



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Pianificazione come metodo ordinario di governo del territorio

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Pianificazione come metodo ordinario di governo del territorio / G. DE LUCA; M. GAMBERINI. - In: URBANISTICA INFORMAZIONI. - ISSN 0392-5005. - STAMPA. - 191:(2003), pp. 28-29.

Availability:

This version is available at: 2158/16805 since:

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

7

Classificazione sismica e governo del territorio

Riduzione del rischio sismico a scala urbana e territoriale

Messa in sicurezza del territorio: un importante obiettivo per la pianificazione; norme tecniche per le costruzioni; cenni sull'esperienza francese; l'esperienza

in Lombardia; prevenzione sismica e Contratti di Quartiere II; il caso di Nocera Umbra; mitigazione del rischio sismico in Campania

27

Riforma nazionale e nuove leggi regionali

Rapporto Stato-Regioni nel governo del territorio

Toscana: pianificazione come metodo di governo ordinario; Regione Liguria: Lr 36/1997 e proposta di revisione; Emilia-Romagna:

il processo di rinnovamento della strumentazione urbanistica; Basilicata: la problematica attuazione della legge urbanistica

49

Ambiente e territorio

Progetto Adapt per la riconversione produttiva sostenibile dell'Agro romano; "speriamo che sull'ambiente l'Italia non faccia

scuola in Europa"; riconciliare pianificazione territoriale e programmazione economica locale; dal Parco del Pollino

191

Rivista
bimestrale
Anno XXXII

settembre-ottobre
2003

€ 9,10

INU
Edizioni

Pianificazione come metodo di governo ordinario in Toscana

Giuseppe De Luca e Marco Gamberini *

Nella proposta di revisione della lurtoscana, il concetto di "catena cooperativa" contenuto nella legge 5/1995 viene sviluppato nella "governance interistituzionale integrata", un sistema di livelli pianificatori diversificati e complementari

La legge regionale 5/95 nasce dall'irrompere dei temi ambientali, e dei primi più evidenti effetti dei processi di globalizzazione economico-finanziaria, nella pratica amministrativa legata alle trasformazioni fisiche del territorio. Tutela dei paesaggi e dell'ambiente e nuove dimensioni del mercato globale sono lo sfondo sostantivo entro cui ha preso corpo e cercato di dare risposte la legge regionale che li ha ricomposti, insieme alla pianificazione urbanistica, in un unico quadro di regole per il territorio.

Pur nei riferimenti costituzionali allora presenti, e con una normativa-quadro nazionale di riferimento datata 1942, che imponevano una modalità gerarchica forte tra gli enti e gli strumenti istituzionali ed un campo disciplinare limitato all'ordinato sviluppo degli insediamenti e delle infrastrutture, la legge 5 introdusse quella che si può definire come "catena cooperativa multiattore", cioè una concertazione interistituzionale esplicita (di interessi ed azioni) nella convinzione dell'indivisibilità delle competenze nel processo di pianificazione.

Catena cooperativa fondata sull'assun-

zione di comuni principi (es. sostenibilità, responsabilità) e concetti (es. risorsa, invariante, sistema, statuto) e cercando di declinarli tutti in maniera sostantiva. Rimandiamo ad un solo esempio per farci capire: "nuovi impegni del suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono di norma consentiti quando non sussistono alternative di riuso" (art. 5, c. 4).

L'idea di fondo è che il metodo della pianificazione deve diventare strumento fondamentale dell'agire amministrativo, cioè del governo del territorio (da qui anche il titolo della legge); e che questo debba avere le connotazioni della cautela nei confronti di una risorsa non riproducibile, come il territorio.

Il percorso che ha portato la Toscana alla legge 5 è stato in fondo lo stesso che ha portato la cultura della pianificazione dal campo della "urbanistica" come la definiva la legge del 1942, alla dilatazione massima, operata con il Dpr 616, fino alla disciplina dell' "uso e assetto del territorio".

Il dispositivo della 5, la sua struttura, la sua carica di originalità, i suoi limiti sono noti ai lettori di *UI* per ritornarci; come nota è l'influenza che la legge ha avuto sia nel dibattito disciplinare che in alcune meccanismi normativi di altre Regioni.

Otto anni di applicazione, con 234 comuni su 287 (l'81,5%) che hanno attivato le procedure per il nuovo piano regolatore e ben 79 (il 33,7%) che le hanno già concluse, tutte le Province dotate di un proprio strumento territoriale (e alcune in fase di revisione), così come la stessa Regione sono, seppur dal

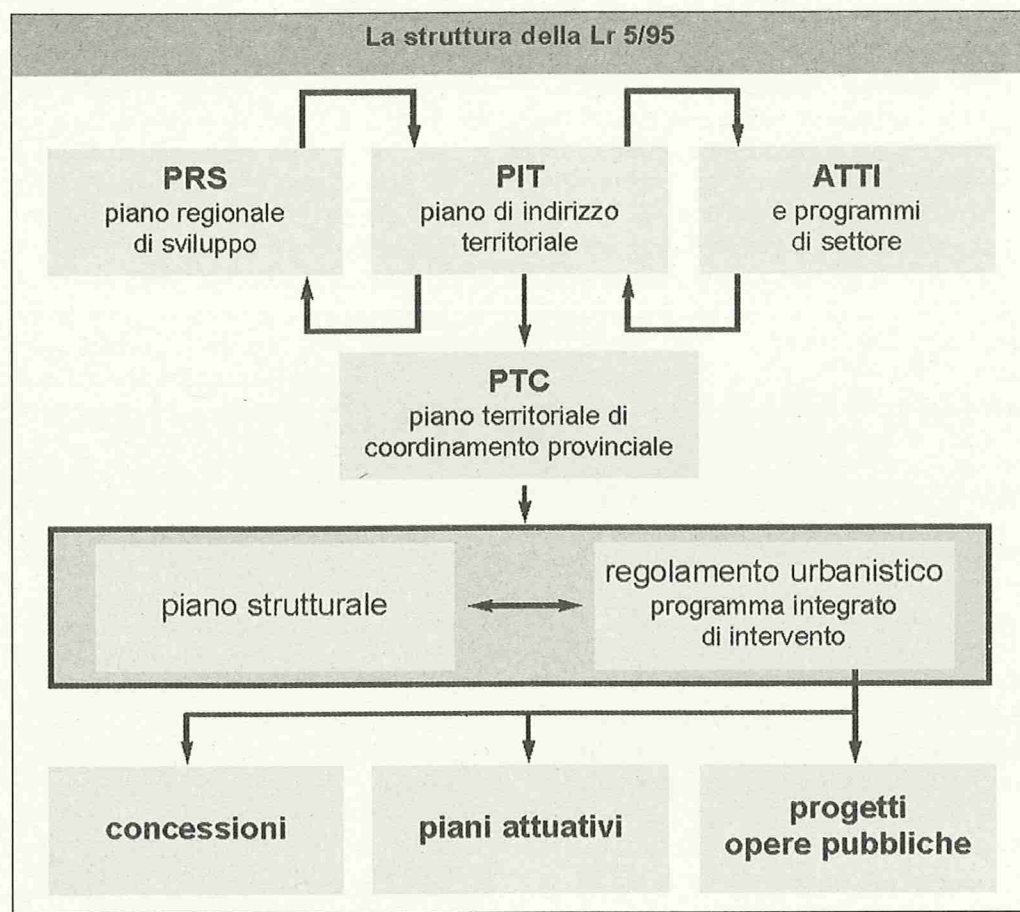
solo punto di vista statistico, un significativo successo amministrativo.

Nello stesso tempo, proprio l'estesa applicazione, ha fatto emergere limiti e problemi** cui, approfittando della riscrittura del Titolo V della Costituzione e dell'emanazione di alcune direttive europee (tra cui quella sulla valutazione ambientale strategica), por mano.

Si trattava di sviluppare il concetto di "catena cooperativa", che ambigualmente si collegava al modello gerarchico "a cascata" dei livelli della pianificazione nel concetto di "governance interistituzionale integrata" cui non poteva che corrispondere un sistema di livelli pianificatori diversificati e complementari.

La novità legislativa non poteva dunque nascere in modo autoreferenziale: da qui l'attivazione di un gruppo di lavoro che ha iniziato in maniera insolita: quattro sedute di *brain storming* cui hanno partecipato tecnici degli enti locali, amministratori, professionisti, esponenti del mondo accademico, nonché rappresentanti delle associazioni sindacale e di categoria. La prima bozza è stata presentata in un apposito convegno, nel dicembre del 2002, e subito dopo attivate consultazioni con i rappresentanti di Anci e Urpt che ha portato a definire una struttura normativa condivisa da presentare alla Giunta regionale, applicando da subito il nuovo dettato costituzionale della pari dignità degli enti istituzionali.

La bozza di nuova legge non rivoluziona la precedente normativa, ma ne rafforza gli assunti, puntando decisamente



verso la definizione di un procedimento unico che riassume in sé scelte di ordine urbanistico, ambientale, territoriale attraverso l'introduzione delle valutazioni integrate strategiche degli effetti delle trasformazioni sulla risorsa territorio, non a valle del procedimento, ma in maniera contestuale o comunque prima della fase di adozione.

È ormai del tutto chiaro che occorre andare ben oltre. Si è aperta una fase di elaborazione che coinvolge assieme all'urbanistica tutti gli altri settori interessati al governo del territorio. Si tratta di riallineare tutte le relative disposizioni legislative e regolamentari in un corpus unico e coerente che semplifichi l'orientamento degli operatori ed accresca l'efficacia delle norme.

La nuova legge intende evolvere i principi affermati dalla 5/95 ed in particolare:

1. - affermare la necessità di procedere a valutazioni integrate degli effetti ambientali/territoriali, economici, sanitari e sociali indotti dalle trasformazioni del territorio risorsa;
2. - prevedere 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;

3. - affermare i principi del governo del territorio 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 delle valutazioni integrate);

4. - apportare i correttivi che risultano opportuni in base all'esperienza di otto anni di gestione della 5/95, per rendere più snelli i procedimenti, precisare la definizione dei contenuti degli strumenti del governo del territorio (PIT regionale, PTC provinciali, PS comunali) secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, prevedendo per ognuno una parte "statutaria" ed una parte più direttamente operativa;

5. - garantire la continuità, e la permanente adeguatezza e la certificabilità dei dati conoscitivi su cui si fonda e si valuta l'azione di governo del territorio,

evitando vuoti di conoscenza, ridondanze, duplicazioni e costi economici fortemente crescenti a carico delle istituzioni e dei privati.

In questo contesto lo stesso principio di sviluppo sostenibile territoriale viene meglio strutturato ed è inteso come un processo evolutivo che assicuri ad un tempo:

- a) la coesione economica e sociale;
- b) la conservazione e la gestione delle risorse del territorio;
- c) una equilibrata competitività del territorio;
- d) la valorizzazione delle potenzialità e delle tendenze locali allo sviluppo;
- e) la sicurezza rispetto ai fattori di rischio.

L'azione del governo del territorio è dunque un atto pregnante per le istituzioni, è al contempo un atto di programmazione e un atto di pianificazione, cioè un momento di definizione di obiettivi e un momento di definizione dei percorsi e delle regole cui giungere a quegli obiettivi. Proprio per questo la nuova normativa intende il governo del territorio nel duplice significato di: insieme delle attività relative all'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse che lo costituiscono; momento per assicurare il coordinamento delle politiche e la sinergia delle azioni di tutti i settori capaci di incidere sulle risorse stesse al duplice fine dello sviluppo sostenibile e della massima efficacia delle azioni dei settori.

In conclusione l'innovazione, rispetto alla legge 5, è costituita dal più chiaro ruolo che assume il territorio, considerato come l'elemento chiave per governare i tempi contraddittori dell'economia, estrapolando dalle tradizioni, dai modi di vivere, dalle strutture fisiche dei paesaggi, i principi e i valori civili che devono guidare l'agire amministrativo degli enti locali.

* Segretario e Tesoriere di Inu Toscana.

** Per il più recente resoconto rimandiamo al fascicolo Toscana del Rapporto dal territorio 2003, curato e pubblicato a cura dell'INU; e al recente volume curato da M. Morisi e A. Magnier, *Governo del territorio: il modello Toscana*, Il Mulino, Bologna 2003.