



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Verso il nuovo Piano di indirizzo territoriale

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

Original Citation:

Verso il nuovo Piano di indirizzo territoriale / G. De Luca; I. Ricci. - In: CONTESTI. - ISSN 2035-5300. - STAMPA. - nn. 1/2:(2007), pp. 56-58.

Availability:

This version is available at: 2158/783728 since: 2017-05-14T12:43:35Z

Terms of use:

Open Access

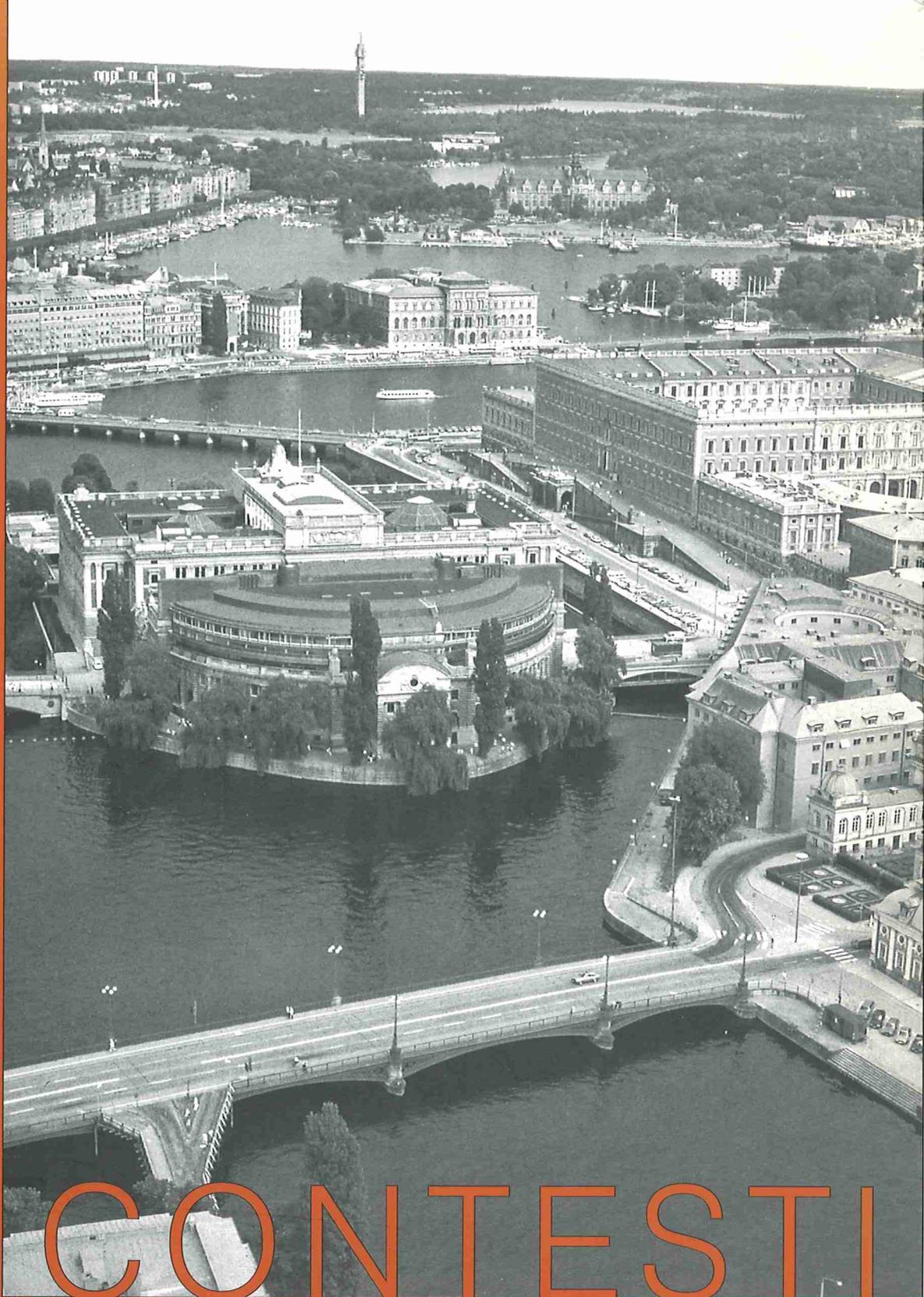
La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)



RIVISTA DEL DIPARTIMENTO DI URBANISTICA E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO, UNIVERSITÀ DI FIRENZE



CITTÀ TERRITORI PROGETTI

2/2007

Piano e buongoverno
della città

La concertazione istituzionale in Toscana

Giuseppe De Luca, Ida Ricci*

È noto che l'interpretazione del principio di sussidiarietà verticale, contenuto nella legge regionale toscana 1/05 *Norme per il governo del territorio*, presenta ancora elementi di incertezza per la sua reale applicazione nel sistema decisionale pubblico. La discussione è ancora aperta sia nel mondo accademico sia in quello tecnico-professionale. Alberto Magnaghi ce lo ricorda in questo stesso numero della rivista. Anzi, presentando la proposta di legge sulle nuove forme della partecipazione nella costruzione delle intenzionalità pubbliche, egli individua in essa uno dei più robusti meccanismi di sostegno all'attività decisionale degli enti locali e, conseguentemente, un mezzo per meglio puntualizzare alcuni elementi di incertezza legati agli «istituti della partecipazione» presenti nella Lr 1/05.

In questo contributo ci proponiamo di ripercorrere le procedure della concertazione istituzionale, così come queste sono tracciate nell'ordinamento regionale vigente, cercando di evidenziare quelli che secondo noi sono i punti più critici e alcuni nodi non risolti nella filiera del nuovo sistema di controllo e costruzione dei documenti di pianificazione in Toscana. L'aspetto è uno dei punti più problematici nella collaborazione interistituzionale e, di converso, di interconnessione con i percorsi decisionali inclusivi che stanno caratterizzando la pianificazione contemporanea (BOBBIO 2004). Riflettere sulle procedure della concertazione in Toscana merita, poi, una riflessione particolare, sia per l'attenzione che la stampa nazionale e regionale sta recentemente riservando agli enti locali e alla stessa normativa regionale sul governo del territorio¹, sia perché nel panorama delle nuove leggi regionali successive alla riforma costituzionale del titolo V nel 2001², si può certamente parlare di una "proposta Toscana" caratterizzata dal chiaro e netto presupposto della a-gerarchia nel governo del territorio tra i livelli amministrativi territoriali e delle integrazione negli strumenti pianificatori, che ha fatto della regione un vero e proprio "caso"³.

Questa interpretazione regionale delle modifiche costituzionali nel campo della strumentazione del governo del territorio ha portato a eliminare le verifiche di conformità da parte degli enti sovraordinati, affidando questo compito di verifica allo stesso ente che elabora il piano, e specificatamente alla rinnovata figura "monocratica" del *responsabile di procedimento*, di cui parleremo tra poco. La legge toscana è, infatti, l'unica tra le leggi regionali post 2001, ad aver abolito qualsiasi verifica di conformità da parte di un ente sovraordinato, affidandosi, da un lato all'autodeterminazione degli enti locali e, dall'altro, ancorando l'attività della pianificazione ad un sistema di concertazione esplicita tra gli apparati tecnico-burocratici degli enti locali che dovrebbero concordare, preventivamente, valori comuni e regole d'uso e fissarle in un apposito *statuto del territorio*, come garanzia di accertamento delle scelte e, quindi, di autoregolamentazione e sostenibilità⁴.

Altra peculiarità del caso toscano è la discrezionalità lasciata agli enti territoriali in merito alle procedure concertative, che alcune leggi urbanistiche regionali post 2001 hanno generalmente fissato (soprattutto a

livello regionale e provinciale) con strumenti quali le *conferenze di pianificazione* (vedi riquadro), mentre in Toscana sono affidate al cosiddetto atto di *avvio del procedimento*, che riporta – seppur in maniera succinta – la proposta di piano nella sua organizzazione, nei suoi contenuti e nelle sue scelte (obiettivi e azioni) e negli effetti attesi. In quest'atto è compreso l'elenco dei soggetti (cioè l'arena che il piano intende mobilitare) ai quali si chiedono non solo i pareri richiesti per legge, quanto le eventuali segnalazioni, le proposte, i contributi e le condizioni per la buona riuscita del piano.

Sta funzionando o meno questo nuovo meccanismo regionale? Prima di rispondere illustriamolo.

Il sistema di concertazione istituzionale in Toscana

La concertazione istituzionale nei procedimenti ordinari di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale riposa essenzialmente su tre articoli della Lr 1/05, il primo di principi, gli altri due di procedura:

– l'art. 7, comma 5: «I comuni, le province e la regione, gli enti parco e gli altri soggetti, pubblici e privati, nonché i cittadini, singoli o associati, partecipano alla formazione degli strumenti della pianificazione territoriale [...] e degli atti di governo del territorio»;

– l'art. 15: «I comuni, le province e la regione provvedono all'approvazione degli strumenti della pianificazione territoriale [...] e delle varianti dei medesimi [provvedendo] preliminarmente alla trasmissione, a tutti i soggetti interessati, dell'apposita comunicazione di avvio del procedimento»⁵;

– l'art. 17, comma 1: «il soggetto istituzionalmente competente all'adozione dello strumento della pianificazione territoriale comunica tempestivamente il provvedimento adottato agli altri soggetti e trasmette ad essi i relativi atti. Entro e non oltre sessanta giorni dalla data del ricevimento della notizia o del provvedimento adottato, tali soggetti possono presentare osservazioni al piano adottato»⁶.

Al di là delle procedure ordinarie, la concertazione istituzionale può avvenire anche tramite *accordo di pianificazione* o facendo appello, in caso di controversia, alla *conferenza paritetica interistituzionale*, di cui parleremo in seguito.

In parte questi istituti, e i relativi percorsi, affondano le loro radici nell'esperienza pianificatoria messa in atto a partire dalla seconda metà degli anni novanta, con la precedente Lr 5/95 (ora abrogata); in parte sono il "naturale" risultato della cancellazione della gerarchia nel governo del territorio tra gli enti istituzionali. O meglio dell'affermazione che ogni ente ha competenze proprie sul territorio amministrato⁷.

La vecchia Lr 5/95 prevedeva due strumenti principali che, nei procedimenti ordinari, garantivano la coerenza e conformità delle politiche e dei piani a tutti i livelli:

– per il piano di indirizzo territoriale (Pit) regionale e per i piani territoriali di coordinamento provinciali: una serie di conferenze di programmazione cui partecipavano gli enti locali interessati;

– per il piano strutturale comunale (ancora facente parte del piano regolatore generale nella Lr 5, assieme al regolamento urbanistico e al programma integrato di intervento): un parere di conformità alle prescrizioni e agli indirizzi dei piani regionali e provinciali (rilasciato dalla provincia).

Entrambe queste modalità sono state eliminate dalla Lr 1/05, che istituisce

un unico procedimento valido per tutti gli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio⁹ ovvero il *procedimento unificato*, regolato dagli artt. 15-18 della legge.

Il procedimento unificato è significativo dell'interpretazione che la regione Toscana dà al principio di sussidiarietà verticale tra i diversi livelli istituzionali. Come abbiamo già detto, non vi sono più verifiche di conformità e di coerenza realizzate dall'ente sovraordinato; è invece un *responsabile del procedimento* (art. 16) monocratico che veglia a che lo strumento o atto, che è stato chiamato a presiedere, si conformi regolarmente. Non è precisato chi possa rivestire questo ruolo nella legge, ma è generalmente una persona interna all'amministrazione competente che elabora lo strumento. Qui si apre un tema molto delicato: il tipo di formazione necessaria per onorare un istituto così centrale nel nuovo sistema di pianificazione e, soprattutto, la capacità tecnica ed etica nel mantenere una "terzietà" nell'atto decisionale⁹. Definire un'agenda di lavoro con il gruppo di progettazione del piano, saper leggere e interpretare apparati progettuali e normativi di altri enti e agenzie, aver cognizione degli strumenti e degli atti che precedono, intersecano e seguono il piano nel suo formarsi, aver la capacità di non lasciarsi influenzare dalla macchina politica locale, è una operazione tutt'altro che burocratica o di routine. Richiede al contrario uno specifico sapere tecnico esperto, e una forte caratterizzazione d'agire contestuale, difficilmente presente nei comuni di piccole e, spesse volte, di medie dimensioni.

Il responsabile del procedimento, infatti, «accerta e certifica che il procedimento medesimo si svolga nel rispetto delle norme legislative e regolamentari vigenti», nonché «verifica che lo strumento della pianificazione territoriale si formi in piena coerenza con gli altri strumenti della pianificazione territoriale di riferimento [...], tenendo conto degli ulteriori piani o programmi di settore vigenti. [...] Qualora emergano profili di incoerenza o di incompatibilità rispetto ad altri strumenti della pianificazione territoriale [...] il Responsabile del procedimento provvede a darne tempestiva informazione agli organi dell'amministrazione competenti all'approvazione», anche ai fini dell'eventuale attivazione di un *accordo di pianificazione*, qualora uno o più strumenti di altri enti territoriali debba essere modificato.

Le modalità concertative sono dunque lasciate in gran parte alla discrezione degli enti e alla figura del responsabile del procedimento. È questa la figura chiave della pianificazione in Toscana.

Per il nuovo piano di indirizzo territoriale (redatto in base alla Lr 1/05 e approvato il 24 luglio 2007), la regione ha regolato le modalità di concertazione con varie delibere, "figlie" della legge regionale sulla programmazione 49/99. Nel novembre 2006 è stato adottato un regolamento che finalmente "stabilizza" le modalità di concertazione a questo livello amministrativo: è il "Regolamento di disciplina dei processi di valutazione integrata e di valutazione ambientale degli strumenti di programmazione di competenza della regione"¹⁰. Per l'elaborazione del Pit, sono così stati attivati sia "tavoli istituzionali" (a cui siedono i rappresentanti degli enti locali) che "tavoli di concertazione" (consultivi, a cui siedono vari gruppi di interesse).

La valutazione integrata, concepita come un processo più che un documento definitivo, è prevista per tutti gli strumenti ed atti di governo del territorio¹¹ ed è disciplinata dal Regolamento sulla valutazione integrata (Dpgr n. 4/r del 2007). La valutazione integrata segue l'elaborazione del piano e il suo monitoraggio, comprende la valutazione ambientale stra-

tegica (Vas, direttiva 2001/42/Ce) e contiene una valutazione di coerenza interna ed esterna tra gli strumenti e atti che insistono sul territorio da pianificare. Essa è redatta dagli enti competenti per il singolo strumento. Il regolamento regionale sancisce che «la partecipazione è parte essenziale della valutazione e i suoi risultati devono essere presi in considerazione prima che il soggetto competente assuma le proprie determinazioni», affermando così la necessità di attivare forme di partecipazione prima dell'avvio del procedimento.

Lo strumento di concertazione lasciato in eredità dalla Lr 5/1995 è, invece, l'*accordo di pianificazione*¹². Questa lo prevedeva come strumento ulteriore, non attivabile ordinariamente se non su richiesta dell'ente proponente. Era siglato «ai fini del coordinamento delle azioni, la contestuale definizione o variazione di più atti di programmazione o di pianificazione territoriale disciplinati dalla legge e attribuiti alla competenza di amministrazioni diverse». Per giungere all'accordo, il presidente della regione ovvero il presidente della provincia o il sindaco «secondo gli interessi prevalenti» convocava una conferenza dei rappresentanti legali delle amministrazioni interessate, nonché di eventuali enti e organismi competenti a deliberare gli atti di programmazione e di pianificazione suddetti o competenti ad esprimere su di essi pareri, intese, nulla osta o assensi. I partecipanti non erano quindi definiti per legge, ma sollecitati caso per caso dall'ente promotore della conferenza.

Una prima importante modifica alla procedura degli accordi di pianificazione avviene, con la Lr 57/97, ovvero due anni e mezzo dopo l'emanazione della legge. Le modifiche concernevano non l'oggetto degli accordi, bensì proprio il procedimento.

Il procedimento degli accordi di pianificazione delineato dalla Lr 57/97 rimane sostanzialmente invariato nella nuova Lr 1/05 (agli artt. 21 a 23), se non che questa ha tentato di portare chiarezza su alcuni aspetti, mentre ne ha lasciato altri in forma più vaga. Essa chiarisce che l'attivazione delle procedure per l'accordo di pianificazione si effettua prima dell'adozione di un piano, ovvero l'intesa preliminare di accordo firmata dai rappresentanti legali avviene in base al documento preliminare di piano (di un piano o di una sua variante).

Quello che risulta meno chiaro nella nuova legge concerne invece due punti:

- l'assenza di riferimenti a chi esattamente possa convocare la conferenza (per esempio, non si parla più di sindaco ma di comune)
- mancata precisazione sulla necessità che l'accordo sia siglato ad unanimità.

Questi "punti aperti" sono riscontrabili in molte altre parti della legge e probabilmente imputabili alla volontà del legislatore regionale di lasciare una maggiore autonomia a tutti i livelli amministrativi competenti in materia governo del territorio.

Ad oggi, l'ampio ricorso alle procedure degli accordi di pianificazione¹³ è attribuibile, da una parte, alla volontà di velocizzare i tempi di formazione dei piani; dall'altra (ed è la quota predominante), alla necessità di adeguare contestualmente diversi strumenti di pianificazione, in genere sovraordinati (oggetto d'altra parte previsto per queste procedure dalla legge).

Istituto di forte interesse introdotto dalla Lr 1/05 è la *conferenza paritetica istituzionale* regolata dagli artt. da 24 a 26¹⁴, organo permanente volto alla risoluzione di contrasti tra gli strumenti e atti della pianificazione (già approvati): «I comuni, le province e la regione, possono adire la Confe-

Procedure ordinarie di concertazione interistituzionale e interatoriale del piano provinciale				
Regione	Organo istituzione / Organismo	Ruolo	Fase	Art.
CALABRIA	Conferenza di pianificazione (regione, province contermini, comuni, comunità montane, autorità di bacino, enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette, forze economiche e sociali, soggetti interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione)	Esame del documento preliminare di piano (compreso quadro conoscitivo, scelte pianificatorie e valutazione sostenibilità); i partecipanti espongono le loro osservazioni, proposte e valutazioni, delle quali si dà atto in apposito verbale che l'amministrazione precedente è tenuta a considerare nel processo di pianificazione avviato	Prima dell'adozione	13 26.3
VENETO	Regione, province contermini, comuni, comunità montane, enti di gestione delle aree naturali protette, enti pubblici e soggetti gestori dei servizi pubblici nonché delle reti e dei servizi ad uso pubblico di rilevanza provinciale	Soggetti coinvolti per l'esame del documento preliminare di piano (non è stabilita una procedura specifica)	Prima dell'adozione	23.2
CAMPANIA	Conferenza (comuni, enti locali; organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali di livello provinciale come individuate dalla regione)	Elabora osservazioni e proposte di modifica alla proposta di Ptcp	Prima dell'adozione	20.6
TOSCANA	Enti e organismi pubblici individuati dall'amministrazione competente per esprimere osservazioni, nulla-osta e pareri	Trasmettono le loro osservazioni entro i termini definiti dall'amministrazione competente (o, se questa la convoca, tramite conferenza dei servizi).	Prima dell'adozione	15
LOMBARDIA	Comuni, comunità montane, enti gestori delle aree regionali protette interessati, altri enti locali, autonomie funzionali, parti sociali, ordini professionali, associazioni ambientaliste e portatrici di interessi diffusi	Sono consultati e possono esprimere proposte, entro termine stabilito e con modalità eventualmente precisate con atto della provincia	Fase preliminare	17.1
	Regione	Può essere consultata direttamente dalla provincia	Fase preliminare	17.2
	Conferenza dei comuni, delle comunità montane e degli enti gestori delle aree regionali protette	Esprime parere obbligatorio, dal quale la provincia può discostarsi motivatamente	Prima dell'adozione	17.3

renza interistituzionale, qualora si sia proceduto, da parte di alcuno di essi, all'approvazione di uno strumento della pianificazione territoriale [...] o di un atto di governo del territorio [...] ove questo presenti possibili profili di incompatibilità o contrasto con uno o più altri strumenti di pianificazione».

La Conferenza è così composta: tre membri designati dalla giunta regionale; tre membri in rappresentanza delle province designati dal consiglio delle autonomie locali; tre membri in rappresentanza dei comuni designati dal consiglio delle autonomie locali.

L'ente ricorrente che ritiene che «uno strumento della pianificazione territoriale, un regolamento urbanistico comunale, un piano complesso di intervento, una variante a taluno di tali strumenti o atti approvati da altra amministrazione presentino possibili profili di incompatibilità o contrasto con un proprio strumento della pianificazione territoriale già vigente, adiscono la conferenza interistituzionale, nel termine perentorio di 60 giorni dall'avvenuta pubblicazione dello strumento o atto in contrasto ovvero incompatibile, al fine di chiedere una pronuncia in ordine all'incompatibilità o al contrasto».

Questa possibilità è estesa anche ai «cittadini organizzati in forme associative» che possono «presentare apposite istanze al comune, alla provincia o alla regione dirette a rilevare l'incompatibilità o il contrasto con strumenti della pianificazione già vigenti dell'ente a cui è rivolta l'istanza». Sulla base di queste istanze gli enti locali chiamati in causa possono adire alla conferenza. L'avvio è quindi di natura istituzionale. La richiesta di pronuncia, pubblicata sul Burt, sospende l'efficacia delle parti dello strumento della pianificazione o dell'atto di governo del territorio oggetto di controversia.

È questa una novità di assoluto rilievo non solo regionale, perché per la prima volta modifica il tradizionale protocollo di controllo e di partecipazione del sistema decisionale connesso alla pianificazione che, tradizionalmente, si concludeva con l'atto di approvazione e pubblicazione¹⁵. Ora questo confine è rotto e spostato di altri 60 giorni e soprattutto esteso alle forme organizzative della cittadinanza.

Entro 120 giorni dalla richiesta di pronuncia la conferenza esprime il parere di competenza. L'ente competente all'approvazione dello strumento in oggetto provvede alla modifica dello strumento o atto (con pubblicazione sul Burt); tuttavia ha facoltà di non adeguarsi alla pronuncia, in qual caso deve confermare il proprio strumento dandone adeguata motivazione

(sempre pubblicata sul Burt), il che attiva eventualmente i classici ricorsi alla magistratura amministrativa.

La conferenza paritetica interistituzionale non è stata ancora istituita.

La legge lombarda prevede un istituto simile, l'autorità per la programmazione territoriale, nominata dal consiglio regionale e che ha, tra gli altri compiti, quello di esercitare il ruolo di composizione di eventuali conflitti tra i diversi livelli di pianificazione. Ma nemmeno questa autorità per la programmazione territoriale è stata ad oggi costituita.

Conclusioni

La Lr 1/05 non fornisce quindi un quadro d'azione preciso per la concertazione istituzionale. Se a livello comunale questa imprecisione legislativa si riscontra anche in altre leggi regionali post 2001, la mancanza è particolarmente pungente in Toscana, dove i comuni non sono "inquadri" da verifiche di conformità, lasciando questa "incombenza" alla cooperazione istituzionale che si attiva tramite l'avvio del procedimento e al ruolo primario del responsabile del procedimento. La vera figura nuova nell'attività di pianificazione messa in opera in Toscana è lui: il "certificatore". Su questa figura, tuttavia, né l'amministrazione regionale, né le strutture dell'alta formazione hanno investito direttamente. Ad oggi non siamo a conoscenza di alcun corso di formazione e/o di specializzazione attivato specificatamente diretto a formare o semplicemente ad irrobustire questa figura, così centrale nell'attività di pianificazione contemporanea.

Forse la proposta di legge sulla partecipazione potrebbe offrire un *framework* nuovo, non solo per sostenere e ampliare le capacità di dialogo dei comuni in ambito istituzionale e per dare corso e stabilità ai processi decisionali inclusivi, ma anche per definire in maniera più chiara i percorsi verticali di concertazione interrogandosi sulla figura del responsabile del procedimento.

Anche se la natura del caso toscano sembra iscriversi più in una sfida e una scommessa politica che non nella mera persecuzione di un obiettivo di efficacia e di efficienza dell'amministrazione, come rileva Marco Gamberini (responsabile del procedimento per il piano di indirizzo territoriale): «[Tutti] gli altri livelli possono fare questo lavoro [di auto-regolazione e di verifica della conformità delle proprie politiche rispetto a quelle degli altri enti], è il compito che gli assegna la Costituzione. Se non gli riesce è un problema di merito, non di legge, perché la legge ti dice di perseguire l'interesse generale. Ce la fanno gli altri enti? Ce la

devono fare! Il sistema istituzionale toscano ci consente di fare questa scommessa, perché le istituzioni sono sempre state un valore nella regione. È la maturità del sistema politico-istituzionale che consente di fare questa cosa. Se non ce la fanno è che sono immaturi, non hanno coscienza dell'interesse generale»¹⁶.

Tuttavia la domanda è anche un'altra: se bisogna giungere a un risultato condiviso nel processo decisionale pubblico che coinvolga sia la verticalità degli enti territoriali e i propri strumenti di piano, sia l'orizzontalità dei processi decisionali inclusivi, la monocraticità della figura del

responsabile del procedimento (salvo non si voglia assegnare un ruolo burocratico) sembra non molto adeguata a presiedere questo crocevia. Un errore, una svista, una forzatura interpretativa, un eccesso di discrezionalità valutativa nel momento di legittimare una scelta non sono, infatti, sanabili se non ricorrendo alla conferenza paritetica interistituzionale, o addirittura alla magistratura ordinaria.

Un migliore ripensamento della figura del responsabile del procedimento è nell'interesse di tutti.

Note

* Ida Ricci è assegnista di ricerca presso il dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio dell'università di Firenze. Lo studio nasce all'interno del *Prin Forme plurime di pianificazione regionale*.

¹ Specialmente a valle dei due contributi critici che hanno aperto un vasto, articolato e, per molti aspetti, aspro dibattito – ancora largamente in corso – sul governo del territorio in Toscana e sul sistema normativo più adeguato per controllare le trasformazioni territoriali contemporanee (ASOR ROSA 2006).

² Calabria (Lr 19/02, *Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria*, modificata con Lr 14/06); Veneto (Lr 11/04, *Norme per il governo del territorio*); Campania (Lr 16/04, *Norme sul governo del territorio*); Lombardia (Lr 12/05, *Legge per il governo del territorio*); Friuli Venezia-Giulia (Lr 5/07, *Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio*); Provincia autonoma di Bolzano (Lp 3/07, *Modifiche alla legge urbanistica provinciale*). In questo contributo prendiamo in considerazione le prime quattro, che ci sembrano quelle più interessanti per innovatività in una lettura comparativa.

³ Per la verità potremmo anche individuare un "caso Veneto" – che va in una direzione diametralmente opposta a quella della Toscana – in cui i piani provinciali e i piani comunali sono approvati dall'esecutivo dell'ente locale superiore (giunta regionale per il piano territoriale di coordinamento provinciale, e giunta provinciale per il piano di assetto del territorio comunale). Solo che in questo caso il percorso richiama in parte la tradizionale impostazione dell'atto "ineguale complesso" che abbisogna di un controllo e di una vigilanza istituzionale superiore per completare il processo di formalizzazione e di entrata in vigore, che non sembra interessante ritornarci, se non per profili organizzativi interni.

⁴ È proprio questa innovazione avviata in Toscana fin dal 1995 che viene oggi contestata, specialmente per quanto riguarda il controllo e la vigilanza dei territori di valore e di quelli rurali (URBANI 2007).

⁵ L'atto di avvio del procedimento deve contenere: a) la definizione degli obiettivi del piano, delle azioni conseguenti e degli effetti ambientali e territoriali attesi; b) il quadro conoscitivo di riferimento, comprensivo dell'accertamento dello stato delle risorse interessate e delle ulteriori ricerche da svolgere; c) l'indicazione degli enti e degli organismi pubblici eventualmente tenuti a fornire gli apporti tecnici e conoscitivi idonei a incrementare il quadro conoscitivo, ai fini dell'effettuazione della valutazione integrata, unitamente alla specificazione delle linee guida essenziali inerenti la valutazione integrata; d) l'indicazione degli enti ed organi pubblici eventualmente competenti all'emanazione di pareri, nulla osta o assensi comunque denominati, richiesti ai fini dell'approvazione del piano; e) l'indicazione dei termini entro i quali, secondo le leggi vigenti, gli apporti e gli atti di assenso di cui alle lettere c) e d) devono pervenire all'amministrazione competente all'approvazione. Gli apporti e gli atti possono essere acquisiti anche mediante indicazione di apposita conferenza di servizi.

⁶ Il comma 5 dello stesso articolo prevede che: «il provvedimento di approvazione contiene il riferimento puntuale alle osservazioni pervenute, e l'espressa motivazione delle determinazioni conseguentemente adottate».

⁷ Come ho spiegato altrove (DE LUCA 2005, 12): «Prima dell'entrata in vigore della Lr 5/95 il processo di formalizzazione degli strumenti di pianificazione aveva come punto finale di arrivo l'approvazione regionale. Era proprio questo ultimo passaggio che dava valore di legge locale al Piano. Gli enti locali territoriali dovevano: prima costruire e deliberare l'adozione dello strumento di pianificazione, poi pubblicarlo presso la Segreteria comunale (operazione questa che attivava la fase della parte-

cipazione diretta di cittadini, associazioni, enti ed istituzioni), ed infine inviarlo alla Regione per l'approvazione. La Regione, a sua volta, poteva modificarlo, integrarlo o chiederne la rielaborazione in parte o in toto. Tra il momento dell'adozione e il momento dell'approvazione – da parte della Regione – si inseriva la fase valutativa istituzionale affidata ad un apposito organo consultivo: la *Commissione regionale tecnico-amministrativa (Crta)*. Alla Commissione era delegata la verifica, anche nel merito, degli atti di pianificazione degli enti locali e la loro valutazione e coordinamento con tutte le disposizioni legislative, pianificatorie e programmatiche di area vasta. In fin dei conti, in mancanza o quasi di riferimenti amministrativi cogenti, l'intera politica territoriale ed urbanistica nello spazio regionale finiva per essere soggetta ai pareri obbligatori della Crta».

⁸ La Lr 1/05 distingue gli *strumenti della pianificazione territoriale* (Pit, Ptcp e piano strutturale comunale) dagli *atti di governo del territorio* (che sono, a livello comunale: regolamento urbanistico, piani complessi di intervento, piani attuativi; a tutti i livelli, ove questi atti incidano sull'assetto costituito dagli strumenti, determinandone modifiche: piani e programmi di settore, accordi di programma e altri atti negoziali).

⁹ Nei 48 piani strutturali avviati con le procedure della Lr 1/05, il responsabile del procedimento in 18 casi (37,5%) è un architetto; in 17 casi (35,4%) è un geometra; in un caso (2,1%) è un ingegnere; nei restanti 12 casi (25%) sono altre figure di funzionari presenti nelle amministrazioni.

¹⁰ Decreto del presidente della giunta regionale 2.11.2006, n. 51/R.

¹¹ Compresi gli atti di governo comunali, se il piano strutturale non stabilisce altrimenti.

¹² Su questo rimandiamo alle condivisibili osservazioni proposte da AMANTE 2005.

¹³ Dei 48 piani strutturali comunali che al 15 luglio 2007 risultano avviati in base alle norme della Lr 1/05, ben 31 (il 64,5%) sono in via di elaborazione tramite accordo di pianificazione.

¹⁴ Gli artt. 25 e 26 sono stati modificati il 24 luglio 2007 dal consiglio regionale. Nel momento in cui scriviamo il nuovo testo non è stato pubblicato sul Burt, quindi non conosciamo il numero di legge assegnato. Il testo che riportiamo in commento è comunque quello modificato.

¹⁵ La modifica può essere considerata una delle risposte più evidenti alle critiche del sistema regionale di controllo e governo delle trasformazioni territoriali in Toscana, cfr. nota 2.

¹⁶ Nostra intervista del 12 febbraio 2007, nell'ambito della ricerca sul ruolo del responsabile del procedimento nel confezionare strumenti di pianificazione in Toscana.

Riferimenti bibliografici

- AMANTE E. (2005), «Gli accordi della pianificazione», DE SANTIS F. (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico. Commento alla Lr Toscana n. 1/05*, Giuffrè, Milano 2005.
- ASOR ROSA A. (2006), «Il cemento assale la Val d'Orcia», *la Repubblica*, 24 agosto.
- ASOR ROSA A. (2006), «La battaglia di Monticchiello», *la Repubblica*, 27 ottobre.
- BOBBIO L. (2004), *A più voci*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- DE LUCA G. (2005), «Il processo di formalizzazione del piano nel "modello" toscano», *Urbanistica Dossier*, n. 78.
- URBANI P. (2007), «Tutela del paesaggio: Martini fai come Soru», *Il Tirreno*, 14 luglio.