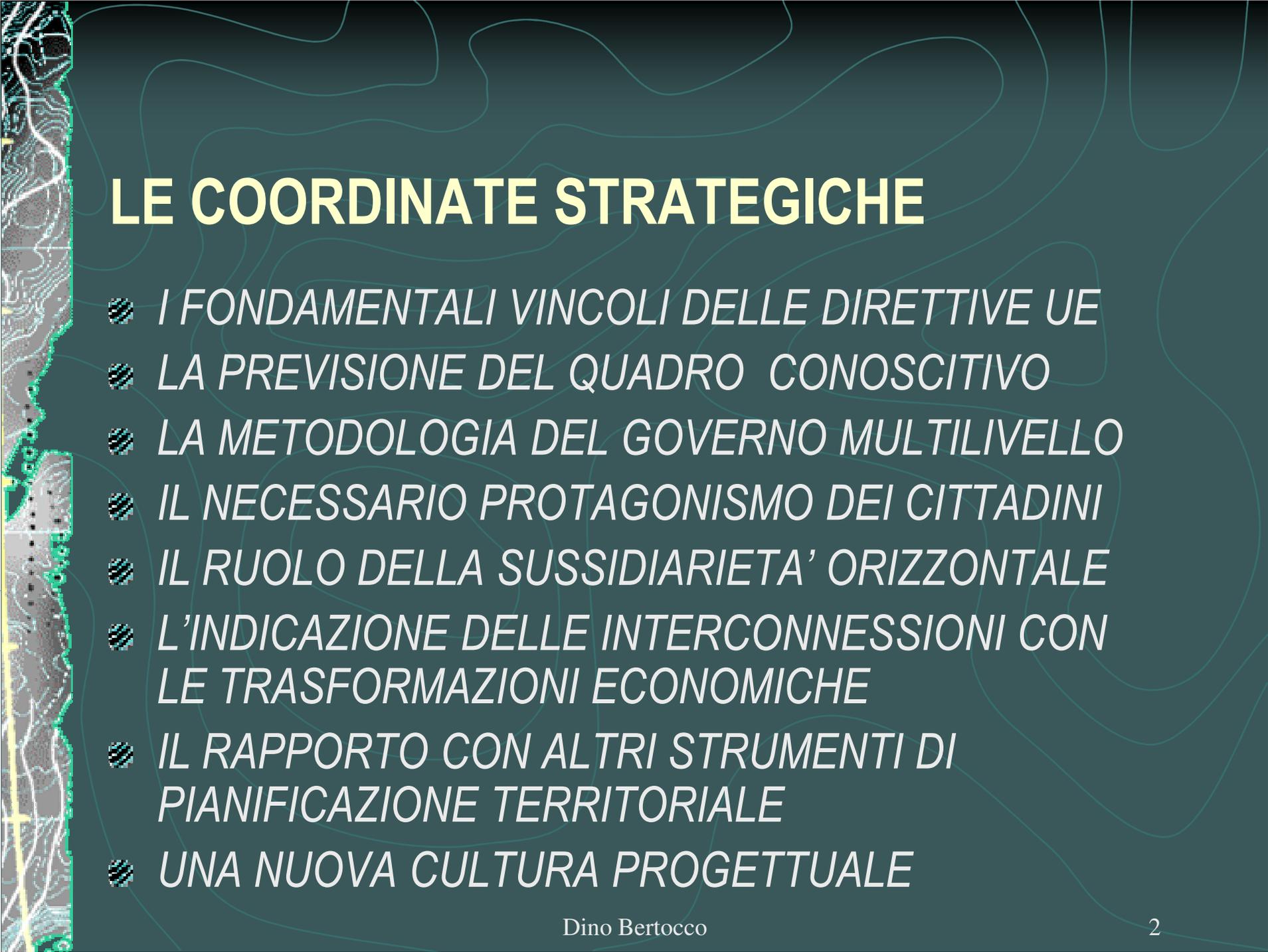


# UNA NUOVA GOVERNANCE PER LA RISORSA TERRITORIO

## ● Presentazione

*La legge regionale 23 aprile 2004 n. 11 (Norme per il governo del territorio), succedanea alla l.r. 23/1999, non rappresenta solo “le regole per l’uso dei suoli secondo criteri di prevenzione e riduzione o di eliminazione dei rischi, di efficienza ambientale, di competitività e di riqualificazione territoriale al fine di migliorare la qualità della vita”, ovvero la normativa per la specifica policy urbanistica, bensì, per gli strumenti e le indicazioni programmatiche che delinea, essa costituisce un’innovazione determinante della governance territoriale complessiva. Ciò con particolare riferimento al nuovo ruolo ed alle nuove responsabilità assunti dalle Istituzioni locali (Regione, Province, Comuni), alle modalità attraverso le quali, nell’ambito delle dinamiche territoriali, vengono determinate le interazioni tra i diversi livelli di esercizio del potere dei soggetti pubblici e tra questi ed i soggetti privati, nel perseguimento di obiettivi comuni.*

*Se ne può maggiormente intendere il rilievo avendo presenti le profonde trasformazioni che si rendono necessarie in una realtà territoriale come quella veneta, la cui economia è oramai orientata verso una progressiva terziarizzazione e conseguente riconversione di siti e funzioni, oltre che necessitata di una nuova infrastrutturazione.*



# LE COORDINATE STRATEGICHE

- *I FONDAMENTALI VINCOLI DELLE DIRETTIVE UE*
- *LA PREVISIONE DEL QUADRO CONOSCITIVO*
- *LA METODOLOGIA DEL GOVERNO MULTILIVELLO*
- *IL NECESSARIO PROTAGONISMO DEI CITTADINI*
- *IL RUOLO DELLA SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE*
- *L'INDICAZIONE DELLE INTERCONNESSIONI CON LE TRASFORMAZIONI ECONOMICHE*
- *IL RAPPORTO CON ALTRI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE*
- *UNA NUOVA CULTURA PROGETTUALE*



# LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

- L'art. 4 impegna i Comuni, le Province e la Regione a provvedere all'applicazione della **Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001** "*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*"
- Sono sottoposti alla VAS i Piani regionale, provinciali, comunali ed intercomunali di governo del territorio
- La sua applicazione va intesa come un salto culturale in riferimento agli "impatti potenziali" delle scelte urbanistiche (storicamente sottovalutate e/o misconosciute nell'uso del territorio veneto)
- Il Piano provinciale per il governo del territorio "*riporta le aree a rischio di incidente rilevante di cui al Decreto legislativo 17.8.1999 n. 334 – Attuazione della **Direttiva 96/82/CE** relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*"



## L'INVESTIMENTO SULLA CONOSCENZA (1)

- L'art. 10 istituisce il **Quadro conoscitivo e le basi informative**, ovvero *“il sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica”*; da sottolineare in particolare che le basi informative *“contengono dati ed informazioni finalizzati alla conoscenza sistematica degli aspetti fisici e socio-economici del territorio, della pianificazione territoriale e della programmazione regionale e locale”*
- L'art. 8 prevede l'istituzione presso la Giunta reg.le **dell'Osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica**; esso ha il compito di *“elaborare, pubblicare e diffondere dati e analisi riguardanti la pianificazione e ne promuove la conoscenza”*
- Il piano di assetto del territorio (PAT) deve *“individuare le specifiche vocazioni e le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica”* ed è formato *“da una banca dati alfa-numerica e vettoriale contenente il quadro conoscitivo di cui all'art.10”* (art. 12)



## L'INVESTIMENTO SULLA CONOSCENZA (2)

- Nella definizione del Piano territoriale di coordinamento provinciale l'art. 22 c.1 p. a) prevede che esso *“acquisisce, previa verifica, i dati e le informazioni necessarie alla costituzione del quadro conoscitivo territoriale provinciale”*
- Similmente, nella definizione del Piano territoriale regionale di coordinamento, l'art. 24 c. 1 p. a) prevede che esso *“acquisisce i dati e le informazioni necessari alla costituzione del quadro conoscitivo territoriale regionale”*
- Ai fini della valenza e delle potenzialità sul piano conoscitivo della legge, va anche rilevata la istituzione della **Valutazione tecnica regionale** con l'art. 27 che prevede a tale scopo la nomina di un Segretario regionale



# UNA GOVERNANCE MULTILIVELLO (1)

- L'impianto normativo della legge introduce elementi di flessibilità e complessità programmatica con dirette conseguenze sotto il profilo dei rapporti gerarchico-amministrativi e delle opportunità progettuali
- Tale innovazione si traduce per esempio nella *“possibilità di attivare una procedura di **pianificazione concertata** tra comune, provincia, enti locali e altri soggetti interessati”* (art. 15)
- A fronte della tradizionale cultura e pratica localistica nella gestione del territorio, sicuramente il maggior rilievo va attribuito alla istituzione del **Piano di assetto del territorio intercomunale (PATI)** che diventa *“lo strumento di pianificazione finalizzato al coordinamento fra più comuni e può disciplinare in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati o affrontare singoli tematismi”*. Esso *“definisce un'equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri tra i comuni interessati mediante convenzione”*



## UNA GOVERNANCE MULTILIVELLO (2)

- **Un'esperienza interessante**
- Sulla base di un documento preliminare dei PATI, predisposto dalla Provincia di Padova, si è avviata a fine 2005 la prima fase concertativa dei Comuni con tutti i soggetti pubblici e privati portatori di interessi, enti e associazioni
- Per la prima volta gli Enti locali sono stati chiamati ad identificare gli obiettivi e le scelte strategiche di governo del territorio in forma sovracomunale per aree omogenee: **nove in tutta la provincia**
- La rilevanza del processo è evidenziata dalla qualità dei soggetti coinvolti dalla concertazione: Consorzi di bonifica, Genio civile, ULSS, Arpav, Gestori di servizi pubblici e privati, Associazioni di categoria e Organizzazioni sindacali, Ordini e Collegi professionali, Associazioni ambientaliste e del Volontariato
- La governance in questo modo dà vita ad un processo decisionale non basato più solo sul diritto amministrativo, bensì su uno stile ed una metodologia che attivano nuove reti, cooperazione e ridefinizione dei confini di competenza



## VERSO UNA DEMOCRAZIA PARTECIPATA?

- La policy nell'ambito urbanistico, con la legge 11, supera la tradizionale pianificazione verticale *top down* e diventa un processo orizzontale che parte dal basso e trasforma gli strumenti urbanistici in veri e propri “vasi comunicanti”, in una logica dell'interdipendenza delle scelte
- I diversi soggetti coinvolti nella concertazione, non sono “consultati” o “sentiti”, ma attori che possono e debbono portare un effettivo contributo nell'attività pianificatoria
- Tali innovazioni che sono politiche e procedurali allo stesso tempo, sono sanciti dai commi 1 e 2 dell'art. 5 (**Concertazione e partecipazione**)
- Un'esperienza esemplare ed esemplificativa della traduzione concreta dello spirito della legge può essere segnalato con il caso del **Comune di Vigonza** impegnato nella elaborazione del PAT e del PATI (vedi la documentazione nel sito [www.comune.vigonza.it](http://www.comune.vigonza.it))
- Per una visione della progettualità su governo del territorio e partecipazione democratica vedi in particolare il Progetto PIEGOT della Provincia di Padova su <http://pianionline.provincia.padova.it>



## LA SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE IN AZIONE (1)

- Il governo del territorio ha oramai assunto la funzione di leva fondamentale nelle politiche per lo sviluppo e la competitività dei sistemi economici locali e la sopracitata partecipazione risulterebbe essere pura retorica senza ancoraggi per l'impegno concreto ed operativo
- L'art. 6 (**Accordi tra soggetti pubblici e privati**) e l'art. 7 (**Accordo di programma**) aprono quindi per gli Enti locali (Comuni, Province, Regione) un orizzonte di opportunità progettuali concrete, che dovranno sicuramente essere colte a fronte di un doppio deficit che caratterizza l'attuale panorama:
  - **infrastrutturale**: viabilità, risanamento ambientale, riutilizzo di spazi e siti dismessi ecc.;
  - **finanziario**: i volumi di risorse necessari non sono recuperabili attraverso un aumento della pressione fiscale bensì attraverso la corresponsabilizzazione (leggi partnership) dei soggetti privati



## LA SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE IN AZIONE (2)

- **Un precedente incoraggiante**
- Il testo della legge 11 non lo cita, ma esiste un retroterra normativo ed operativo di straordinario interesse da prendere in considerazione: si tratta della legge 23/99 che ha istituito i PIRU (Programmi integrati di riqualificazione urbana) con i quali per la prima volta nell'ordinamento regionale è entrata la concertazione pubblico-privata
- I PIRU propongono interventi di riqualificazione urbana consentendo la riconversione di aree degradate, inutilizzate, particolarmente importanti nel tessuto urbanistico della città per ubicazione, estensione e trasformabilità
- Il programma di riqualificazione deve indicare chiaramente che cosa ci guadagna il pubblico dall'intervento e cosa guadagna il privato, introducendo così il criterio di valutazione economica nell'urbanistica veneta
- I PIRU non richiedono obbligatoriamente un concorso di risorse pubbliche, ma vengono di norma realizzati grazie a investimenti privati



## LA SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE IN AZIONE (3)

- Dall'entrata in vigore della legge 23/99 i Comuni veneti hanno prodotto circa 250 PIRU!
- L'analisi effettuata su un centinaio di programmi operativi ha evidenziato alcuni dati davvero significativi:
  - il 53,19 % realizzati per riqualificare aree centrali
  - il 30,85 % realizzati per riqualificare aree periferiche
  - il 12,77 % realizzati per riqualificare aree produttive
- I PIRU vengono realizzati quasi esclusivamente con risorse private
- Gli investimenti variano da 1 milione fino a 20 e oltre milioni di euro
- I tempi medi per rendere operativo un PIRU, grazie ad una procedura di approvazione innovativa (sottoscrizione della proposta di programma con il privato, approvazione dal Consiglio comunale, convocazione della Conferenza dei servizi per l'acquisizione dei pareri dei soggetti chiamati alla valutazione) dei



## LE INTERCONNESSIONI CON LO SVILUPPO (1)

- La valenza di strumento per una policy generale è confermata da un articolato che si sofferma sulle connessioni esistenti tra le scelte di pianificazione territoriale e le dinamiche di sviluppo economico che caratterizzano i sistemi locali
- Sul piano “interno all’Amministrazione pubblica” va segnalato che l’art. 17 al primo comma recita che *“Il piano degli interventi (PI: strumento attuativo del PAT) si rapporta con il bilancio pluriennale comunale, con il programma triennale delle opere pubbliche...”*
- E’ l’art. 22 relativo ai **Contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale** che sottolinea al primo comma come il PTPC “ è lo strumento di pianificazione che delinea gli obiettivi e gli elementi fondamentali dell’assetto del territorio provinciale in coerenza con gli indirizzi per lo sviluppo socio-economico provinciale, con riguardo alle prevalenti vocazioni...”



## LE INTERCONNESSIONI CON LO SVILUPPO (2)

- Ma i punti più pregnanti e coerenti sono i punti l ed m del primo comma (sempre dell'art. 22) laddove recitano che il PTPC:
  - *“formula i criteri per la valorizzazione dei distretti produttivi di cui alla legge regionale 4 aprile 2003 n. 8 –Disciplina dei Distretti produttivi ed interventi di politica industriale locale-”*
  - *“individua, sulla base dei criteri di cui all'articolo 24, comma 1, lettera g), gli ambiti per la pianificazione dei nuovi insediamenti industriali, artigianali, turistico-ricettive dlle grandi strutture di vendita”*
- Impostazione omogenea, naturalmente, ha l'articolo 24 che si occupa dei **Contenuti del piano territoriale regionale di coordinamento**, laddove recita che il PTRC, in coerenza con il **programma regionale di sviluppo (PRS)** di cui alla l.r. 29 novembre 2001 n. 35 “Nuove norme sulla programmazione” (punto g del primo comma) *“formula i criteri per la individuazione delle aree per insediamenti industriali e artigianali, delle grandi strutture di vendita e degli insediamenti turistico-ricettivi”*



## LA “PREVISIONE” DEI PROGETTI STRATEGICI (1)

- Lo sforzo di completezza e coerenza operato dalla legge 11 non significa che il testo possa aver predeterminato l'intera evoluzione delle scelte programmatiche degli Enti locali veneti: l'esempio di intervento normativo ex post è dato dall'art 26 che ipotizza la possibilità che il piano territoriale regionale di coordinamento preveda l'adozione di “appositi progetti strategici”
- In verità in ambito regionale alcuni importanti Enti locali si sono resi protagonisti di scelte di governance con un forte impatto territoriale; ne citiamo gli esempi più significativi:
  - **Progetto Giada della Provincia di Vicenza** e dei Comuni del Distretto della conca finalizzato ad affrontare prioritariamente la problematica dell'impatto ambientale
  - **Piano strategico della Provincia di Treviso** che affronta anche alcuni dei programmi scaturiti dall'applicazione della legge 8/2003
  - **Piano strategico della Provincia di Padova**
  - **Piano strategico del Comune di Verona**



## LA “PREVISIONE” DEI PROGETTI STRATEGICI (2)

- **Il caso Comune di Verona**
- Il Piano strategico del Comune di Verona è stato avviato nel marzo del 2003 per disegnare la Verona del 2020
- In rappresentanza delle 200 associazioni coinvolte, hanno partecipato ai lavori del P.S. circa 350 persone, che hanno lavorato su quattro aree tematiche individuate in Cultura, Territorio, Economia e Welfare (vedi in [www.pianostrategico.verona.it](http://www.pianostrategico.verona.it))
- Le risultanze del percorso sono state l'individuazione di quattro grandi assi di crescita per la città:
  - a) fare di Verona una città metropolitana a sviluppo sostenibile
  - b) sviluppare l'economia della conoscenza e dei servizi ad alto valore aggiunto
  - c) fare di Verona una città europea della Cultura
  - d) creare un nuovo welfare di sviluppo per una Verona solidale produttrice di capitale sociale



# UNA NUOVA CULTURA PROGETTUALE (1)

- Sono stati indicati gli strumenti e le azioni fondamentali che connotano una legge regionale vocata ad innovare le funzioni e le responsabilità di governance territoriale degli Enti locali veneti, ma è indispensabile sottolineare che la loro efficacia è strettamente correlata alla capacità dei policy maker e dei tecnici di leggere in profondità le caratteristiche delle trasformazioni in atto:
  - la riconversione economica in atto riguarda non solo grandi agglomerati industriali, ma anche un patrimonio produttivo diffuso che necessita di essere ripensato, e riqualificato e inserito in nuove reti funzionali
  - il processo di terziarizzazione sta modificando le modalità di vivere gli spazi, ovvero la tecnologia rende possibile nuove contaminazioni e contiguità tra lavoro, svago e vita quotidiana
  - gli interventi di riorganizzazione del territorio per essere realmente praticabili, hanno sempre di più la necessità di essere supportati da una logica di progetto- marketing- vendita e promozione, rendendo esplicite per i soggetti pubblici e privati obiettivi e convenienze, innescando in questo modo una nuova fase di sviluppo governato con maggiore consapevolezza politica e più raffinate competenze gestionali



## UNA NUOVA CULTURA PROGETTUALE (2)

- Le politiche sinteticamente delineate, costituiscono sempre di più il risultato di una pluralità di attori istituzionali e privati
- E' tale consapevolezza che progressivamente induce a ritenere centrale nella discussione politico-culturale sullo sviluppo il tema della **governance del territorio e della partecipazione dei cittadini**
- La conferma si trova nelle ricerche sullo sviluppo locale che la identificano come il fattore determinante che spiega la diversa competitività dei sistemi locali in Europa (Crouch, Le Galès, Trigiglia e Voelzkow, 2004)
- Si apre a questo punto il capitolo **dell'apprendimento collettivo e sviluppo locale**, ovvero delle azioni degli attori impegnati nell'applicazione delle nuove leggi (dall'8/2003 all'11/2004) che diventano l'occasione per arricchire le mappe cognitive e ri-orientare i comportamenti (individuali e di gruppo) nella sfida competitiva



## LA PARTECIPAZIONE SENZA DISCUSSIONE (Comune di Venezia)

- Consultazione mediante Questionario sul ciclo del cloruro a Marghera: “Il ciclo del cloro a Porto Marghera è costituito da alcuni impianti industriali collegati tra loro, costruiti sulla gronda lagunare agli inizi degli anni '70. Tale ciclo, che ha alla base l'impianto clorosoda è finalizzato alla produzione di TDI e PVC, che prevedono come prodotti intermedi cloro, CVM e fosgene. Volete voi che continuino la produzione e la lavorazione del cloro, del CVM e fosgene?”
- SI – NO (!)
- Secondo il sindacato una campagna di disinformazione
- Un risultato scontato e sostanzialmente inutile per il processo decisionale



## LA DECISIONE REFERENDARIA CON SCARSA PARTECIPAZIONE (Caso Padova)

- **Il caso delle Torri bocciate all’Arcella:**
  - 5.655 voti su un corpo elettorale di 29.100 persone
  - la consultazione ha comportato la revoca della delibera 118 che prevedeva il PIRU dell’area San Carlo
- **Un referendum giudicato dall’Assessore all’Urbanistica “una pazzia” e da altri un errore e un pericoloso precedente**
- **Risultato: un uso fazioso della partecipazione**



## LA (BUONA) PARTECIPAZIONE CON POCA DECISIONE (Il caso Verona)

- Il Piano strategico come occasione di coinvolgimento degli stakeholder
- Un percorso segnato da una partecipazione ampia, ma tradizionale
- La complessità difficile da divulgare oltre i recinti degli addetti ai lavori
- La sfida dei sondaggi deliberativi



# LA MOBILITAZIONE CONTRO LA DECISIONE

## (Il caso Vicenza)

- Scelta urbanistica e/o di politica estera
- Il metodo è una cosa seria: trasparenza ed informazione mancate
- Due approcci sbagliati:
  - a) il referendum come minaccia
  - b) la posizione del Sindaco: “la consultazione popolare si può fare quando un Consiglio comunale non decide”

# LOBBISMO, PARTECIPAZIONE, RESPONSABILITÀ, COMUNITÀ'

- Il peso degli interessi in gioco
- Il vincolo dei Bilanci condizionati da ICI ed oneri di urbanizzazione
- Il problema dello spreco
- La malattia del sondaggismo
- Il Laboratorio di AEQUINET: tecnologia e metodologia a sostegno della cittadinanza attiva e di una nuova cultura politico-amministrativa