processi di dispersione edilizia, ovvero impedire l'espansione senza regola e struttura dei centri abitati in aree inedificate. Direttamente collegata è la tutela sostenibile del suolo.

5 FONTI GIURIDICHE PER L'ELABORAZIONE DI LINEE GUIDA

In generale, la densità di regolamentazioni normative è alta e si continua a crearne di nuove; di conseguenza risulta altrettanto alta la necessità di un ordinamento dei principi. Perciò in questa sede vengono richiamati singoli principi giuridici fondamentali, che giocano un ruolo particolarmente importante in relazione con lo sviluppo di una nuova legge provinciale per il territorio e il paesaggio¹³.

La Provincia di Bolzano vuole sfruttare i poteri derivati dallo Statuto di Autonomia per implementare misure di sostanziale semplificazione amministrativa specialmente per le procedure di approvazione di piani, progetti e interventi. La semplice emulazione delle norme statali esistenti non può in questo contesto essere un principio d'azione opportuno.

5.1 I PRINCIPI DELL'UNIONE EUROPEA

Riguardo alle questioni in materia di urbanistica il diritto comunitario enumera una pluralità di principi. Oltre a quelli concernenti l'economicità, l'efficienza, l'imparzialità, la pubblicità e la trasparenza, sono rilevanti soprattutto i principi secondo i quali tutti gli interessi cui è preordinata l'attività amministrativa devono trovare espressione. Tra i quali:

- ❑ principio della certezza del diritto: le decisioni devono essere riconoscibili e prevedibili;
- ❑ principio della regolare amministrazione: l'amministrazione deve agire in maniera ragionevole, economico e nell'interesse di tutti;
- ❑ principio della buona amministrazione: questo principio riguarda soprattutto la rapidità delle attività amministrative;
- ❑ principio della proporzionalità: le misure volte al raggiungimento di obiettivi devono essere ragionevoli e adeguate;
- ❑ principio dell'equo procedimento: il procedimento deve svolgersi democraticamente, in modo trasparente e imparziale;
- ❑ principio di sussidiarietà: le competenze amministrative devono essere trasferite ad un livello molto vicino al cittadino.

La presente illustrazione è una selezione di aspetti che hanno importanza prioritaria. Non si persegue la completezza, ma solo il richiamo degli elementi più importanti cui viene data priorità dal punto di vista urbanistico.

¹³ La successiva descrizione si basa in larga misura sulla pubblicazione: Procedimento Amministrativo e Diritto di accesso, in: Edizione Giuridiche Simone, 2012.

5.2 PRINCIPI COSTITUZIONALI

Numerosi principi delle attività dell'amministrazione pubblica sono contenuti nelle disposizioni della Costituzione (in particolare l'articolo 3 e l'articolo 97). Gli uffici pubblici devono essere strutturati secondo queste disposizioni di legge in modo che vengano garantite la **buona gestione** e **l'imparzialità dell'amministrazione**. Ne conseguono:

- *principio di legalità*: tutta l'amministrazione pubblica deve agire solo sulla base della legge;
- *imparzialità*: tutti i cittadini dello Stato hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali;
- *corretto e regolare adempimento dei compiti (buon andamento)*: obbligo costituzionale di perseguire l'organizzazione efficiente dell'amministrazione pubblica verso la comunità e di regolare le prescrizioni amministrative secondo i criteri dei costi, dell'efficacia, dell'imparzialità, della pubblicità e della trasparenza;
- *equilibrio di bilancio (pareggio di bilancio)*: l'amministrazione pubblica deve, in sintonia con l'Unione Europea, garantire un bilancio sociale in pareggio; secondo il principio dell'equilibrio economico e finanziario l'importo totale delle entrate previste deve coincidere con l'importo totale delle uscite.

Compito centrale della Repubblica è **rimuovere gli ostacoli** di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Nelle disposizioni della Costituzione sono presenti una serie di altri principi che hanno importanza per il presente sviluppo di linee guida e obiettivi per la **nuova legge provinciale Territorio e paesaggio**:

- *principio della leale collaborazione*: riguarda la leale collaborazione tra la pubblica amministrazione e il cittadino così come l'organizzazione e i rapporti tra le istituzioni;
- *diritto di partecipazione*: ogni cittadino ha il diritto di trasparenza e di accesso alla documentazione;
- *principio di responsabilità*: i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione della legge.

I principi giuridici della Costituzione qui illustrati rientrano tra le norme fondamentali in materia e svolgono anche un ruolo importante per i principi per il procedimento amministrativo illustrati di seguito.

5.3 PRINCIPI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (LEGGE 241/1990)

La legge dello Stato 241/1990 sul procedimento amministrativo disciplina i principi che danno forma al procedimento amministrativo:

- ❑ *principio del giusto procedimento*: deve garantire la **partecipazione** di tutti gli interessati e riguarda il bilanciamento tra interesse pubblico e privato;
- ❑ *principio della semplificazione*: il procedimento amministrativo viene **semplificato** e **accelerato** da alcuni strumenti (silenzio-assenso, segnalazione certificata di inizio attività, conferenza di servizi);
- ❑ *principi generali dell'attività amministrativa*: l'amministrazione pubblica persegue con la sua attività gli obiettivi definiti dalla legislazione; si attiene ai principi dell'**economicità**, dell'**efficienza**, dell'**imparzialità**, della **pubblicità** e della **trasparenza**, come previsti da questa legge e dalle altre disposizioni che regolano i singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento giuridico comunitario.

L'obbligo di emettere una decisione formale (nel procedimento amministrativo), il divieto di complicare le procedure, l'obbligo di motivazione (riferito a una misura amministrativa) e l'incentivazione dei sistemi telematici sono principi validi in via generale e significativi per lo sviluppo di una nuova legge provinciale Territorio e paesaggio.

5.4 PRINCIPI DELLA LEGGE PROVINCIALE ALTOATESINA N. 17/1993

La legge provinciale n. 17 del 22 ottobre 1993 regola l'attività amministrativa della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige nonché delle società e degli enti che ne dipendono. Contiene norme sul procedimento amministrativo e sull'accesso ai documenti amministrativi. In particolare, stabilisce alcuni principi importanti per lo svolgimento dell'attività amministrativa:

- ❑ *principio della legalità*: lo svolgimento dell'attività amministrativa della Provincia deve favorire la realizzazione degli obiettivi imposti dalla legge; legalità è da intendersi sia nel senso di garanzia che come obiettivo da raggiungere;
- ❑ *principio della buona amministrazione*: l'amministrazione ha l'obbligo di perseguire, nel miglior modo possibile, l'interesse generale;
- ❑ *principio dell'imparzialità*: l'attività amministrativa deve svolgersi con imparzialità, ovvero deve svolgersi nell'interesse della comunità e non a vantaggio di alcuni e a danno di altri;
- ❑ *principio della sicurezza*: i termini per lo svolgimento dell'attività amministrativa devono essere rispettati;
- ❑ *principio della responsabilità*: sussiste una responsabilità concreta dell'amministrazione e dei suoi funzionari per lo svolgimento del procedimento amministrativo;
- ❑ *principio della partecipazione dei cittadini*: il cittadino deve essere coinvolto nei processi di pianificazione e nelle decisioni;

- principio della pubblicità e della trasparenza: sussiste l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi.

Nel complesso la legge provinciale n. 17/93 introduce novità significative, che concernono sia l'essere che l'agire dell'amministrazione provinciale, sia anche il suo atteggiamento e comportamento nei confronti dei cittadini. La legge in questione cerca di migliorare l'agire dell'amministrazione in generale e di raggiungere gli obiettivi che sono nell'interesse della comunità.

6 LINEE GUIDA E OBIETTIVI

Riguardo alla nuova legge provinciale Territorio e paesaggio sono stati sviluppati, sulla base dei risultati dei tavoli di lavoro (vedere *punto 3.1*), premesse, principi e linee guida, compresi obiettivi specifici, che rappresentano una prefigurazione ideale di indirizzo. I risultati dei tavoli di lavoro concernono le modalità per procedere in diversi ambiti specialistici e interessano svariati livelli amministrativi. Di conseguenza, le direttive generali e tematiche sono così suddivise:

- ❑ **Premesse:** rappresentano i compiti fondamentali della politica, in riferimento alla gestione territoriale. Le dichiarazioni qui formulate sono il presupposto per le decisioni successive in tutti gli ambiti della politica concernenti la pianificazione territoriale.
- ❑ **Linee guida:** rappresentano i valori di riferimento indipendenti dai singoli ambiti tematici per la gestione e la pianificazione territoriale. Queste linee guida, indipendentemente dai livelli decisionali o questioni di merito, devono essere rispettate dall'amministrazione.
- ❑ **Obiettivi:** qui vengono formulate le indicazioni concrete e tematiche che devono essere prese in considerazione nello sviluppo dei documenti strategici e di pianificazione previsti. Gli obiettivi specifici concretizzano le linee guida, attuandole in un livello operativo.

I principi qui rappresentati procedono gradualmente passando da definizioni generali a obiettivi concreti.

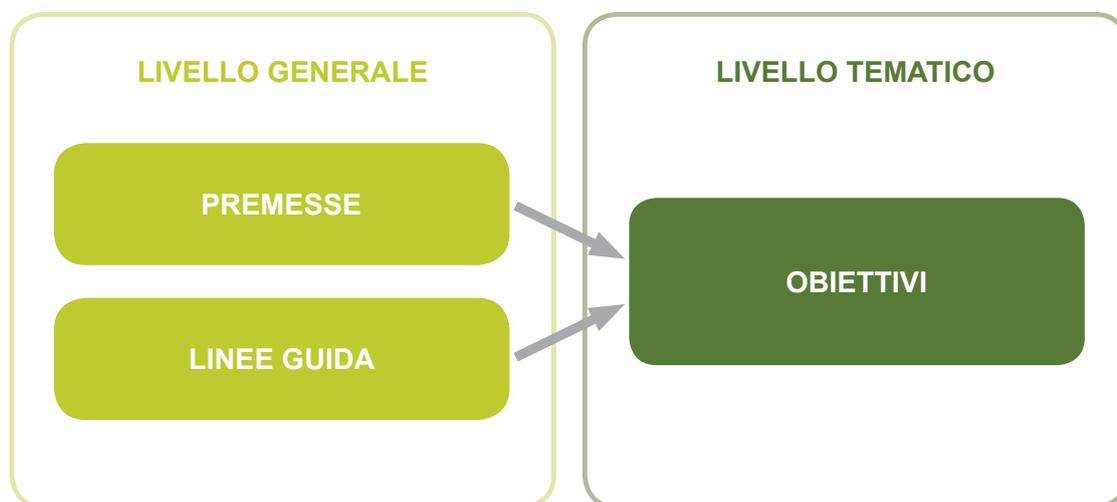


Figura 4: Panoramica delle direttive generali e tematiche

Le premesse sopra menzionate rappresentano – sotto il profilo logico – i presupposti di base e le considerazioni di partenza. In questo contesto vengono in tal modo stabiliti i principi fondamentali riguardanti il governo del territorio, dai quali coerentemente sono state dedotte le considerazioni più specifiche attraverso la precisazione nelle linee guida e l'approfondimento tematico negli *obiettivi*.

6.1 PREMESSE

Dal processo di discussione con il gruppo di esperti emergono compiti fondamentali della politica urbanistica, fortemente correlati con i diversi compiti della pianificazione territoriale, che sono enumerati e interpretati qui di seguito.

□ **Semplicità e chiarezza**

Nel formulare la legge si deve fare in modo di creare un testo conciso. Una formulazione semplice è un fattore chiave per la comprensibilità della legge. Ciò garantisce trasparenza e vicinanza ai cittadini.

□ **Priorità dell'interesse pubblico**

Le disposizioni a tutti i livelli devono servire al bene comune. Si deve evitare di privilegiare interessi individuali, se in conflitto con l'interesse pubblico. L'amministrazione pubblica deve definire la cornice per lo sviluppo equilibrato del territorio. La legge deve innanzitutto regolare questioni di interesse pubblico¹⁴.

□ **Equilibrio**

Le norme della legge e delle ulteriori disposizioni devono servire a bilanciare gli interessi tra aspetti pubblici – in particolare natura e paesaggio – e diversi utilizzi ed attori sul territorio. Le scelte di piano devono essere fatte sulla base di una valutazione trasparente degli interessi in gioco.

□ **Sostenibilità**

In tutte le disposizioni, indipendentemente dal livello amministrativo o dall'orientamento tematico, il principio più importante, a causa dell'esiguità delle risorse, è la sostenibilità. Interventi sul territorio devono promuovere uno sviluppo ecologico, economico, culturale e sociale sostenibile, prestando particolare attenzione alla sostenibilità ecologica.

□ **Risorse e qualità**

Esperti di alto livello che operano tutti nei settori natura, paesaggio e sviluppo, esigono risorse adeguate (presupposti per la pianificazione, formazione, personale, strumenti). Devono essere messe a disposizione nella misura necessaria.

Queste definizioni generali, sviluppate in maniera sistematica in collaborazione con il gruppo di esperti, devono essere interpretate nella loro attuazione e adeguate al caso singolo. Non riportano valutazioni concernenti la fattibilità, ma rappresentano indicazioni ideali.

¹⁴ "Interesse pubblico" è un concetto giuridico indeterminato, che fissa la prevalenza del benessere collettivo agli interessi individuali. L'interesse pubblico non è definito nelle prescrizioni giuridiche. Spetta alla giurisdizione attribuire contenuti concreti al concetto. La presenza di un interesse pubblico deriva dalla valutazione caso per caso del senso e dello scopo di una prescrizione normativa.

6.2 LINEE GUIDA

Dal processo di discussione con gli esperti sono emerse numerose indicazioni riguardo alla pianificazione territoriale, che prescindono dai singoli temi. Le linee guida che seguono sono redatte senza riferimenti diretti ai livelli decisionali o all'importanza tematica.

□ **Quantum satis**

Nel redigere la legge si deve procedere in base al motto: regolare "il meno possibile, non più del necessario". Gli attori privati devono poter operare liberamente all'interno di queste prescrizioni. In questo modo si persegue l'equilibrio tra controllo e autonomia nello sviluppo territoriale.

□ **Flessibilità**

La legge deve creare ambiti di intervento tali da permettere di adeguarsi flessibilmente agli sviluppi attuali o alle mutevoli condizioni quadro. Mettendo in primo piano i contenuti di interesse pubblico, la pianificazione territoriale si fa più dinamica e agile, sostenuta da adeguati strumenti di attuazione e gestione a livello di progetto.

□ **Governance**

La legge deve creare le basi per la direzione e lo sviluppo coordinati di programmi e piani sul territorio, per meglio sfruttare le sinergie tra enti locali, ambiti specialistici e settore privato. Alle istituzioni viene data, nell'ambito delle loro competenze, la massima responsabilità nel processo decisionale e nell'attuazione di questioni importanti dal punto di vista territoriale:

- **Collaborazione sovracomunale:** Deve rafforzare l'azione strategica a lungo termine e, nel corso dell'attuazione portare alla formazione di una maggiore professionalità, ciò anche nell'ottica di una gestione responsabile delle risorse fiscali. La collaborazione è una piattaforma per il coordinamento sovracomunale (linee guida, programmi di sviluppo ecc.) e può contribuire al bilanciamento tra interessi diversi.
- **Cogenza:** Devono essere definiti standard unitari e generalmente validi per la pianificazione e lo sviluppo del territorio. Si deve stabilire quali disposizioni a quali diversi livelli amministrativi sono vincolanti per quali pianificazioni subordinate o successive e per quale periodo temporale.
- **Sussidiarietà¹⁵:** Nella ripartizione delle competenze si deve fare in modo che vengano assegnate al livello più basso possibile. Presupposto per l'assunzione di compiti deve essere l'adeguata competenza tecnica¹⁶. Devono essere semplificate o eliminate le fasi procedurali, se e quando è possibile demandare le competenze decisionali a commissioni locali specializzate e tecnicamente competenti.

¹⁵ Questo principio è già riportato nei principi giuridici citati. Menzionandolo in questa sede si intende fare riferimento al particolare significato nel contesto della nuova legge provinciale Territorio e paesaggio.

¹⁶ Se non può essere garantita la competenza specialistica necessaria, o se i compiti possono essere svolti solo in maniera eccessivamente dispendiosa, interviene il livello immediatamente superiore, cercando di evitare ridondanze.

- **Partecipazione:** La legge deve favorire i processi partecipativi¹⁷. La tempestiva partecipazione della popolazione e di rappresentanze di interessi deve essere utilizzata per trovare soluzioni sostenibili a problemi complessi. La partecipazione deve avvenire nella fase di pianificazione e approvazione. In questo modo è possibile individuare ed evitare per tempo conflitti d'uso.

La legge deve consentire e favorire che gli **organi collegiali** diventino **decisionali**. Grazie a un'ampia base di consenso si incrementano la resilienza e autorevolezza nelle decisioni rilevanti per il territorio. La competenza e l'autonomia decisionale devono essere incrementate e chiaramente definite. La composizione delle commissioni deve avvenire sulla base di competenze specialistiche (vedere *punto 7.3*)

□ **Standard qualitativi**

La legge persegue uno sviluppo territoriale di qualità; a tal fine si devono prevedere standard qualitativi¹⁸, (efficienza energetica, protezione dal rumore, accessibilità, fabbisogno di mobilità ecc.). Qualora ritenuto opportuno e sensato, si devono applicare anche standard quantitativi, se contribuiscono a garantire una qualità minima.

Per le decisioni in materia di pianificazione sono imprescindibili quadri conoscitivi completi, attendibili e validati. Per soddisfare questa esigenza, l'amministrazione provinciale deve effettuare un rilevamento su tutto il territorio delle **prestazioni ecosistemiche**¹⁹ – nel senso della valutazione dei benefici e delle utilità che l'uomo trae dagli ecosistemi.

Il rispetto di standard stabiliti deve essere costantemente monitorato. Si deve quindi stabilire un **monitoraggio territoriale** esteso a tutta la Provincia con relativa interpretazione. Nell'ambito di questo monitoraggio deve essere effettuata anche una valutazione quantitativa dei piani urbanistici comunali di tutta la Provincia: i singoli comuni devono creare una rilevazione delle strutture e superfici edificate non utilizzate, comprensiva dell'indicazione del tipo e dell'entità delle potenzialità di riutilizzo. Questi dati devono essere regolarmente aggiornati e resi accessibili al pubblico.

Per i comuni la pianificazione territoriale comporta spesso un dispendio particolarmente elevato di energie a livello organizzativo e tecnico. Devono perciò essere accompagnati in modo professionale in tutti i processi di pianificazione. Ai comuni devono essere offerti servizi qualificati e corsi di aggiornamento.

¹⁷ Anche se questo principio è già stato definito nei principi giuridici citati, viene qui menzionato separatamente per la particolare importanza che riveste in materia di governo del territorio.

¹⁸ Gli standard qualitativi comprendono modalità operative riconosciute che assicurano nella loro corretta applicazione secondo lo stato della tecnica corrispondente la qualità desiderata nel processo e nel risultato.

¹⁹ Il termine „prestazioni ecosistemiche” definisce le diverse prestazioni della natura che sono presupposti per la produzione di innumerevoli beni e servizi nonché per la nostra salute e benessere. Si tratta quindi di prestazioni, beni e servizi degli ecosistemi che hanno per l'uomo ricadute positive dirette ed indirette di tipo economico, materiale o per la salute.

□ **Salvaguardia delle risorse e politica per il suolo**

Uno dei principi centrali della pianificazione e dello sviluppo territoriale in Alto Adige deve essere la salvaguardia delle risorse. Occorre prestare particolare attenzione all'acqua, al suolo e ad altre risorse non rinnovabili.

Le risorse naturali e tutto il paesaggio naturale e culturale dell'Alto Adige devono essere gestiti in modo da rimanere anche in futuro vari e attraenti. Ciò non necessariamente si traduce in rinunce e divieti ma innanzitutto in un utilizzo sostenibile e lungimirante delle risorse naturali in Alto Adige.

Il compito centrale della pianificazione comunale è lo sviluppo lungimirante di nuove aree per gli insediamenti, che servono al soddisfacimento di tutti i bisogni fondamentali (edilizia abitativa, posti di lavoro, infrastrutture ecc.) della popolazione residente, salvaguardando il diritto alla proprietà. Occorre garantire la massima efficienza dell'uso delle aree, garantendo la precedenza agli interessi pubblici e evitando la dispersione edilizia. Per soddisfare la domanda di suolo, gli enti locali possono agire sul mercato fondiario come attori strategici. A questo scopo devono essere resi possibili accordi contrattuali tra enti pubblici e privati, dando sempre preferenza all'interesse pubblico.

6.3 OBIETTIVI

Settori di intervento concreti nella pianificazione territoriale richiedono obiettivi chiari. Le indicazioni tematiche enumerate di seguito sono state elaborate nel corso di incontri con esperti per la concretizzazione delle linee guida.

□ **Vita sociale**

La vita sociale inizia nello **spazio pubblico**: gli si deve dare priorità. Verde pubblico e privato devono essere parte integrante dello sviluppo territoriale. Si deve prestare particolare attenzione alla disponibilità, alla pianificazione e salvaguardia di una rete di spazi aperti all'interno e al di fuori degli insediamenti (reti ecologiche, ricreazione e spazi di sviluppo urbanistico).

Lo sviluppo di attività sociali ed economiche, la coltivazione delle superfici nonché il mantenimento e la protezione della natura e del paesaggio sono esigenze sociali che si attuano nel territorio e che devono essere regolate in compensazione di interessi e obiettivi conflittuali.

□ **Paesaggio provinciale - peculiarità**

L'Alto Adige si distingue a livello culturale, paesaggistico ed ecologico per determinate caratteristiche e particolarità. Queste devono essere conservate.

Lo **spazio rurale e alpino** costituisce la peculiarità dell'Alto Adige e richiede particolare attenzione. Lo stretto intreccio tra zone urbane, rurali e zone ampiamente incontaminate definisce la particolarità dell'Alto Adige e costituisce al contempo l'elemento che contraddistingue l'elevata qualità della vita.

□ Agricoltura

Il **sistema agrario dell'Alto Adige** è caratterizzato dalla produzione sostenibile. Le aziende agricole producono alimenti che raggiungono alti livelli di qualità e contribuiscono in modo considerevole al mantenimento del paesaggio culturale. Le condizioni quadro per il mantenimento, lo sviluppo e la concorrenzialità delle aziende sono da salvaguardare.

In linea generale il territorio al di fuori delle zone insediate è da riservare ad attività che garantiscano un **utilizzo del suolo** finalizzato alla **valorizzazione della capacità ecosistemica**. Pianificazioni di importanza sovralocale (aree di tutela del paesaggio, reti di spazi verdi, zone di rispetto, zone produttive, zone turistiche ecc.) devono essere definite a livello sovracomunale (vedere piani di settore, *punto 7.2*).

□ Tutela della natura e dell'ambiente

In tutte le disposizioni della legge si deve tenere conto della **tutela della natura e dell'ambiente**. Particolare attenzione va data alle *aree naturali protette* o *superfici protette*. Il rispetto dei vincoli deve essere garantito a tutti i livelli e da tutte le istituzioni.

Proprio perché natura e paesaggio rappresentano per l'Alto Adige un bene prezioso, nella nuova legge provinciale per il territorio e il paesaggio deve essere prevista "la via ecologica"²⁰ per **salvaguardare** a lungo termine il **paesaggio aperto**. Ciò significa preservare il più possibile l'esigua risorsa "paesaggio" da lavori di costruzione avventati e da interventi dannosi di qualunque tipo e evitare la strisciante perdita di valori biologici²¹.

□ Sviluppo degli insediamenti

Il principale compito della nuova legge provinciale per il territorio e il paesaggio è quello di garantire per il territorio strumenti di riordino e di sviluppo per tutte le esigenze della società. Per questo viene stabilita una delimitazione degli spazi insediati dal paesaggio culturale e naturale.

Una netta **delimitazione dello spazio insediato** fa chiarezza sull'utilizzazione del territorio e nello stesso tempo permette di ridurre la densità normativa²². Si propone la seguente **articolazione delle aree**:

- a) **entro i confini degli insediamenti** i Comuni devono godere di ampia libertà di gestire e promuovere l'uso e lo sviluppo edilizio;
- b) **al di fuori dei confini degli insediamenti** la priorità va alla lavorazione primaria dei terreni (attività agricola e forestale) come anche alla tutela e allo sviluppo dello spazio naturale per ottenere una connessione degli spazi verdi a garanzia degli interessi ecologici e sociali.

20 Piano di settore Linee guida natura e paesaggio Alto Adige; deliberazione della Giunta provinciale n. 3147 del 2 settembre 2002

21 La tutela della natura non può amministrare solo la "natura residua" ma deve perseguire attivamente il mantenimento e lo sviluppo delle variegata strutture del paesaggio. Ciò significa, oltre alla gestione di aree e superfici protette (aree naturali protette, parchi naturali, biotopi, ecc.), il mantenimento e la cura dell'intero paesaggio (tutela integrale della natura).

22 Secondo il principio „flessibile all'interno, meticoloso all'esterno“

ad a) entro i confini degli insediamenti

Gli **spazi** urbani **per lo sviluppo** entro i confini dell'insediamento devono essere maggiormente utilizzati. Per soddisfare il futuro fabbisogno di spazio deve essere data priorità all'utilizzo di superfici esistenti all'interno dei centri e devono essere completati i vuoti edilizi.

Riutilizzi, trasformazioni e **risanamenti** devono essere promossi attivamente. Deve essere costituito un sistema di gestione del patrimonio immobiliare esistente. Devono essere sviluppate idonee **misure fiscali**, che promuovano l'utilizzo di edifici non utilizzati entro i confini dell'insediamento. Per perseguire l'interesse pubblico devono essere previste anche misure coercitive.

Mediante una **politica abitativa** attiva e interventi di sovvenzionamento nel **mercato delle abitazioni in affitto**, l'Alto Adige deve diventare in futuro un luogo dove abitare sia più accessibile.

I comuni devono avere a disposizione strumenti sufficientemente vincolanti per poter rendere operativa la **tutela degli insiemi** nella struttura abitativa esistente. Si potrà così mantenere e migliorare la qualità estetica dello spazio costruito. Un'altra misura necessaria al rafforzamento e allo sviluppo dei principi della cultura architettonica è la stesura di **indirizzi per la configurazione** degli insediamenti. Alla configurazione dello spazio pubblico deve essere dedicata particolare attenzione per garantire la qualità di vita degli insediamenti secondo principi di sostenibilità.

ad b) al di fuori dei confini degli insediamenti

Al di fuori dei confini degli insediamenti utilizzi e sviluppi moderati sono legati al patrimonio immobiliare esistente. Al di fuori del confine degli insediamenti non sono ammesse trasformazioni di edifici esistenti in abitazioni e la realizzazione di nuovi alloggi non legati a un'attività agricola o ad una attività altrimenti ammessa. Il numero di **secondo case** deve rimanere limitato anche in futuro; devono essere sviluppati di conseguenza meccanismi di politica fiscale.

L'individuazione di nuove aree edificabili al di fuori dei confini dell'insediamento può avvenire solo sulla base di **programmi di sviluppo** (linee guida) a lungo termine. A questo proposito devono essere garantite dal Comune le principali infrastrutture (servizi pubblici, collegamenti stradali, fornitura di acqua, energia e telecomunicazioni ecc.) e parametri di crescita (sviluppo economico, fabbisogno abitativo, offerta culturale).

Deve essere verificata la **legge sui masi chiusi**, affinché non venga utilizzata come strumento per creare diritti edificatori, ma serva prioritariamente alla tutela delle aziende produttive agricole. Con questo intento si devono verificare e valutare i presupposti per la

creazione di nuovi masi chiusi, per trasferimenti o spostamenti, correlati con la loro funzione nel paesaggio culturale²³.

Lo sviluppo degli insediamenti deve avvenire in generale secondo i seguenti principi:

Il **dimensionamento di nuove aree edificabili** deve avvenire sulla base di un'**analisi del fabbisogno** (bilancio dei terreni edificabili con previsioni in riferimento agli obiettivi di sviluppo) per il periodo di pianificazione. Nell'ottica dello "sviluppo verso l'interno" devono essere considerate le riserve nel patrimonio edilizio esistente²⁴. Le agevolazioni edilizie e lo sviluppo del territorio devono essere armonizzati in modo da rafforzare uno sviluppo programmato degli insediamenti e orientato al fabbisogno. Le nuove aree edificabili devono essere contigue a insediamenti esistenti. In questo modo non solo viene rallentata l'ulteriore impermeabilizzazione dei suoli e la dispersione edilizia, ma vengono anche resi più densi e attraenti i centri abitati.

La **realizzazione di nuove abitazioni** deve soddisfare innanzitutto il fabbisogno della popolazione residente riferendosi alla particolare situazione territoriale e socioeconomica di un contesto insediativo. Secondo il principio di giustizia sociale **l'agevolazione dell'edilizia abitativa** deve essere riesaminata al fine di favorire abitazioni più accessibili ed adeguate al fabbisogno e di creare maggior attrazione per il riuso di edifici esistenti. Il fattore centrale della regolamentazione vigente per le zone di espansione che prevede l'obbligo di cessione di una parte dell'aumento del valore – attualmente il 60% della superficie a metà prezzo – a favore dell'amministrazione pubblica, deve essere mantenuto data la sua efficacia e ulteriormente sviluppato per poter soddisfare nuove esigenze in modo flessibile e adeguato.

Deve essere previsto un numero ridotto di **tipologie di destinazioni d'uso**, limitando al minimo necessario le zone "monofunzionali". Le attività produttive che non rilasciano emissioni devono poter essere esercitate anche all'interno delle zone residenziali. All'interno degli insediamenti esistenti devono essere favorite le **destinazioni miste**. Nella diversificazione si deve puntare ad una mixità funzionale di qualità, che garantisca alla popolazione i servizi di vicinato e che, in tutti i casi in cui è possibile escluda il disturbo reciproco, elimini la separazione spaziale tra posto di lavoro e abitazione. Per l'attività edilizia devono essere fissati **standard urbanistici di qualità** che tengano in considerazione l'aspetto degli insediamenti, l'uso adeguato dei terreni nonché gli interessi dei confinanti.

²³ La misura minima delle superfici coltivate per l'istituzione di nuovi "masi chiusi" e le procedure di valutazione devono essere verificate. L'approfondimento di questo tema deve essere concordato con il Dipartimento competente per l'agricoltura.

²⁴ Massima "il marrone prima del verde" secondo programma di coalizione per la legislatura 2013-2018.

□ **Economia**

Le attività economiche sono il fondamento della società e come tali sono in stretta relazione con tutte le altre strutture e processi territoriali e sociali. La pianificazione territoriale ha in questo caso il compito di influenzare e contemporaneamente di stimolare questa interazione nell'interesse di tutti. La legge deve garantire le condizioni quadro per la **concorrenzialità** e la **produttività** delle imprese nella Provincia.

Con la nuova legge provinciale Territorio e paesaggio la Provincia riconosce come proprio obiettivo un'economia concorrenziale, improntata sulla conoscenza con alta capacità produttività, partendo dai seguenti tre meccanismi d'azione:

- mantenimento dei riferimenti territoriali per attività economiche fortemente ancorate al territorio (p. e. produzione agricola, turismo);
- ulteriore sviluppo degli attuali vantaggi collegati alla posizione;
- promozione della mixité funzionale con bilanciamento preventivo nel territorio degli interessi economici e non.

Un aspetto centrale consiste nell'ulteriore sviluppo degli attuali **vantaggi insediativi**. A tale scopo devono essere sviluppati anche progetti di insediamento sovracomunali per le imprese. Per le imprese esistenti vengono definiti incentivi per rimanere sul territorio e per svilupparsi in loco secondo necessità. Nuove sedi d'impresa devono trovare collocazione nelle zone produttive esistenti che vanno eventualmente rivitalizzate, fintanto che saranno disponibili strutture esistenti adeguate alle esigenze. In linea di massima, soltanto dopo l'esaurimento delle strutture disponibili potranno essere individuate nuove aree produttive.

Nell'ottica di una mixité funzionale si devono favorire in modo particolare le **imprese più piccole**. Soprattutto nello spazio rurale occorre introdurre incentivi alle imprese esistenti, perché restino sul posto.

Il **turismo** in Alto Adige riveste un'importanza economica molto elevata. Per questa ragione viene rivolta particolare attenzione allo sviluppo sostenibile della destinazione turistica. Ne fanno parte in particolare circuiti economici per piccoli ambiti, cooperazioni locali e scambi economici con imprese del posto. Lo **sviluppo** edilizio **delle imprese turistiche** e delle relative infrastrutture deve avvenire in armonia con le esigenze paesaggistiche e sociali.

□ **Mobilità**

Per lo sviluppo della mobilità devono essere elaborati **piani della mobilità** sulla base del principio delle unità territoriali sovracomunali, funzionalmente omogenee, incentivando eventualmente l'associazione volontaria in ambiti funzionali. Un obiettivo importante è garantire accessibilità in tutta la provincia. Nel piano della mobilità vengono analizzati i flussi di traffico sovracomunali e il loro sviluppo e trattate previsioni di piano con impatti rilevanti per il traffico.

Il trasporto pubblico e **offerte di mobilità alternativa** devono essere potenziati. Nel concreto devono essere pianificate le reti e i nodi, illustrati tracciati sovracomunali alternativi e i punti di

raccordo con i flussi di traffico interni ai comuni. Deve essere trattato l'aspetto qualitativo delle circonvallazioni e il modo per evitare conflitti futuri. La legge deve formulare direttive per **i piani della mobilità** in modo che diventi assolutamente vincolante definire strategie a livello sovramunicipale. Anche la pianificazione per i grandi comuni deve tenere conto degli ambiti funzionali (agglomerazione, bacino) e dei raccordi con i comuni confinanti.

□ Infrastrutture

Lo sviluppo dei principali assi e nodi delle infrastrutture tecniche (mobilità, energia, comunicazione, banda larga ecc.) deve essere di competenza provinciale. Nell'ampliamento delle infrastrutture tecniche deve essere garantito **l'inserimento nel territorio e nel paesaggio**, ciò significa valutare **l'impatto territoriale e ambientale**. L'incentivazione con risorse finanziarie pubbliche deve essere subordinata alla dimostrazione della sostenibilità ambientale di queste infrastrutture.

□ Perequazione e vincoli

Il principio vigente a partire dalla legge provinciale n. 15/1972 (vedere *punto 4*), riguardante l'obbligo di cedere all'amministrazione pubblica una parte dell'aumento di valore riconducibile a misure di pianificazione, deve essere conservato ed ulteriormente sviluppato²⁵ nella sua efficacia anche per altri, determinanti contenuti di piano. Attraverso forme di perequazione da definire contrattualmente, possono essere superati vincoli normativi e la rigida obbligazione di cessione di parte del terreno. In questo modo, sempre nel rispetto dell'interesse pubblico, si aprono spazi di manovra equilibrati ed adeguati alle esigenze per l'amministrazione pianificante ma anche per i proprietari dei terreni.

Il sistema di incentivazione ed esproprio deve essere controllato in modo da evitare l'impiego di risorse pubbliche che comportino aumenti sproporzionati del valore delle aree e degli immobili.

Il **sistema dei vincoli**²⁶ deve essere armonizzato e reso conforme al diritto comunitario: a tale scopo si propone di uniformare la durata di validità dei vincoli e di integrarla con possibilità, a determinate condizioni, di liberarsi dal vincolo. Ciò significa che i vincoli devono generalmente essere previsti a tempo indeterminato e che la possibilità di cessazione del vincolo sia condizionata ad un'adeguata **compensazione** a favore dell'amministrazione pubblica. Le agevolazioni che hanno determinato l'imposizione di vincoli sono da rifondere alla pubblica amministrazione in misura da stabilire. A tale scopo devono essere sviluppate misure contrattuali e fiscali.

²⁵ Vedi anche Legge 244/2007, Artikel 1, Absatz 258: "Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale."

²⁶ Tutte le misure in questo ambito devono essere concordate con i Dipartimenti competenti per il libro fondiario, l'edilizia abitativa e l'economia.

7 INDICAZIONE SU STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE, COMMISSIONI, APPROVAZIONI E CONTROLLI

Gli organi della pubblica amministrazione assolvono a diversi livelli al compito di attuare i programmi territoriali. Con l'ausilio di diversi strumenti di pianificazione vengono definiti e messi in atto gli obiettivi e gli orientamenti di sviluppo della pianificazione e dell'ordinamento territoriale. L'attuazione può avvenire a livello generale o settoriale e in base a provvedimenti a differenti scale dimensionali territoriali. La ripartizione coerente delle competenze assicura la gestione sostenibile dello sviluppo del territorio (cfr. *punto 7.2*)

7.1 STRUMENTI DEL LORO AMBITO D'AZIONE

- ❑ Il **piano guida** (visione) indica lo sviluppo strategico a lungo termine della Provincia. I contenuti che vi sono stabiliti non sono articolati a livello territoriale, ma indicano obiettivi generali di sviluppo della Provincia. La Giunta provinciale rende la propria dichiarazione programmatica coerente al piano guida.
- ❑ Il **piano strategico** (finora il LEROP) è un documento a carattere programmatico che illustra a grandi linee gli assi di sviluppo. Si basa sul piano guida e rappresenta, con il catalogo degli obiettivi e delle misure, la guida per l'attuazione a medio termine. Il piano strategico è vincolante per tutti i livelli subordinati.
- ❑ I **piani di settore** regolano questioni tecnico-tematiche su temi rilevanti. I piani di settore riguardano tutto il territorio provinciale e contengono prescrizioni vincolanti per i livelli di pianificazione subordinati. Si deve perseguire la coerenza economico-finanziaria dell'attuazione dei contenuti della pianificazione. Temi dei piani settoriali sono, tra gli altri, paesaggio e aree protette, pericoli naturali, località centrali, mobilità e infrastrutture principali.
- ❑ **Programmi di sviluppo regionale** sono strumenti di pianificazione programmatica con funzione di coordinamento sia territoriale che interdisciplinare. Con il piano viene definito lo sviluppo territoriale dei comuni in una visione sovracomunale. L'ambito di pianificazione viene definito sulla base della complessa rete delle funzioni. Questo consente l'utilizzo più efficiente delle risorse economiche di questi ambiti funzionali.
Lo sviluppo concordato degli insediamenti è un tema centrale, perciò in futuro devono essere definiti in modo vincolante spazi destinati all'insediamento a livello sovracomunale. L'elaborazione avviene in un gruppo interdisciplinare (pianificazione del paesaggio, architettura, urbanistica, infrastrutture ecc.). Le indicazioni del programma di sviluppo regionale sono sovraordinate alla pianificazione a livello comunale.
- ❑ Il **piano comunale** definisce lo sviluppo territoriale della superficie comunale per il periodo di pianificazione stabilito. Entro il periodo di pianificazione il piano comunale può essere modificato solo se questo rientra nell'interesse pubblico. Il piano comunale definisce il quadro per l'assetto urbano e definisce anche zone da sottoporre a ristrutturazione urbanistica. Devono essere rispettati standard qualitativi, obiettivi e contenuti di pianificazione stabiliti a livello

sovraordinato. A livello di pianificazione comunale vengono trattati in modo integrato lo spazio edificato, il paesaggio aperto e la tutela (utilizzo delle aree, tutela della natura e del paesaggio, infrastrutture ecc.).

- Per parti del territorio comunale vengono redatti **piani attuativi**. I piani attuativi definiscono le regole per edificare, rendere accessibili e dotare di infrastrutture le aree di pianificazione, con particolare attenzione alla configurazione degli spazi pubblici e delle aree verdi. Tutti i costruttori devono partecipare ai costi e agli oneri urbanistici. Il piano di attuazione approvato deve costituire la premessa per forme semplificate di permessi di edificare.

Nei piani indicati può essere prevista la facoltà di concordare tra attori pubblici e privati obiettivi di pianificazione su **progetti** concreti. I progetti devono essere in sintonia con le indicazioni e prescrizioni dei piani. **Accordi programmatici**²⁷ con gli attori della pianificazione pubblica possono anche determinare l'immediato adeguamento dei piani.

Tutti i progetti con effetti importanti sulla struttura del territorio (paesaggio costruito e libero) devono essere valutati con gli strumenti idonei nel processo di **valutazione di impatto ambientale e paesaggistico**.

7.2 ARTICOLAZIONE DELLE COMPETENZE

I due livelli amministrativi competenti per la gestione del territorio in Alto Adige – la Provincia e i Comuni – assolveranno a questo compito anche in futuro. Ad integrazione della attuale ripartizione delle competenze, viene previsto di regolamentare la collaborazione tra i comuni in *ambiti funzionali*. Ne risulta la seguente nuova articolazione delle competenze:

- **Livello provinciale:** la pianificazione provinciale cura la pianificazione generale e indica obiettivi di sviluppo strategici validi per l'intera Provincia. La pianificazione territoriale a livello provinciale può essere costituita da diversi piani (piano guida, piano strategico, piano di settore).
- **Livello sovracomunale:** in relazione a specifiche tematiche la Provincia o i Comuni definiscono ambiti funzionali per i quali devono essere redatti programmi di sviluppo regionali²⁸. La definizione degli ambiti di pianificazione si riferisce a strutture omogenee (necessità funzionali).
- **Livello comunale:** i Comuni elaborano il piano comunale, che stabilisce l'ordinato sviluppo e utilizzo del territorio comunale e del paesaggio; le prescrizioni delle pianificazioni di livello superiore devono essere recepiti ed attuati. I Comuni elaborano piani attuativi per parti del territorio comunale.

Gli attuali livelli amministrativi e la prevista integrazione con un livello sovracomunale intende favorire la **collaborazione dei comuni** in ambiti funzionali e nello stesso tempo offrire un adeguato supporto tecnico ai Comuni per la loro pianificazione.

²⁷ Il 16.04.2015 il Consiglio provinciale in seduta plenaria ha già affrontato il tema della partecipazione di privati a piani e progetti di ristrutturazione urbana ed è emerso che l'interesse pubblico deve sempre essere la priorità.

²⁸ I programmi di sviluppo regionale definiscono misure per l'attuazione di obiettivi per uno sviluppo ordinato del territorio in spazi funzionali, rappresentando in tal modo un piano guida del territorio.

	Strategia generale	Sviluppo provinciale	Temi settoriali	Sviluppo regionale	Sviluppo comunale
Provincia	Visione	Piano strategico	Piano di settore		
sovracomunale				Programmi di sviluppo regionali	
Comune					Piano comunale/ Piano di attuazione

Legenda
■ vincolante ■ facoltativo

Figura 5: Compiti di pianificazione e livelli di intervento

Gli attuali strumenti di pianificazione territoriale dell'Alto Adige vengono in gran parte confermati. La novità che viene ad aggiungersi è la possibilità di elaborare **piani** e programmi **sovracomunali**.

Questa articolazione assicura la pianificazione sovraordinata e allo stesso tempo garantisce flessibilità ai livelli amministrativi più bassi. I piani a livello sovracomunale non sono di competenza di un ente o di un livello amministrativo proprio, ma sono elaborati insieme in una conferenza di servizi. I contenuti ed i rapporti tra i singoli documenti di piano dovranno essere ulteriormente definiti.

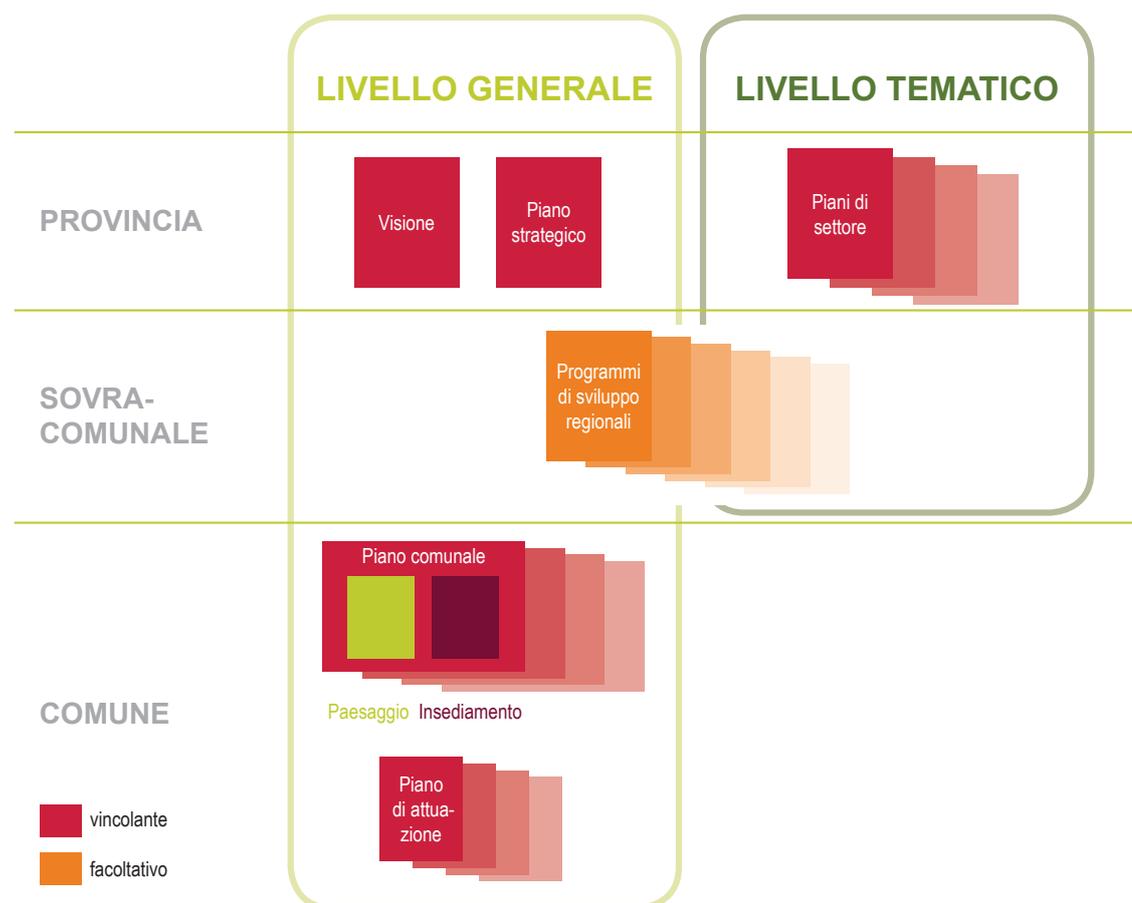


Figura 6: Ripartizione delle competenze della pianificazione territoriale

Lo strumento dei **piani di settore**²⁹ deve includere le prescrizioni per lo **sviluppo della natura e del paesaggio** (biotopi, monumenti naturali, aree paesaggistiche protette, zone di rispetto ecc.). Tali prescrizioni dovranno essere recepite in modo vincolante dalla pianificazione comunale.

L'amministrazione provinciale deve contribuire alla pianificazione comunale e sovracomunale mettendo a disposizione in misura maggiore le proprie **banche dati**³⁰ ed il sostegno tecnico qualificato. In questo modo si può prevedere un sostegno nei compiti di pianificazione anche nel settore dell'amministrazione esclusiva dei comuni.

7.3 COMMISSIONI

Per un'efficace gestione del territorio, la densità della normazione dovrà essere ridotta e limitarsi soprattutto a stabilire standard. La pianificazione deve svilupparsi con attenzione alla sua efficacia ed all'interesse pubblico.

Al fine di garantire, nell'ambito delle attribuzioni così ampliate, la qualità delle valutazioni tecniche di questioni rilevanti, si prevede il mantenimento o l'introduzione dei seguenti organi collegiali:

- ❑ **Commissione comunale per il territorio e il paesaggio:** da consulenze e valutazioni tecniche su piani e progetti complessi a livello comunale. Viene nominata a livello sovracomunale e in maggioranza formata da esperti nominati dai comuni. Gli esperti delle commissioni devono essere gli stessi per i comuni che fanno parte di uno stesso ambito funzionale e devono assumere compiti di coordinamento della pianificazione sovra comunale; il loro incarico non deve superare la durata di una legislatura nello stesso ambito funzionale. Devono essere privilegiate decisioni condivise sul posto, con il coinvolgimento diretto di ciascun committente anche nella forma di colloqui di consulenza sull'attività edilizia. La competenza decisionale spetta al sindaco.
- ❑ **Commissione provinciale per il territorio e il paesaggio:** esprime valutazioni tecniche su piani, progetti e temi che richiedono l'intesa con l'amministrazione provinciale. È costituita da diverse sezioni (urbanistica, tutela del paesaggio, verde-verde ecc.).
- ❑ **Collegio per il territorio e il paesaggio:** valuta gli interventi paesaggistici ed architettonici oggetto di ricorso. In caso di ricorsi che non rientrano fra le competenze esclusive dei comuni, decide la Giunta provinciale in via definitiva.
- ❑ **Comitato provinciale per la cultura edilizia ed il paesaggio:** fornisce, su richiesta facoltativa, consulenza alle amministrazioni e ai committenti, quando per la loro dimensione o localizzazione gli interventi edilizi progettati hanno effetti rilevanti sull'estetica dei luoghi e sul paesaggio.

²⁹ In uno specifico piano di settore devono essere previste in modo vincolante a livello di piano comunale, le definizioni delle competenze da assumere e le delimitazioni delle zone protette ed i contenuti per biotopi, monumenti naturali, aree paesaggistiche protette, zone di rispetto e simili.

³⁰ I sistemi informativi e di elaborazione dati della Provincia e dei Comuni devono essere sviluppati verso una piattaforma efficiente delle informazioni, comunicazioni e scambio dati. Deve essere ottimizzata la fruibilità da parte dei cittadini.

Tali **organi collegiali** devono garantire un'elevata competenza tecnica e corrispondere all'obiettivo della semplificazione e dello snellimento dell'amministrazione pubblica. La loro **organizzazione** deve essere regolata in maniera specifica; attraverso un regolamento interno da emanare devono essere stabiliti compiti, competenze, modalità delle decisioni e composizione.



Figura 7: Composizione della nuova commissione comunale (a titolo esemplificativo).

Per garantire e **sviluppare** ulteriormente la **qualità tecnica** degli organi collegiali, l'amministrazione provinciale deve fornire adeguate **misure di assistenza e formazione**. Queste devono favorire una competente capacità decisionale di questi organi. Solo in questo modo è possibile ridurre la densità normativa della nuova legge provinciale Territorio e paesaggio.

7.4 AUTORIZZAZIONI

Devono essere messe in campo tutte le modalità per una sostanziale **semplificazione amministrativa**. Specialmente per i piani, progetti e interventi devono essere semplificate le complessità nelle procedure e nelle documentazioni necessarie seguendo i principi di proporzionalità, economicità e efficienza.

La nuova legge provinciale deve creare i fondamenti per procedimenti semplificati secondo il principio di sussidiarietà: in base a requisiti da definire (dimensioni, posizione, piano di attuazione, principi di composizione formale) determinati interventi possono essere eseguiti sotto la **propria responsabilità** anche senza presentazione alla commissione, dopo avvenuta segnalazione di inizio attività e senza autorizzazione formale.

Le competenze sulla sorveglianza, il controllo e le sanzioni devono essere regolate con apposite norme di attuazione secondo i principi indicati in precedenza.

8 SINTESI E PROSPETTIVE

Il presente documento è il risultato della prima parte del processo che dovrebbe sfociare in una deliberazione della Giunta provinciale sulle **linee guida e gli obiettivi** per una legge provinciale Territorio e paesaggio sostanzialmente nuova (cfr. *punto 2.1*). Il risultato del vasto **processo di discussione e lavoro** descritto è documentato dalla presente relazione e contiene **premesse, linee guida e obiettivi**, oltre a una serie di direttive tecniche e organizzative a diversi livelli e per diversi enti territoriali.

I principi sviluppati sono da intendersi come base su cui lavorare per **elaborare la nuova legge provinciale** per il territorio e il paesaggio (cfr. *punto 8.2*). Si è volutamente mantenuto il presente testo in forma astratta per poter assistere in modo diretto la stesura della nuova legge.

8.1 SINTESI

La **nuova legge provinciale Territorio e paesaggio** dovrà regolare in un unico testo di legge le materie oggi distinte dell'**urbanistica** e della **tutela del paesaggio**.

Per la definizione dei compiti è stato convocato un **gruppo di esperti** che ha trattato e discusso ampiamente i temi selezionati, incontrandosi in diversi tavoli di lavoro, suddivisi per argomento (cfr. *punto 3.1*). Le tematiche sviluppate dal gruppo di esperti nei singoli tavoli di lavoro sono state elaborate in base alla seguente **struttura**:

- ❑ **premesse**: indicano i compiti fondamentali della politica, in merito alla gestione territoriale. Sono il presupposto per tutte le decisioni conseguenti sulla pianificazione;
- ❑ **linee guida**: rappresentano valori di riferimento per la gestione e la pianificazione territoriale, a prescindere da livelli decisionali o questioni tematiche;
- ❑ **obiettivi**: indicazioni tematiche concrete che devono essere prese in considerazione nello sviluppo di piani e programmi.

Il compito centrale della nuova legge provinciale consiste nel **garantire** un **equilibrio** sostenibile tra gli interessi dell'economia e quelli di *natura e paesaggio*, tra "utilizzo" e "tutela".

I compiti principali elaborati come **premesse** comprendono, secondo l'opinione degli esperti convocati ai tavoli di lavoro, le seguenti quattro indicazioni di valenza generale:

- ❑ **semplicità e chiarezza**: la rappresentazione semplice è un fattore chiave per la facile comprensibilità della legge e garantisce trasparenza e vicinanza ai cittadini;
- ❑ **priorità dell'interesse pubblico**: le disposizioni urbanistiche devono servire al bene comune; va valutato il superiore interesse pubblico;
- ❑ **equilibrio**: si deve tendere a equilibrare gli interessi tra aspetti pubblici, in particolare natura e paesaggio, e i diversi usi e attori;

- ❑ **sostenibilità:** per la scarsità delle risorse, la sostenibilità viene individuato quale principio guida dello sviluppo del territorio; interventi sul territorio devono promuovere uno sviluppo dal punto di vista ecologico, economico, culturale e sociale;
- ❑ **risorse e qualità:** tecnici qualificati e risorse corrispondenti sono le premesse per garantire lo sviluppo integrato e un accompagnamento di consulenza per tutti i progetti.

Il processo di discussione con gli esperti ha fornito numerose **linee guida** per la pianificazione territoriale, che sono indipendenti dalle specifiche tematiche e valide senza riferimenti diretti ai livelli decisionali:

- ❑ **quantum satis:** nel redigere la legge si deve procedere in base al principio di regolare “il meno possibile, non più del necessario”; gli attori privati devono poter operare liberamente all’interno di queste prescrizioni;
- ❑ **flessibilità:** la legge deve creare ambiti di intervento tali da permettere di adeguarsi flessibilmente agli sviluppi attuali o alle mutevoli condizioni quadro;
- ❑ **governance:** la legge deve creare le basi per la direzione e lo sviluppo coordinati di programmi e piani, per poter sfruttare meglio le sinergie tra enti locali, settore pubblico e privato;
- ❑ **sussidiarietà:** nella ripartizione delle competenze si deve fare in modo che vengano assegnate al livello più basso possibile; presupposto per l’assunzione di compiti deve essere l’adeguata competenza tecnica;
- ❑ **standard qualitativi:** si devono adottare misure che garantiscano uno sviluppo territoriale di qualità; solo dove opportuno e efficace, vengono definiti anche standard quantitativi;
- ❑ **salvaguardia delle risorse e politica per il suolo:** la gestione delle risorse naturali deve essere condotta in modo che il paesaggio e l’ambiente dell’Alto Adige continuino a rimanere vari e attraenti per i residenti e per i turisti; questo non si traduce necessariamente in rinunce e divieti ma innanzitutto in un utilizzo sostenibile e lungimirante delle basi naturali della vita.

Le linee guida sono state concretizzate, nel corso degli incontri con gli esperti, attraverso gli **obiettivi** riportati di seguito:

- ❑ **vita sociale:** lo sviluppo delle attività sociali ed economiche, la coltivazione delle aree agricole e la cura e la tutela della natura e del paesaggio sono le esigenze sociali che devono essere regolate nel bilanciamento di condizioni di interesse contrapposte;
- ❑ **paesaggio provinciale – peculiarità:** il territorio rurale e alpino costituisce la peculiarità dell’Alto Adige e richiede particolare attenzione; in particolare lo stretto intreccio tra zone urbane, zone rurali e zone prevalentemente incontaminate, definisce la particolarità dell’Alto Adige ed è allo stesso tempo l’elemento che contraddistingue l’elevata qualità della vita;
- ❑ **agricoltura:** il sistema agrario dell’Alto Adige è caratterizzato dalla produzione sostenibile. Le condizioni quadro per il mantenimento, lo sviluppo e la concorrenzialità delle aziende agricole sono da salvaguardare;

- ❑ **tutela della natura e dell'ambiente:** particolare attenzione va data alle aree naturali protette o superfici protette; il rispetto dei vincoli deve essere garantito a tutti i livelli e da tutte le istituzioni;
- ❑ **sviluppo degli insediamenti:** una netta distinzione dello spazio insediato dal paesaggio culturale e naturale fa chiarezza sull'utilizzazione del territorio; all'interno dei confini degli insediamenti devono essere maggiormente sfruttati gli spazi urbani in trasformazione; al di fuori dei confini degli insediamenti non devono essere più consentite trasformazioni di edifici esistenti in abitazioni e la realizzazione di nuove abitazioni che non siano collegate ad una attività agricola o ad altre ammesse.
Le nuove zone abitative devono essere dimensionate sulla base di un'analisi del fabbisogno per il periodo definito per la pianificazione; la realizzazione di nuove abitazioni deve soddisfare innanzitutto il fabbisogno della popolazione residente riferendosi alla particolare situazione territoriale e socioeconomica di un contesto insediativo; l'agevolazione nell'edilizia abitativa deve favorire abitazioni più accessibili ed adeguate al fabbisogno e creare maggior attrazione per il riuso di edifici esistenti; lo spazio pubblico è il punto di partenza della pianificazione degli insediamenti, gli si deve dare priorità; si devono perseguire le destinazioni miste con attività economiche compatibili;
- ❑ **economia:** la legge deve garantire le condizioni quadro per la concorrenzialità e la produttività delle imprese nella Provincia; un aspetto centrale consiste nell'ulteriore sviluppo degli attuali vantaggi di localizzazione; a tale scopo devono essere sviluppati progetti di insediamento sovracomunali per le imprese;
- ❑ **mobilità:** la nuova legge deve mettere in primo piano una accessibilità equilibrata di tutta la provincia e una mobilità sostenibile; il trasporto pubblico e le offerte di mobilità alternativa devono essere potenziati; nello sviluppo del territorio si devono tenere in considerazione i flussi di traffico sovracomunali e il loro sviluppo;
- ❑ **infrastrutture:** lo sviluppo degli assi principali e dei nodi delle infrastrutture tecniche deve essere di competenza del livello provinciale; nella costruzione di nuove infrastrutture deve essere garantito l'inserimento nel territorio e nel paesaggio con particolare attenzione alle aree sensibili dal punto di vista naturale o storico-culturale;
- ❑ **perequazione e vincoli:** Il principio del sistema di perequazione deve essere mantenuto ed ulteriormente sviluppato: l'impiego di risorse pubbliche non può comportare aumenti sproporzionati del valore degli immobili. Il sistema del vincolo deve essere armonizzato e reso conforme al diritto europeo.

La nuova legge deve prevedere una ridefinizione degli **strumenti di pianificazione** pubblici. Rappresentano la base operativa della nuova legge:

- ❑ il **piano guida** (visione) indica lo sviluppo strategico a lungo termine della Provincia. I contenuti che vi sono stabiliti non sono articolati a livello territoriale, ma indicano obiettivi di svilup-

po generali della Provincia. La Giunta provinciale rende la propria dichiarazione programmatica coerente al piano guida;

- il **piano strategico** (finora LEROP) è un documento a carattere programmatico che illustra a grandi linee gli assi di sviluppo. Si basa sul piano guida e rappresenta, con il catalogo degli obiettivi e delle misure, la guida per l'attuazione a medio termine. Il piano strategico è vincolante per tutti i livelli subordinati;
- i **piani di settore** regolano questioni tecnico-tematiche su temi rilevanti; i piani di settore riguardano tutto il territorio provinciale e contengono prescrizioni vincolanti per i livelli di pianificazione subordinati. I piani devono avere un orientamento strategico. Temi dei piani settoriali sono, tra gli altri, paesaggio e aree protette, pericoli naturali, località centrali, mobilità e infrastrutture principali;
- i **programmi di sviluppo regionale** sono strumenti di pianificazione programmatica con funzione di coordinamento sia territoriale che interdisciplinare. L'ambito di pianificazione viene definito sulla base della relazione funzionale (ambiti funzionali). Lo sviluppo concordato degli insediamenti è un tema centrale – in questo modo gli ambiti di insediamento devono essere individuati in modo vincolante;
- il **piano comunale** definisce lo sviluppo territoriale del territorio comunale per il periodo di pianificazione stabilito. Il piano comunale definisce il quadro per l'assetto urbano e definisce anche zone da sottoporre a ristrutturazione urbanistica. Spazio edificato, paesaggio aperto e compiti di tutela devono essere trattati in modo integrato;
- i **piani attuativi** definiscono, per parti del territorio comunale, le prescrizioni per l'edificazione e l'urbanizzazione delle rispettive aree di pianificazione. Tutti i costruttori devono partecipare ai costi e agli oneri urbanistici. Il piano di attuazione approvato è il presupposto per la forma semplificata dei permessi di costruire.

Nei piani elencati può essere prevista la possibilità di realizzare obiettivi di pianificazione con progetti concreti, anche attraverso la partecipazione di privati e di attori pubblici.

Nella nuova impostazione dello sviluppo del territorio e del paesaggio in Alto Adige viene attribuita particolare importanza alla definizione di nuovi **livelli di competenze**. L'attuale modello di pianificazione viene integrato dalla previsione di forme di collaborazione tra i comuni in ambiti funzionali. Ne risultano le seguenti nuove attribuzioni di competenze:

- **livello provinciale:** la pianificazione provinciale cura la pianificazione generale e indica obiettivi di sviluppo strategici validi nell'intera Provincia; la pianificazione territoriale a livello provinciale può essere costituita da più piani indipendenti (visione, piano strategico, piano di settore);
- **livello sovracomunale:** la Provincia o i Comuni all'occorrenza individuano ambiti funzionali per i quali devono essere elaborati programmi di sviluppo regionali; la definizione degli ambiti di pianificazione è orientata a strutture omogenee o esigenze funzionali;

- ❑ **livello comunale:** i comuni elaborano il piano comunale, che disciplina l'ordinato sviluppo e utilizzo del territorio comunale e del paesaggio (sintesi tra piano urbanistico e piano paesaggistico); per parti del territorio comunale è prevista l'elaborazione di piani attuativi.

Gli attuali livelli amministrativi in Alto Adige e la loro prevista integrazione attraverso un livello di intervento sovracomunale devono favorire la collaborazione dei comuni in ambiti funzionali e al contempo offrire un supporto tecnico nei compiti della pianificazione comunale.

Al fine di garantire, nell'ambito delle attribuzioni ampliate, la qualità delle valutazioni tecniche di questioni rilevanti, si prevede l'istituzione dei seguenti **organi collegiali**:

- ❑ **Commissione comunale per il territorio e il paesaggio:** da consulenze e valutazioni tecniche su piani e progetti complessi a livello comunale; sarà composta in maggioranza da esperti e opera anche a livello sovra comunale; devono essere privilegiati colloqui di consulenza sull'attività edilizia, decisioni sul posto con il coinvolgimento diretto di ciascun committente;
- ❑ **Commissione provinciale per il territorio e il paesaggio:** esprime valutazioni tecniche su piani, progetti e temi che richiedono l'intesa con l'amministrazione provinciale;
- ❑ **Collegio per il territorio e il paesaggio:** valuta gli interventi paesaggistici ed architettonici oggetto di ricorso; la decisione definitiva spetta alla Giunta provinciale;
- ❑ **Comitato provinciale per la cultura edilizia ed il paesaggio:** fornisce, su richiesta facoltativa, consulenza alle amministrazioni ed ai committenti, quando gli interventi edilizi progettati per la loro dimensione o localizzazione hanno effetti rilevanti sull'estetica dei luoghi e sul paesaggio.

Gli organi collegiali da istituire devono disporre di elevata competenza tecnica e corrispondere all'obiettivo della semplificazione e dello snellimento dell'amministrazione pubblica. Devono essere previste strutture di servizio e di formazione.

Il gruppo di esperti convocato per lo sviluppo delle linee guida e degli obiettivi per la nuova legge provinciale per il territorio e il paesaggio ha discusso una serie di **misure politico-urbanistiche** che possono contribuire a un ordinamento urbanistico adeguato agli obiettivi.

- ❑ Il fattore di successo fondamentale per l'**ordinamento urbanistico** altoatesino risiede nello **stretto coordinamento** e nella **collaborazione** con altre materie specialistiche, in particolare edilizia abitativa agevolata, agricoltura e silvicoltura e il sistema di esproprio. Le relative **discipline giuridiche**³¹ (ordinamento dei masi chiusi), legge sull'edilizia abitativa agevolata, legge forestale e legge sugli espropri) devono essere accuratamente coordinate con la nuova legge Territorio e paesaggio.
- ❑ Per l'attività edilizia devono essere fissati **standard urbanistici**, che tengano conto sia della forma dell'insediamento e dell'utilizzo adeguato di terreni, sia anche degli interessi dei confinanti.

31 In queste materie giuridiche si sta attualmente lavorando alle riforme, che devono essere coordinate con i presenti contenuti.

- ❑ Le norme fondamentali per lo sviluppo del territorio e del paesaggio altoatesini relative alle **zone di espansione** sono state a lungo la principale strada che l'Alto Adige ha seguito per soddisfare il fabbisogno di terreni edificabili. Ora deve essere adottato un **riorientamento dall'espansione allo sviluppo interno**.
- ❑ La conformazione degli ambiti di insediamento esistenti e nuovi deve tenere conto della previsione in misura adeguata di **spazi pubblici, spazi aperti e aree verdi**.
- ❑ Si deve fare in modo di mettere in atto in tutti i comuni una maggiore **tutela degli insiemi** come integrazione necessaria alla classica tutela dei beni culturali.
- ❑ Deve essere mantenuta l'efficacia di speciali strumenti quali **zone di espansione** e **convenzioni urbanistica**, i quali devono però essere perfezionati secondo le esigenze attuali.
- ❑ Adeguati **strumenti di tassazione** devono incentivare l'**utilizzo di edifici vuoti** entro i confini di insediamento.

Le sfide delle **analisi degli impatti** di progetti importanti per il territorio e il paesaggio (valutazione dell'impatto territoriale, valutazione dell'impatto paesaggistico, valutazione ambientale strategica, valutazione dell'impatto ambientale) richiedono una qualificazione del personale tecnico e risorse adeguate.

La qualità necessaria a tutti i livelli della pianificazione territoriale – di natura contenutistica e tecnico-formale – può però essere raggiunta e mantenuta solo se gli enti locali affrontano di propria iniziativa la **responsabilità per i loro compiti di pianificazione**. Entrambe le cose sono necessarie: strutture idonee da parte della Provincia e impegno da parte dei Comuni.

L'idea di sviluppare linee guida e obiettivi come **base** per la successiva fase di **elaborazione del testo legislativo** per il territorio e il paesaggio è riconducibile all'idea di individuare e valorizzare **fattori di successo** dell'urbanistica in Alto Adige: nel presente lavoro sono stati trattati i temi della semplicità e chiarezza, dell'equilibrio e sostenibilità; per una nuova legge si deve ancora aggiungere il fattore della **capacità di innovazione**.

8.2 PROSPETTIVE

Le presenti **linee guida e obiettivi** devono rappresentare il fondamento per l'elaborazione del testo della nuova legge provinciale Territorio e paesaggio; rappresentano la **prima fase di lavoro** – fase I nel processo di elaborazione della nuova legge provinciale.

L'avvio della successiva **fase di lavoro** – fase II, dell'elaborazione del testo della nuova legge, è previsto a partire da metà del 2015. A questo riguardo si deve ancora stabilire nel dettaglio la collaborazione tra la Ripartizione 28 Natura, paesaggio e sviluppo del territorio e un gruppo di **esperti di diritto** da istituire. È previsto l'accompagnamento da parte del gruppo direttivo e da altri tecnici. Entro la **fine del 2016** si concluderà l'elaborazione del testo della nuova legge provinciale.

A partire dall'inizio del 2017 è prevista la preparazione graduale del processo per la deliberazione sulla **legge provinciale Territorio e paesaggio** ed entro la fine del 2017 ne è prevista la conclusione. Queste scadenze corrispondono all'attuale **legislatura** 2013-2018.

Bolzano/Vienna, 22 luglio 2015

Dipl. Ing. Anton Aschbacher (responsabile di progetto)

Dipl. Ing. Ernst Mattanovich (moderatore)

9 INDICE DELLE FONTI

Prof. Federico del Giudice: Procedimento Amministrativo e Diritto di accesso. Fasi, tempistica e profili di responsabilità; Accesso agli atti e tutela della privacy; Appendice normativa. Edizione Giuridiche Simone 2012

Legge sul procedimento amministrativo; testo coordinato 07.08.1990 n. 241, G.U. 18.08.1990

Legge provinciale Nr.17/93

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01)

Piano di settore Linee guida natura e paesaggio in Alto Adige; Delibera della giunta provinciale N. 3147 del 2 settembre 2002

Programma di coalizione per la Legislatura 2013 – 2018

Presidente della provincia Arno Kompatscher, Dichiarazione di governo del 30 dicembre 2013

10 INDICE DELLE FIGURE

<i>Figura 1:</i> Struttura del processo di elaborazione	4
<i>Figura 2:</i> Svolgimento del processo di elaborazione a livello operativo	5
<i>Figura 3:</i> Processo di elaborazione completo	6
<i>Figura 4:</i> Panoramica delle direttive generali e tematiche	14
<i>Figura 5:</i> Compiti di pianificazione e livelli di intervento	26
<i>Figura 6:</i> Ripartizione delle competenze della pianificazione territoriale	26
<i>Figura 7:</i> Composizione della nuova commissione comunale (a titolo esemplificativo).	28