

Regione Toscana

Norme per il governo del territorio. Proposta di Legge Regionale toscana

Cos'è il governo del territorio

Ragionare sul territorio, senza ridurlo alla sola componente ambientale, oppure ai soli temi dei beni culturali, del paesaggio o peggio ancora identificarlo solo con l'urbanistica intesa come disciplina dell'edificare, contribuirà a migliorare notevolmente il significato del termine e soprattutto a posizionare possibili politiche di governo a tutti i livelli istituzionali.

Una delle cause non secondarie della dissipazione del patrimonio culturale, della devastazione dell'ambiente e dell'alterazione del paesaggio sta proprio nella cattiva gestione del territorio, della frammentazione del suo governo, cioè della separatezza nella quale è ridotto il suo controllo.

È chiaro che non si può affidare il governo di questa strategia alla sola strumentazione urbanistica, ma appunto al governo del territorio. Governare non per dirigere ma per rendere coesa e coerente l'intenzionalità dei programmi politici con le politiche del territorio e con quelle della programmazione e questa con i programmi di sviluppo e i soggetti locali. Un'azione collaborativa e interistituzionale che coinvolga, stabilmente, le Regioni, le Province e i Comuni e che si apra alla democrazia partecipativa e sostantiva dal basso dei cittadini, rimettendo al centro del governo ordinario delle città e dei territori il metodo della pianificazione e della programmazione, come attività connotanti il ruolo stesso delle pubbliche amministrazioni.

L'idea politica, in breve, è quella di mantenere vivo un legame fecondo tra politiche del territorio e politiche di sviluppo, in un tessuto che è, tradizionalmente, alla base del riformismo e di molta parte del regionalismo italiano più recente. Questo significa pensare ad un modello di governo del territorio che coniughi sostenibilità ed efficienza, nel quale al Piano è affidata la prospettiva temporale lunga, la cornice con la quale definire le certezze, gli elementi saldi e le connessioni profonde che condizionano inevitabilmente qualsiasi comportamento umano sul territorio e al programma il compito di sviluppare in una prospettiva temporale breve e flessibile le potenzialità che il territorio stesso esprime.

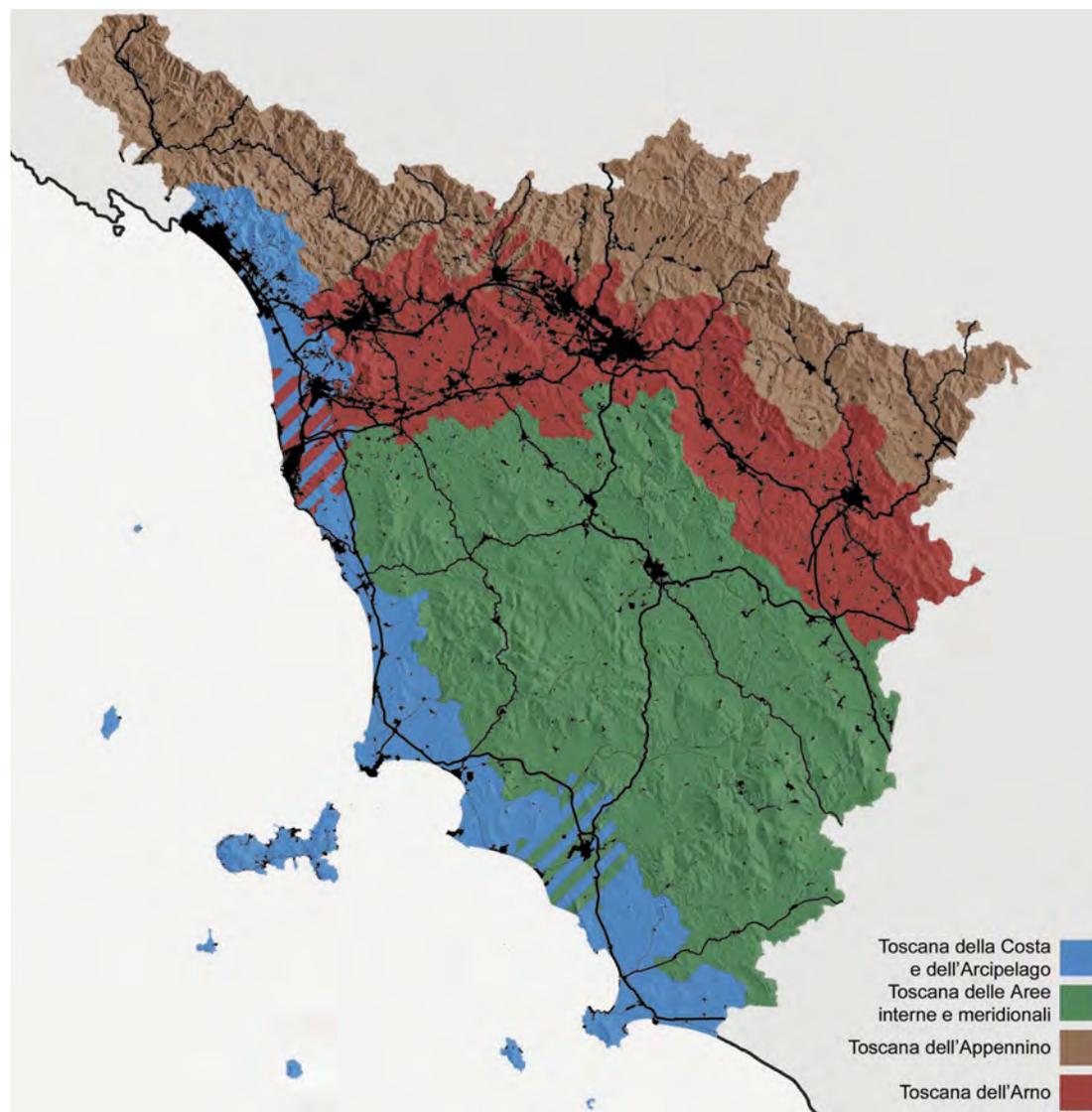
In questo senso, intendiamo accentuare la distinzione che la Lr 5/95 ha posto tra i contenuti strutturali e gli aspetti gestionali ed operativi degli strumenti per il governo del territorio.

Le modalità di funzionamento della Pubblica amministrazione e l'iniziativa privata non sono due fini in sé contrapposti; ma due modi a disposizione della società per conseguire, caso per caso, circostanza per circostanza, gli obiettivi e i risultati che si sono espressi e programmati.

Ciò porta a lavorare in cooperazione, ma con distinzione di ruoli identificabili nello slogan "piani pubblici, progetti pubblico-privati o privati"; allo stesso tempo significa anche reinventare totalmente il governo e le sue

modalità, introducendo nei comportamenti, nella organizzazione e nelle scelte tecniche della pianificazione la valutazione integrata, dando attuazione innovativa alla Direttiva 2001/42/Cee concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

Il principio nodale che deve essere esplicitamente richiamato è che la pianificazione e la programmazione costituiscono



Ambiti territoriali regionali.

il metodo ordinario per l'organizzazione della pubblica amministrazione e per le modalità del governo del territorio. Prendendo atto della necessità di superare la inaccettabile rigidità che caratterizza la precedente generazione dei Piani regolatori, tanto da averli resi quasi estranei alle dinamiche economiche e incapaci di concorrere alla definizione ed all'attuazione di politiche di sviluppo sostenibile, si è scelta la via di recuperare il metodo della programmazione – pianificazione territoriale come attività permanente della Pubblica amministrazione, con decisi correttivi per riallineare i tempi ed i contenuti della pianificazione alle reali esigenze delle politiche di sviluppo. La conclusione logica è evidente: l'affermazione di principi fondamentali verso la collettività quali il diritto di tutti a partecipare alle scelte ed il non delegabile dovere della pubblica amministrazione di governare le trasformazioni territoriali nel rispetto delle risorse territoriali.

Una nuova legge come Legge quadro e Codice regionale per il governo del territorio

La Toscana intende riaffermare ed evolvere i principi affermati dalla Lr 5/95 ed in particolare:

1. renderli del tutto coerenti con i nuovi principi costituzionali, comunque già in buona misura presenti in quella Legge;
2. rafforzare le sinergie tra i soggetti e tra i settori, attraverso un procedimento unificato che aumenti l'efficienza dei percorsi decisionali e il riallineamento delle norme di riferimento in un Codice regionale per il governo del territorio;

3. di conseguenza, assumere i contenuti delle nuove disposizioni comunitarie in ordine alla valutazione integrata degli atti strategici;
4. migliorare l'efficacia nel perseguimento degli obiettivi della riforma.



Immagini del paesaggio toscano.

Pensare e realizzare gli strumenti per attuare davvero la sussidiarietà e la differenziazione

Ai Comuni servono riferimenti certi entro cui gestire una completa autonomia; essi stessi chiedono un controllo degli effetti sovracomunali delle scelte.

La Regione deve essere il soggetto che definisce le strategie generali dello spazio anche in riferimento alle politiche europee e a quelle delle regioni limitrofe. Questo significa stabilire un forte rapporto fra programmazione generale dello sviluppo e pianificazione territoriale. Il Piano regionale di sviluppo ed il Piano di indirizzo territoriale operano in forte sinergia. Il Pit è nello stesso tempo lo strumento territoriale del Prs e momento di proposta e di verifica per le politiche di sviluppo.

La Regione deve definire le regole invariabili in riferimento ai livelli prestazionali irrinunciabili esercitando il potere regolamentare generale, dando così certezza ai soggetti pubblici e privati.

Alla Provincia è affidato il compito di definire le condizioni di sostenibilità.

Al livello intermedio si definiscono i contenuti programmatici dello sviluppo sostenibile (obiettivi, azioni, progetti di sviluppo locale come cerniera tra *top - down* e *bottom - up*): al Ptc è affidato il compito di raccordare con propri indirizzi le strategie regionali al governo del territorio comunale.

Al Comune è attribuita la competenza in ordine alla disciplina dell'utilizzazione e della trasformazione delle risorse del territorio nell'ambito comunale; in tal senso il Comune:

- riconosce le identità dei luoghi e tutela le risorse essenziali del territorio;
- definisce gli indirizzi per il governo del territorio comunale espressi dalla comunità locale, nel rispetto di

- quelli espressi dalla Regione e dalla Provincia, dei quali promuove ove occorra i necessari adeguamenti;
- stabilisce gli obiettivi delle proprie politiche di settore e ne definisce l'attuazione programmata.



Immagine del paesaggio toscano.

Un modello efficiente e sostenibile: un procedimento unificato per la formazione degli atti di pianificazione

I principi del governo del territorio sono affermati anche per le azioni di settore attraverso la definizione di obiettivi valutati in relazione ad ambiti di sviluppo e ricercando sinergie intersettoriali. Punto fondamentale è la definizione di un procedimento unificato e di valutazioni integrate.

Spariscono dalla Legge i procedimenti ora previsti per la formazione e l'approvazione dei diversi strumenti, sostituiti dalla definizione di uno schema di procedimento unificato a valere verso tutti gli atti incidenti sul territorio. Si prevede di ricondurre ai principi propri del governo del territorio una serie di procedimenti di settore, di origine regionale o statale, il cui esito operativo induce effetti e trasformazioni significativi sul territorio e sulle sue risorse e che, ad oggi, rispondono a criteri in varia misura separati, estranei e talvolta conflittuali, rispetto ai procedimenti ed agli obiettivi della sostenibilità affermati dalla Lr 5/95.

Fra questi assumono evidente importanza i temi dei Programmi complessi, degli sportelli unici, le tante procedure messe in campo dal Settore ambientale, nazionale ed europeo, che generano ulteriori complessità e separatezze, rendendo sempre più complessi i rapporti fra le norme generali di governo del territorio e quelle di settore.

La nuova Legge prevede un unico schema di procedimento per la formazione e l'approvazione di tutti gli atti aventi effetto sul territorio.

Si definiscono i capisaldi del procedimento (avvio, progressiva definizione del progetto, verifiche, formalizzazione, evidenza pubblica, ecc.) definendo per ciascun caposaldo le funzioni da svolgere e le prestazioni qualitative da garantire. Il titolare del procedimento è l'unico responsabile della perfetta legittimità di esso, non essendoci alcun soggetto sovraordinato che approvi. Tale assunto, già presente nella legge vigente, viene rafforzato eliminando tutte le residue ambiguità.

Particolare rilievo è dato all'avvio del procedimento, il momento in cui il titolare del procedimento provoca

l'incontro e la sinergia di tutti i soggetti, dai quali si attende un sostanziale apporto in termini di qualità, di definizione del quadro delle conoscenze, delle regole e degli obiettivi e di quelli che, per competenza espressa, sono tenuti ad esprimersi sul prodotto finale. Lo scopo evidente è quello di trasferire il massimo di conoscenze alla successiva fase di progettazione, dotandola così di quanto necessario per conseguire i dovuti livelli di qualità e rendendola consapevole da subito delle regole secondo le quali sarà valutata.

I soggetti interessati all'avvio non saranno, quindi, solo i livelli istituzionali, ma tutti quei soggetti, pubblici e



Immagini del paesaggio toscano.

privati che, per loro funzione e ruolo specifico, il titolare del procedimento ritenga essere effettivi portatori di conoscenza, ovvero gestori di regole formalmente espresse ed incidenti sul procedimento, oppure titolari di un potere decisionale concorrente loro assegnato dalla Legge.

Nel corso dell'iter progettuale il titolare del procedimento può porre in essere momenti formali di verifica, da stabilire all'atto di avvio, per garantire progressivamente la correttezza dello sviluppo progettuale e per portare tempestivamente gli eventuali correttivi, evitando al massimo che essi intervengano nella fase terminale del procedimento.

Elaborato il progetto, la legittimità di questo, la compatibilità e la coerenza con gli strumenti di riferimento vengono certificate, formalmente, dalle strutture tecniche responsabili del procedimento (autocertificazione).

Tutto avviene prima che l'organo politico istituzionale del titolare del procedimento assuma le proprie determinazioni in modo autonomo e consapevole

Alla luce della riforma del titolo V della Costituzione e dei recenti orientamenti della relativa giurisprudenza, non sembra da escludere che la norma regionale possa incidere sui comportamenti degli organi statali nell'esercizio delle loro competenze amministrative in materia di governo del territorio. Sembra possibile che la Legge individui nei suoi procedimenti forme e momenti di concertazione operativa per attivare processi di collaborazione secondo il principio della leale collaborazione.

La nuova Legge afferma inoltre la necessità di procedere a valutazioni integrate degli effetti ambientali/

territoriali, economici, sanitari e sociali indotti dalle trasformazioni del territorio risorsa. Essa prevede che tali valutazioni siano effettuate nella fase di predisposizione dei piani o programmi, comunque prima della loro adozione, così da permettere alle amministrazioni competenti di operare scelte coerenti (valutate) con i principi dello sviluppo sostenibile

La nuova legge stabilisce infatti che “ogni soggetto che intende adottare uno strumento della pianificazione territoriale o un atto del governo del territorio effettua la valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, sociali, economici e sulla salute umana, anche in più momenti, a partire dalla prima fase utile delle elaborazioni, prima che vengano assunte determinazioni impegnative, anche per consentire la scelta motivata tra possibili alternative e per individuare aspetti che richiedano ulteriori integrazioni o approfondimenti.” Le valutazioni compiute in una fase di elaborazione non sono ripetute con lo stesso livello di approfondimento e con le stesse modalità nelle fasi successive.

La nuova Legge conferma che le disposizioni di carattere territoriale degli atti delle politiche di settore siano preventivamente sottoposte ad una verifica tecnica di compatibilità relativamente all'uso delle risorse essenziali del territorio. Dell'esito delle verifiche è dato espressamente atto nel provvedimento di approvazione dell'atto di programmazione settoriale. Gli strumenti della pianificazione territoriale determinano quali atti del governo del territorio debbano essere sottoposti alle valutazioni

Costruire riferimenti legislativi unificati per coniugare sviluppo e tutela

L'obiettivo è stato in primo luogo quello di sincronizzare e portare a coerenza le diverse norme, in primo luogo quelle regionali, in tutte quelle materie che direttamente e tradizionalmente attengono all'urbanistica ed al territorio e che, ancora oggi, risultano “esterne” alla Lr 5/95, anche se in parte ne hanno assunto i principi.

L'elenco è consistente e riguarda aspetti che vanno dal recupero del patrimonio edilizio esistente agli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone a prevalente funzione agricola, dalla normativa edilizia alla disciplina paesaggistica, dall'edilizia residenziale o produttiva di iniziativa pubblica al commercio, dalla mobilità alla gestione dei tempi, ai porti e approdi turistici.

In questa operazione, si è affrontato il tema importante della disciplina paesaggistica. Per quanto si intende riaffermare la convinzione che da sempre ha caratterizzato la Toscana, secondo la quale la presenza di un Piano dotato di specifiche norme sulla qualità paesaggistica e architettonica, degli interventi da trasporre nella disciplina urbanistica locale, possa e debba costituire condizione per una modalità di gestione della tutela del paesaggio diversa da quella attuale. Il riconoscimento della sussistenza nel Piano di tali norme si porrebbe infatti come condizione di garanzia della correttezza e della qualità degli interventi più efficace ed efficiente dell'attuale procedimento autorizzativo.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Regione Toscana

IL CASO

I Progetti integrati per le risorse culturali

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Intero territorio regionale

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Valutazione e concertazione