



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

BOLLETTINO UFFICIALE

n. 20
DEL 19 maggio 2010



Il "Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia" si pubblica di regola il mercoledì; nel caso di festività la pubblicazione avviene il primo giorno feriale successivo. La suddivisione in parti, l'individuazione degli atti oggetto di pubblicazione, le modalità ed i termini delle richieste di inserzione e delle successive pubblicazioni sono contenuti nelle norme regolamentari emanate con DP Reg. n. 0346/ Pres. del 9 novembre 2006, pubblicato sul BUR n. 47 del 22 novembre 2006. Dal 1° gennaio 2010 il Bollettino Ufficiale viene pubblicato esclusivamente in forma digitale, con modalità che garantiscono l'autenticità e l'integrità degli atti assumendolo a tutti gli effetti valore legale (art. 65 LR n. 7/2000, come modificato dall'art. 14, c. 18 della LR n. 24/2009 - legge finanziaria 2010 e art. 32, L. n. 69/2009).

DECRETA

In base all'art. 13 della L.R. 43/1990 e successive modifiche ed integrazioni, sono individuati, quali Autorità interessate alla procedura di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza riguardante il progetto sito nel Comune di Tarvisio, presentato dalla Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali – Servizio gestione forestale e antincendio boschivo, gli Enti di seguito indicati:

- Comune di Tarvisio;
- Provincia di Udine;
- Azienda per i Servizi Sanitari n. 3 “Alto Friuli”;
- Direzione centrale pianificazione territoriale, autonomie locali e sicurezza – Servizio tutela beni paesaggistici;
- Direzione centrale risorse agricole naturali e forestali – Servizio tutela ambienti naturali e fauna
- Ispettorato ripartimentale foreste di Tolmezzo.

A cura della Direzione centrale ambiente e lavori pubblici sarà inviata copia dello studio di impatto ambientale e degli elaborati progettuali ai soggetti come sopra individuati, quali interessati all'opera. Presso la Direzione centrale ambiente e lavori pubblici (via Giulia 75/1, Trieste) e presso la Segreteria del Comune di Tarvisio sarà depositata copia degli elaborati per la durata di 15 (quindici) giorni consecutivi, durante i quali chiunque avrà facoltà di prenderne visione.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione.
Trieste, 21 aprile 2010

POCECCO

10_20_1_DGR_563

Deliberazione della Giunta regionale 25 marzo 2010, n. 563 Approvazione in via definitiva del documento denominato linee guida per la formazione del Piano di governo del territorio e del rapporto ambientale.

LA GIUNTA REGIONALE

PREMESSO che questa Giunta regionale con proprio processo verbale n. 1285 del 1 luglio 2008 ha dato mandato all'Assessore alla Pianificazione territoriale al fine di provvedere agli adempimenti inerenti la Riforma per il Governo del territorio della Regione Friuli Venezia Giulia;

PREMESSO che con successivo processo verbale n. 2315 del 15 ottobre 2009 la Giunta ha preso atto del documento contenente le “Linee guida della riforma per il governo del territorio”, presentate dall'Assessore regionale alla Pianificazione territoriale, in ottemperanza alle direttive precedentemente impartite;

ATTESO che su iniziativa dell'Assessore competente e del Presidente della IV commissione consiliare, si sono svolte consultazioni finalizzate alla condivisione dei contenuti della riforma della pianificazione territoriale, presentando le citate Linee guida al Consiglio delle Autonomie Locali, ai rappresentanti degli enti istituzionali e dei portatori di interessi afferenti il territorio convocati presso il Consiglio regionale, nonché infine alla IV Commissione consiliare competente;

CONSIDERATO che dallo svolgimento delle consultazioni sono emersi ulteriori elementi di interesse, che hanno reso necessario un ulteriore ampliamento ed approfondimento dei contenuti delle Linee guida per la riforma, originariamente ideate;

TENUTO CONTO che nel frattempo, su iniziativa consiliare, è stata emanata la legge regionale 3 dicembre 2009, n. 22 concernente le “Procedure per l'avvio della riforma della pianificazione territoriale della Regione”;

VISTO in particolare l'articolo 1, comma 7, della citata LR 22/2009 che dispone “La Giunta regionale impartisce le linee guida per la formazione del piano del governo del territorio e del rapporto ambientale. Le linee guida, entro trenta giorni dalla loro deliberazione, sono sottoposte al parere del Consiglio delle autonomie locali e della competente Commissione consiliare che si devono esprimere entro novanta giorni, trascorsi i quali i pareri si intendono acquisiti.”;

VISTA la propria deliberazione n. 181 del 4 febbraio 2010 con la quale è stato, fra l'altro, approvato in via preliminare il documento denominato “Linee guida per la formazione del piano di governo del territorio e del rapporto ambientale”;

ATTESO che il citato documento è stato trasmesso a cura dell'Assessore alla Pianificazione territoriale al Consiglio delle autonomie locali ed alla competente IV Commissione consiliare per il parere di cui all'art. 1, comma 7, della LR 22/2009;

ATTESO che il Consiglio delle autonomie locali nella seduta del 10 marzo 2010 non ha espresso parere

favorevole sul documento medesimo, non essendo stato raggiunto il quorum richiesto per l'espressione del parere de quo, ai sensi dell'art. 36, comma 6, della legge regionale 1/2006, pur avendo formulato la maggioranza dei presenti voto favorevole;

VISTO il parere favorevole sul citato documento espresso in data 17 marzo 2010 dalla competente IV Commissione consiliare;

RITENUTO pertanto di approvare in via definitiva il documento denominato "Linee guida per la formazione del piano di governo del territorio e del rapporto ambientale", parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
all'unanimità,

DELIBERA

- 1.** di approvare in via definitiva il documento denominato "Linee guida per la formazione del piano di governo del territorio e del rapporto ambientale", allegato quale parte integrante e sostanziale al presente provvedimento;
- 2.** di dare esecuzione alla presente deliberazione con decreto del Presidente della Regione da pubblicarsi sul Bollettino Ufficiale della Regione.

IL PRESIDENTE: TONDO
IL SEGRETARIO GENERALE: BERTUZZI

10_20_1_DGR_563_ALL

	REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
DIREZIONE CENTRALE Pianificazione TERRITORIALE, autonomie LOCALI e sicurezza	
tel + 39 040 377 4119 - 4120 fax + 39 040 377 4110	I - 34126 Trieste, via Giulia 75/1

L.R. 3 dicembre 2009, n. 22 "Procedure per l'avvio della riforma della pianificazione territoriale della Regione".

LINEE GUIDA PER LA FORMAZIONE DEL PIANO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO E DEL RAPPORTO AMBIENTALE

PGT : Piano di Governo del territorio
DTSR : Documento territoriale strategico regionale
CDV : Carta dei valori
RA : Rapporto ambientale
STL : Sistemi territoriali locali
VAS : Valutazione ambientale strategica

L' Art. 1 della legge regionale 3 dicembre 2009, n. 22 (Procedure per l'avvio della riforma della pianificazione territoriale della Regione) al comma 7 recita "*La Giunta regionale impartisce le linee guida per la formazione del Piano del governo del territorio e del Rapporto ambientale (..)*".

In ottemperanza a quanto previsto dalla citata LR 22/2009, la Giunta regionale impartisce le presenti Linee guida, che costituiscono il quadro di riferimento per la formazione del Piano di governo del territorio (PGT) della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Le Linee guida conseguono ad alcuni momenti di confronto in cui rappresentanti degli enti locali e degli altri soggetti portatori di interessi del territorio, fra i quali gli esponenti degli ordini e collegi professionali, gli enti di tutela ambientale e le categorie produttive operanti nel settore della pianificazione territoriale, hanno svolto alcune osservazioni sui temi procedurali ed espresso le proprie posizioni in ordine alla prima impostazione della riforma urbanistica regionale.

Si è trattato di un'azione prodromica alla formazione del PGT e prima ancora dell'intera riforma per il governo del territorio, promossa dall'Assessore competente alla pianificazione territoriale e dal Presidente della IV Commissione consiliare allo scopo di addivenire ad un documento il più possibile condiviso.

Dagli esiti delle consultazioni avute presso il Consiglio delle autonomie locali, nonché presso la competente IV Commissione consiliare, si sono delineati contenuti integrativi rispetto agli argomenti della riforma, già sviluppati nel documento oggetto di presa d'atto da parte della Giunta regionale in data 15 ottobre 2009, con proprio verbale n. 2315.

Tenuto conto dei risultati emersi ed in adempimento al disposto di cui all'art. 1, comma 7 della LR 22/2009, la Giunta regionale provvede quindi alla elaborazione delle linee guida per la formazione del PGT.

Le presenti linee guida rappresentano l'inizio di un percorso partecipativo, che vedrà il coinvolgimento di tutti gli attori presenti nel territorio e porterà alla stesura della nuova riforma della pianificazione territoriale.

Le Province potranno svolgere un ruolo di collaborazione nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale, laddove siano affrontate questioni di loro interesse e competenza.

1. PERCHE' UNA NUOVA LEGGE

a) Il sistema attuale

- Piano urbanistico regionale generale

Le ragioni della scelta di una nuova legge sul governo del territorio per la Regione Friuli Venezia Giulia muovono da un'analisi tecnica e politica del quadro normativo vigente, degli assetti istituzionali, dei mutamenti socio-economici della realtà territoriale e delle necessità dei cittadini e degli operatori del settore.

Alla abrogazione della Legge regionale 19 novembre 1991, n. 52 (Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica), avvenuta nel corso della passata legislatura, non ha corrisposto, con la Legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio) la creazione, in materia urbanistica, di un sistema legislativo autonomo, cui ancorare la definizione e la modifica degli strumenti di pianificazione territoriale.

Il sistema così delineato, infatti, se da un lato si propone nuovi modelli di pianificazione, rimane poi ancorato all'abrogata Legge regionale 52/1991, il cui richiamo si rende necessario, per sopperire alle lacune del progettato intervento normativo.

Tuttavia, il superamento dell'attuale sistema urbanistico, che si fonda sulla Legge regionale 52/1991, si rende oggi necessario soprattutto a seguito del mutato assetto istituzionale, che vede affermata, nel sistema costituzionale delineato dalla novella del 2001, la posizione di centralità ed autonomia del Comune accanto alla Regione.

Il sistema di pianificazione territoriale della Regione si è originato mediante la creazione di un Piano urbanistico regionale generale (PURG), attualmente ancora in vigore, la cui approvazione risale al 1978; tale strumento fu ritenuto la più grande esperienza pianificatoria per quegli anni nel territorio nazionale e fu assunto come modello anche per le altre Regioni.

Al PURG, inteso quale momento della pianificazione regionale, continuano ancora oggi a conformarsi i Piani regolatori generali comunali (PRGC), in un quadro di trasformazioni spaziali rigidamente gerarchico e conformativo (c.d. zoning o zonizzazione), cui segue un meccanismo di controllo finale ad opera della Regione.

La consapevolezza che la pianificazione territoriale dovesse essere attuata tramite una scelta condivisa delle politiche del territorio, tale da superare i rigidi confini amministrativi dei singoli Comuni, aveva portato ad individuare anche strumenti di pianificazione di area vasta, che non hanno tuttavia mai visto la luce, se non nelle forme settoriali dei Piani territoriali infraregionali (cfr. i piani dei Consorzi).

Nel sistema attualmente in vigore anche i meccanismi partecipativi sono di fatto carenti.

Il coinvolgimento della collettività ha spesso luogo a procedimento concluso o per trasformazioni territoriali di ampiezza limitata; diversamente, sarebbe auspicabile un sistema che riporti le scelte sull'impiego del territorio alla popolazione insediata e che abbia luogo quanto meno preliminarmente alla stesura dei Piani, come correttamente richiede una reale valutazione degli interessi coinvolti.

- Il sistema delineato dalla abrogata Legge regionale 19 novembre 1991, n. 52

La Legge regionale 19 novembre 1991, n. 52 (Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica) prevedeva che ciascun Comune redigesse il PRGC assieme al regolamento edilizio. Di fatto, tale disposizione risulta tuttora applicabile nei casi in cui i Comuni abbiano provveduto a dotarsi di Direttive per la formazione dei Piani, antecedentemente all'abrogazione della Legge citata.

Il PRGC controlla l'uso dei suoli attraverso una mappa di assegnazione delle superfici in zone omogenee; tale azionamento è accompagnato da norme di attuazione che dettagliano le tipologie di intervento ammissibili per ciascuna di esse.

Il PRGC comprende una parte strutturale, contemplata in un documento che riporta lo schema delle strategie dell'azione pianificatoria del Comune ed una parte operativa, che contiene una disciplina di dettaglio con valore conformativo della proprietà.

Il PRGC può essere attuato per specifiche zone del territorio comunale attraverso strumenti pianificatori particolareggiati ad iniziativa pubblica o privata (il piano di recupero, di edilizia economico popolare, e il piano per gli insediamenti produttivi, ecc.) che possono costituire variante al PRGC e che definiscono con un maggior dettaglio, rispetto all'azionamento dato dal piano generale, gli interventi previsti in aree con specifiche destinazioni d'uso o in aree che necessitano di una più precisa progettazione urbanistica.

La legge regionale 52/1991 risente di un'impostazione gerarchica, in quanto si basa sul sistema delineato dalla Legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e soprattutto su un assetto costituzionale ormai definitivamente tramontato.

- La legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio).

In riferimento alla Legge regionale 5/2007 si riportano qui di seguito le criticità già evidenziate dalla Giunta regionale con proprio verbale n. 1285 del 1° luglio 2008.

In particolare le cause della contrarietà devono essere così riassunte:

- *indeterminatezza e genericità, nella legge regionale 5/2007, dei contenuti degli strumenti urbanistici e in particolare del PTR, il che consente al PTR stesso di regolamentare ogni aspetto, anche di dettaglio, del territorio, in contraddizione con l'assunto della stessa Legge regionale, che stabilisce che la Regione dovrebbe regolamentare solo le risorse essenziali di interesse regionale;*

- *stretto obbligo del Comune di predisporre il Piano strutturale (PSC) in conformità con le prescrizioni del PTR e poiché il PTR tutto regola, l'ambito di autonomia comunale risulta ancora una volta fortemente compresso; inoltre l'istituzione della preliminare intesa di pianificazione fra Comune e Regione di fatto corrisponde ad un controllo "a priori" sulle scelte urbanistiche comunali (nella legislazione precedente il controllo, elemento spesso di contrapposizione fra Comune e Regione, era "a posteriori" a piano comunale adottato);*

- *molteplicità e frammentazione di soggetti competenti per la pianificazione territoriale sovracomunale, nonché rigidità e obbligatorietà del concerto pianificatorio fra diversi soggetti: Province (con i non meglio precisati "programmi territoriali strategici"), Comuni (ma solo se contermini in numero non inferiore a cinque, oppure in*

numero non inferiore a 1/3 dei Comuni della Provincia), Comuni capoluogo, Comunità montana e Città metropolitana;

- blocco delle attività di pianificazione locale per mancanza di norme transitorie nella legge regionale 5/2007 che, fra l'altro, abroga la legislazione precedente (legge regionale 52/1991). Gli strumenti urbanistici comunali adottati alla data del 27 agosto 2007 (entrata in vigore legge regionale 5/2007) devono essere adeguati al PTR, peraltro i Comuni devono adeguare i propri strumenti urbanistici alla data di entrata in vigore del PTR, adottando il PSC entro i tre anni successivi (o quattro anni per Comuni associati. In attesa dell'adeguamento, i Comuni possono adottare solo varianti non sostanziali, non in contrasto con il PTR e poco altro ancora.

In altri termini tutto ciò che prevede la legge regionale 5/2007 è fondato sulla certezza dell'entrata in vigore del PTR, in mancanza della quale vi è un blocco pressoché totale dell'attività pianificatoria locale.

In realtà nel procedimento connesso all'entrata in vigore della legge regionale 5/2007 i Comuni si sono dotati di direttive per l'adozione dei propri strumenti urbanistici, consentendo con tale opportuna deliberazione il prosieguo della propria attività pianificatoria.

In attuazione della legge regionale 5/2007, sono stati emanati due regolamenti, l'uno relativo alla materia edilizia (oggi abrogato dalla LR 19/2009 – "Codice dell'edilizia"), l'altro all'urbanistica. In questo ultimo, oltre alle disposizioni che disciplinano l'azione pianificatoria dei Comuni (fra cui le varianti non sostanziali), ha trovato ridefinizione anche la modalità di elaborazione dello strumento di pianificazione territoriale generale comunale, in accordo alle previsioni del Piano territoriale regionale (PTR). Tale modalità risulta tuttavia previsione priva di efficacia, vista la mancata approvazione del PTR.

- L'attuale disciplina della legge regionale 21 ottobre 2008, n. 12 (Integrazioni e modifiche alla Legge regionale 5/2007).

Al fine di superare la situazione ingenerata dalla mancata approvazione del PTR e conseguentemente dal mancato compimento della riforma urbanistica ed al fine di consentire nel frattempo la modifica degli strumenti urbanistici comunali in vigore, è stata emanata la legge regionale 12/2008, che ha riproposto le procedure di adozione ed approvazione dei tradizionali PRGC, procedure abrogate dalla legge regionale 5/2007.

Attualmente, in virtù della citata legge regionale 12/2008, il Comune può variare gli strumenti urbanistici in vigore, adattandoli alle esigenze della mutata realtà socio-economica, in grado di tracciare le nuove linee di sviluppo del territorio e di conformare la proprietà, mediante un iter di adozione ed approvazione avanti un unico organo istituzionale.

La legge regionale 3 dicembre 2009, n. 22 ha prorogato l'utilizzo delle modalità di formazione degli strumenti così delineate oltre il termine inizialmente stabilito dalla LR 12/2008, per dar modo alla pianificazione territoriale comunale di operare fino al compimento della Riforma del governo del territorio.

b) Le premesse della riforma urbanistica

L'esigenza fondante della riforma deriva dalla modifica del Titolo V della Costituzione, attuata con legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha inteso esaltare l'autonomia delle regioni e degli altri enti locali, creando, con l'istituzione dei vari livelli di governo territorialmente distinti ma equiparabili sotto il profilo autonomistico, soggetti giuridici che dispongono di potestà normative proprie.

La Costituzione descrive un modello di Stato caratterizzato dal pluralismo autonomistico, ben delineato nell'art. 5. La norma enuncia i principi fondamentali delle autonomie locali e del decentramento amministrativo, qualificandoli come criteri guida della legislazione per informare la struttura e il funzionamento dell'ordinamento repubblicano.

L'art. 114 della Costituzione afferma a chiare lettere che la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, i quali sono enti autonomi con propri statuti, poteri, funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. L'elencazione parte dal basso proprio per evidenziare la profonda radice territoriale del Comune, il quale in base al principio di sussidiarietà è l'ente più vicino al cittadino. La parola nuova, l'idea di fondo della Riforma è autonomia o meglio autonomie territoriali, per tale sintagma dovendosi intendere la capacità riconosciuta agli enti medesimi, in quanto enti esponenziali delle comunità rappresentate, di regolamentare e amministrare, in poche parole, prendersi cura dei propri interessi – locali – sotto la propria responsabilità.

Alla stregua del principio di sussidiarietà, la generalità delle competenze e delle funzioni è attribuita, in ordine inverso, ai Comuni e su fino alla Regione, allo Stato e all'Unione europea. Al Comune spettano tutte le funzioni amministrative, al di fuori di quelle che non possono essere svolte a causa delle ristrette dimensioni dell'ente locale, ovvero che esulano dall'interesse locale.

Altra questione affrontata nella Riforma è rappresentata dall'area vasta.

La ragione principale di una lettura ed interpretazione del territorio per "aree vaste" sta nel concetto di "rete di relazioni", visto da un lato come superamento della dimensione locale e dall'altro come ricerca di una dimensione della programmazione, che supera gli ambiti amministrativi comunali. L'area vasta si configura, quindi, come chiave di lettura di relazioni a larga scala quando si guarda alla programmazione strategica del territorio.

Le dimensioni "vaste" consentono l'urgente ricomposizione delle politiche territoriali, sulla base di riferimenti spaziali non sempre definiti amministrativamente a priori. Tali politiche si basano su logiche collaborative, finalizzate a mettere assieme sinergicamente competenze e funzioni ed in grado di produrre strumenti di natura urbanistica, territoriale e strategica.

È in questo ambito che vengono affermati con enfasi il concetto di sviluppo sostenibile (intendendolo non solo sotto il profilo ambientale, ma anche in relazione agli aspetti e alle esigenze sociali ed economiche) per il quale il territorio dovrà essere valorizzato, accresciuto e mantenuto in maniera tale da poter essere usufruito

anche dalle generazioni future e il concetto di policentrismo, inteso come modello positivo di equilibrata distribuzione dei centri di interesse economico funzionali nel territorio interessato.

Tali principi si propongono di garantire uno sviluppo bilanciato e sostenibile e una più alta competitività economica del territorio, così da interconnettere più efficacemente le prospettive territoriali con le logiche socio economiche dell'Unione.

Un altro utile indirizzo per la riforma ci viene dato dal grande cambiamento di visione sul procedimento amministrativo, avviato con la legge statale 241/1990.

La citata legge introduce nel nostro ordinamento una normativa di carattere generale, che individua nel procedimento amministrativo il luogo di emersione e di equo contemporaneo degli interessi, sia pubblici che privati, coinvolti nell'*agere* amministrativo.

La legge 241/1990 sposta il baricentro dell'azione amministrativa dal provvedimento alla fase istruttoria dell'iter procedimentale, nella quale si acquisiscono e si valutano gli interessi e i fatti rilevanti ai fini della adozione della determinazione conclusiva.

È anticipata a tale fase istruttoria la formazione del provvedimento amministrativo, che diviene il risultato dell'iter procedimentale e un buon risultato si ottiene con una maggiore valutazione e successiva comparazione di tutti gli interessi pubblici e privati, che afferiscono all'oggetto del provvedimento stesso.

Maggiore è la conoscenza degli elementi e delle problematiche relative all'oggetto su cui verte l'azione amministrativa, migliore sarà il prodotto di questa azione.

Questo principio, affiancato a quello di sussidiarietà, verticale e orizzontale, permette di affermare a chiare lettere che per una corretta disciplina del territorio e per un buon governo dello stesso occorre far partecipare al procedimento tutti i soggetti pubblici e privati in grado di fornire e rappresentare gli interessi territorialmente rilevanti.

In particolare, il Comune deve essere dotato di un peso maggiore, poiché è l'ente più vicino al cittadino ed è più in grado di acquisire e contemporaneamente tutte le istanze del territorio.

Solo allorché il Comune non sia, per le più varie ragioni, in grado di assolvere ai suoi compiti, interviene la Regione.

La partecipazione, tuttavia, non deve essere tale da rallentare l'*agere* amministrativo.

La Partecipazione si rende indispensabile per meglio conoscere le problematiche inerenti al territorio e per un maggiore apporto di soluzioni; lo snellimento e la semplificazione sono necessari per la riduzione degli adempimenti e dei tempi di formazione degli strumenti urbanistici, nell'ottica del non aggravamento del procedimento amministrativo ed al fine di rendere effettivo il raggiungimento degli obiettivi della progettata Riforma.

Nel recente passato, al contrario, i Comuni non sono stati chiamati a partecipare alla formazione del PTR, se non quando il progetto del Piano era già stato presentato al Consiglio delle Autonomie locali, per il parere di competenza. A quel punto, infatti, le scelte sulle politiche del territorio erano ormai compiute, in violazione dunque all'autonomia riconosciuta ai Comuni dalla Carta fondamentale. Viceversa, il Comune

deve essere l'attore principale o meglio il migliore attore protagonista delle politiche del territorio.

Con ciò si garantisce uno strumento maggiormente adatto alla rappresentazione effettiva delle peculiarità dei luoghi, in grado di valorizzare ogni singola realtà in armoniosa sinergia con il resto del territorio.

Gli obiettivi della riforma sono rivolti alla creazione di un nuovo sistema di pianificazione territoriale regionale basato sull'urbanistica partecipata.

Conseguentemente si assisterà alla modifica radicale del rapporto tra i soggetti della pianificazione territoriale.

Alla Regione verrà assegnato un ruolo, non più di controllo, bensì propulsivo, di ente che agisce con azioni propositive, progettuali di copianificazione, attento alle grandi trasformazioni territoriali con certezza di decisioni e tempistica e in grado di rapportarsi anche con le strategie a scala sovraregionale ed europea.

L'autonomia dei diversi livelli di pianificazione comporta la necessità di un'azione di coordinamento, tale da garantire la compatibilità con gli interessi del territorio unitariamente considerato.

La legge regionale di riforma provvederà alla riorganizzazione ed armonizzazione dell'intera disciplina della pianificazione territoriale, definendo quindi procedure, contenuti degli strumenti, adempimenti dei soggetti operanti sul territorio, nonché modalità di espletamento delle fasi di valutazione e confronto tra i soggetti medesimi; la stessa legge procederà altresì ad una manutenzione delle disposizioni di legge presenti nelle normative di settore, provvedendo ad abrogare espressamente tutte le previgenti norme urbanistiche, nonché eliminando le disposizioni incompatibili con il progettato riordino normativo.

- **Interazione fra Regione, Provincia e Comune nel previgente sistema**

Con il mutamento dell'asse istituzionale, che riconosce al Comune la centralità nel sistema delle autonomie locali, cambiano anche i rapporti fra Comuni e Province in sede di pianificazione territoriale.

Dapprima il sistema di pianificazione si basava su un meccanismo a cascata dove il Piano dell'ente gerarchicamente sovraordinato doveva essere recepito dallo strumento urbanistico dell'ente locale.

In tal senso la legislazione precedente aveva elaborato un sistema in cui spettava alla Regione la funzione di massimo ente pianificatore: con la redazione del PURG la Regione si investiva del ruolo di guida nella pianificazione dell'intero territorio, cui i Comuni avrebbero dovuto adeguarsi nella redazione dei propri Piani regolatori generali, mediante un procedimento che vedeva la partecipazione dell'autorità regionale in qualità di controllore finale.

Laddove il PRGC si discostava dal Piano regionale, la Regione poteva disporre l'approvazione del Piano comunale anche mediante lo stralcio delle previsioni non conformi.

Fra il Piano Regionale ed il Piano comunale si poneva il Piano territoriale di coordinamento provinciale, con funzione di raccordo delle politiche territoriali.

c) Riforma e contesto europeo

Il ruolo strategico della Regione nel quadrante nord orientale italiano si è andato via via evolvendo con la "caduta del confine orientale" e con il processo di allargamento della UE. Da area di confine, con la missione di aprire spazi di dialogo e di interazione con l'area balcanico – danubiana, è divenuta area di transizione per l'allargamento ad est della UE e punto strategico di connessione delle relazioni e delle reti dei traffici nord – sud ed est – ovest, spesso rappresentati nel cosiddetto Corridoio 5 e nel Corridoio Adriatico con la sua prosecuzione verso il centro – nord Europa.

Quella che era una situazione di quasi stabile "rendita di posizione", si è evoluta in un'opportunità di sviluppo, che può però essere colta solo attraverso l'elaborazione di adeguate strategie regionali, sia nel senso di un suo riposizionamento favorevole nel nuovo contesto che è venuto emergendo, sia nella capacità di attrezzare il sistema - regione nel suo complesso per cogliere e valorizzare le nuove opportunità che si offrono.

Nel medesimo periodo, pur non avendo competenze dirette nel campo del governo del territorio, la Comunità europea ha sempre più indirizzato le politiche di pianificazione territoriale degli stati membri verso l'obiettivo del rafforzamento della coesione e della competizione territoriale, attraverso importanti documenti sia generali come lo "Schema di sviluppo spaziale europeo", come pure settoriali, ovvero finanziando specifici programmi (INTERREG nelle varie dimensioni spaziali) ed attivando anche un osservatorio ad hoc (ESPO). Anche a livello nazionale peraltro si sono cominciati ad elaborare scenari di strategie di sviluppo territoriale ("Piattaforme territoriali"). Va sottolineato peraltro che, in tale contesto, lo spazio che l'UE ritiene essere più efficace per perseguire gli obiettivi di integrazione territoriale che si propone è rappresentato dal livello regionale.

Vi sono perlomeno due buoni motivi per la Regione di sviluppare organicamente una propria visione di sviluppo territoriale, relazionata ad un contesto euroregionale: quello di essere sempre più in grado di interloquire con gli altri partner rafforzando la propria posizione in un ambito sovregionale e quello di cogliere tutte le opportunità, anche economiche, che vengono messe a disposizione in tale direzione dalla comunità europea. E' evidente che un progetto di riforma regionale sul governo del territorio non può non considerare come uno tra i propri obiettivi strategici quello di creare le condizioni per rapportarsi sui temi territoriali anche ad una scala sovregionale, così da riuscire a definire linee di sviluppo comuni con le regioni contermini.

Risulta sempre più strategico per la Regione seguire e partecipare direttamente, mobilitando anche le reti scientifiche regionali, alle diverse attività che si sviluppano in ambito europeo, tese ad indagare le caratteristiche e le potenzialità dei territori da cui la UE è costituita, al fine di delineare i possibili futuri scenari su cui calibrare le programmazioni a venire. Il principale di questi strumenti è costituito dal programma ESPO ed è utile che la Regione, anche sulla scorta della rappresentazione del proprio sviluppo territoriale, che deriverà dal Documento Territoriale Strategico Regionale, vi possa prender parte, con l'obiettivo di far sì che la realtà regionale venga rappresentata in maniera consona negli scenari di scala europea.

2. IL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO (PGT)

Come previsto dalla legge regionale 22/2009, all'articolo 1 comma 3, la Regione svolge la funzione della pianificazione territoriale attraverso il Piano di governo del territorio che si compone del Documento territoriale strategico regionale e della Carta dei valori.

Nel porsi come logica "traduzione territoriale" dei contenuti presenti negli atti a carattere politico della Regione (in particolare, la Relazione politica-programmatica 2009 – 2011 approvata dal Consiglio regionale il 19.12.2008 e gli indirizzi per il Piano strategico regionale 2008 – 2013 di cui alla deliberazione della Giunta regionale, n. 2983 del 30.12.2008), il Piano di governo del territorio (PGT) si orienta a conseguire risultati significativi nel campo delle strategie territoriali mirate ad agevolare e favorire quelle iniziative locali, in grado di arricchire il territorio con risorse di qualità, valorizzandone il patrimonio culturale, rendendolo eccellente e competitivo.

Nella diretta correlazione tra governo del territorio e attività di programmazione regionale ed europea, non può mancare il riferimento al POR 2007 – 2013, sottolineando l'esigenza di condurre lo sviluppo del PGT in coerenza e sintonia anche con lo strumento comunitario succitato.

La chiarezza e l'oggettività dei documenti da predisporre (DTSR e CDV), unitamente agli articolati normativi che, costituendo il supporto attuativo dovranno essere volti maggiormente a fornire indirizzi, direttive, criteri, in linea con il principio di sussidiarietà e non a proporre disposizioni di dettaglio eccessivamente vincolanti inidonee ad un rapporto equiordinato tra i soggetti operanti sul territorio, costituiscono finalità imprescindibile del PGT, in particolare nei riguardi delle Amministrazioni comunali che si troveranno a dare operatività al Piano e a gestire le fasi successive.

Anche se implicito nell'azione di strumenti preposti alla gestione territoriale come quelli di governo del territorio, va richiamato e rimarcato come traguardo altrettanto sostanziale della formazione del PGT, l'"accrescimento qualitativo" complessivo del tessuto strutturale regionale.

Alla crescita della Regione, concorrono armature infrastrutturali efficaci, livelli di ricettività adeguati a favorire la conoscenza e la fruizione del territorio, sviluppo dei settori che compongono il sistema economico, anche ricorrendo ad una diversa concezione del rapporto pubblico-privato.

Risulta quindi evidente il dover perseguire risultati sia nel sociale, che nel campo del sostegno alle imprese, salvaguardando per esempio dai rischi di compromissione le aree di produzione agricola, difendendo le zone marginali del paesaggio agrario ove l'agricoltura ricopre comunque un ruolo nella riduzione del rischio ambientale, creando condizioni per lo sviluppo di filiere e di distretti, favorendo l'ammmodernamento tecnologico e la plurifunzionalità a vantaggio di una produzione sempre più integrata con la ricerca e l'innovazione. Sostegno alle imprese che deriva dalla particolare rilevanza in termini socioidentitari, riconosciuta alle componenti del sistema produttivo regionale.

Ai presupposti e alle finalità di ordine economico, si associano gli obiettivi prestazionali a carattere di integrazione territoriale e sociale (coesione), di

miglioramento qualitativo (tutela della salute e miglioramento dei livelli dei servizi), di salvaguardia delle risorse (sostenibilità), che il PGT è chiamato a garantire contestualmente alle azioni settoriali da mettere in atto.

Tornando ai documenti specifici che compongono il PGT, va detto che il DTSR ha il compito di elaborare il quadro strategico regionale per lo sviluppo territoriale sostenibile, sulla base del quale da una parte costruire rapporti ed azioni di cooperazione con le altre realtà regionali, italiane e transfrontaliere, dall'altra indirizzare l'azione di governo e le scelte territoriali della scala locale. Il DTSR contiene pertanto indirizzi per la pianificazione territoriale, sia di area vasta sia locale.

Rispetto al ruolo strategico del DTSR, la CDV ha invece una funzione di garanzia in quanto, individuando sull'intero territorio i valori territoriali riconosciuti come "non negoziabili", si pone in termini complementari e funziona da contrappeso nel complesso dell'azione regionale di governo del territorio. La Carta dei valori contiene pertanto indirizzi e prescrizioni sull'uso del territorio.

Il PGT rappresenta uno strumento chiave per lo sviluppo di tutti i successivi atti di pianificazione, in quanto permette la valutazione delle scelte territoriali a livello locale (piani regolatori comunali), sia in termini di coerenza rispetto alle linee strategiche della Regione (DTSR), che di compatibilità rispetto al quadro dei valori (CDV).

Il carattere strategico del PGT, in particolare nella componente del DTSR, presuppone un'azione concertata tra i diversi livelli territoriali che stabiliscano un sistema di relazione diverso da quello attuale di tipo gerarchico.

Ciò richiede che il processo di elaborazione della visione strategica della Regione, in particolare per quel che riguarda il tema dello sviluppo locale e delle relazioni intra-regionali, nasca e si evolva attraverso il confronto e il reciproco contributo di conoscenze e di progettualità espressi dalla Regione e dai diversi attori del territorio.

Il processo di formazione si snoda pertanto secondo un percorso di pianificazione partecipata, in cui la ricerca del confronto è scandita da Conferenze di pianificazione, attraverso le quali si persegue l'approvazione di uno strumento di pianificazione condiviso da tutti i soggetti interessati alla gestione del territorio.

Tale processo si intreccia con la valutazione dell'incidenza ambientale delle scelte, che accompagna la formazione del Piano per il tramite della procedura di VAS.

Tra i temi e gli aspetti territoriali e sociali, si sottolineano di seguito alcuni degli obiettivi, da calibrare e sviluppare progressivamente dal PGT, tra il più ampio contesto delle finalità che man mano scaturiranno e si definiranno nell'arco della graduale progettazione del Piano, andando pertanto ad aggiungere e ad implementare gli obiettivi stessi.

Ogni previsione territoriale e ogni azione di Piano deve inquadrarsi in un sistema di garanzie ambientali, assicurando la sostenibilità delle scelte individuate.

La sostenibilità ambientale porterà a richiamare, come precondizioni generali della fase di pianificazione, una serie di punti fermi in materia di tutela delle risorse, fra i quali:

- necessità di ridurre i consumi di risorse, di energia, di suolo e delle spese di "gestione" del territorio, funzionali a mantenere in efficienza opere e infrastrutture, evitando sovradimensionamenti e favorendo l'utilizzo del patrimonio esistente;
- costruzione di un corretto approccio conoscitivo, valutativo e partecipativo ai problemi di sostenibilità posti dagli interventi legati alle grandi infrastrutture;
- attenzione al rapporto tra la struttura insediativa e le sue linee di sviluppo con il sistema delle aree protette, della risorsa paesaggio, dei beni culturali, delle altre emergenze e peculiarità regionali, nella ricerca di condizioni di compatibilità tra sviluppo e conservazione;
- sostegno ad azioni di ricompattazione insediativa, in ragione della generale tendenza allo sviluppo su aree non gravitanti nel raggio di influenza delle aree urbane;
- ricorso alle fonti energetiche alternative per soddisfare quote di fabbisogno, favorendo la corretta integrazione territoriale ed ambientale degli interventi di infrastrutturazione energetica in ambito rurale;
- promozione dello sviluppo sostenibile di tutto il territorio e delle aree produttive migliorando la qualità ambientale e il sistema produttivo.

Tutela e miglioramento della qualità della vita:

- difesa della qualità della vita e della salute collettiva, mediante interventi sulla mobilità e sulle localizzazioni insediative, tali da ridurre gli effetti delle emissioni inquinanti;
- reperimento di quote a verde e di naturalità nell'ambito del recupero delle superfici degradate e dismesse;
- riduzione degli effetti negativi del traffico, indirizzando in particolare verso soluzioni di mobilità che prediligano ed incentivino il trasporto pubblico e il ruolo del trasporto ferroviario;
- soddisfacimento della domanda di edilizia residenziale pubblica.

Coesione territoriale:

- azioni mirate a recuperare e conservare i caratteri socioeconomici e produttivi di aree marginali e svantaggiate del territorio montano e di fondovalle, considerando la permanenza dei residenti come obiettivo primario;
- efficacia della rete relazionale e infrastrutturale e dei luoghi di interscambio tra i diversi sistemi di trasporto e della mobilità;
- evidenziazione dei contesti territoriali maggiormente interessati da fenomeni di scarso utilizzo e dismissione, valutando opportunità di rilancio e disponendo azioni mirate ad attribuire agli stessi, ruoli funzionali efficaci;
- valorizzazione e sviluppo delle funzioni dei centri urbani, in una prospettiva di rafforzamento dell'assetto policentrico del territorio regionale;
- tutela della valenza sociale del piccolo commercio riqualificando le vocazioni territoriali esistenti nei centri urbani;
- tutela e valorizzazione integrata dell'ambito costiero, in particolare favorendo la coesione tra le fasce litorali e l'entroterra;
- integrazione territoriale delle aree di confine e sviluppo delle potenzialità della loro collocazione strategica.

Competitività territoriale:

- elaborazione del PGT in sintonia e stretta connessione con la programmazione regionale, statale e comunitaria;
- sviluppo delle linee strategiche contenute nel P.O.R. 2007 – 2013 in tema di innovazione, ricerca, accessibilità, sviluppo territoriale, ecosostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo;
- valorizzazione e sviluppo delle sinergie delle “progettualità” espresse dalle realtà locali;
- incremento dell’attrattività dei luoghi e del richiamo delle potenzialità turistiche regionali, anche attraverso la fruizione delle aree naturali protette.

Il Piano di governo del territorio si compone del Documento Territoriale Strategico Regionale (DTSR) e della Carta dei Valori (CDV). (LR 22/2009, art. 1, comma 3)

Contenuti e finalità del Documento Territoriale Strategico Regionale (DTRS)

La legge regionale 22/2009, all'art. 1 comma 5 definisce il Documento territoriale strategico regionale quale strumento con cui la Regione stabilisce le strategie della propria politica territoriale, individua i sistemi locali territoriali e ne definisce i caratteri, indirizza e coordina la pianificazione degli enti territoriali, nonché i piani di settore.

Il Documento territoriale strategico regionale (DTSR) è lo strumento attraverso il quale la Regione fissa gli obiettivi principali e le priorità per l'evoluzione e lo sviluppo del territorio regionale.

A tal fine, elabora una visione strategica ed integrata dell'intero territorio regionale, individuando e analizzando, sulla base di un adeguato quadro conoscitivo, gli aspetti che strutturano il territorio.

L'elaborazione del DTSR è sviluppata anche con riferimento ai documenti e agli indirizzi comunitari in materia di pianificazione territoriale, nonché con riguardo alla programmazione dei fondi strutturali europei.

Nella formazione del DTSR viene garantita la partecipazione degli enti territoriali e dei soggetti portatori di interesse sul territorio, con l'obiettivo di perseguire la condivisione sia della visione strategica globale che delle linee di sviluppo che si intendono attivare.

Il DTSR, trasferendo sul territorio le strategie della programmazione regionale, costituisce il quadro di riferimento per la formazione, il raccordo e il coordinamento di piani e programmi di livello territoriale generale e settoriale.

Il DTSR individua i temi strategici che necessitano, per loro natura, di essere affrontati alla scala regionale ed interregionale con strumenti adeguati e con procedure specifiche, a garanzia di certezza di decisione, tutela e partecipazione del territorio.

Lo strumento di attuazione è rappresentato dai Progetti di territorio, che hanno il compito di calare e valutare su di un ambito territoriale pertinente i grandi interventi, in una condizione di partecipazione pubblica tesa a limitare l'impatto ed a favorire le ricadute positive sullo sviluppo locale.

Con l'individuazione dei temi strategici di scala territoriale, il DTSR dà efficacia a quanto prefigurato nel Programma di Governo e nello stesso tempo introduce gli elementi costitutivi del sistema infrastrutturale, superando così la fase emergenziale prefigurata dalla legge regionale 4 giugno 2009, n.11.

La legge regionale 4 giugno 2009, n. 11 concernente misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici, prevede che fino al completamento della riforma urbanistica la Regione dichiari l'interesse strategico delle singole opere regionali relative alle infrastrutture di trasporto, della mobilità e della logistica nonché in quelle previste in piani di settore oppure di interventi singoli: ora, con il PGT si determina

invece la risposta alla congiuntura di crisi economico-finanziaria attraverso un'azione di sistema propria degli strumenti della pianificazione territoriale regionale.

Il DTSR assume come strategico l'obiettivo di indirizzare e promuovere il livello di pianificazione di area vasta, considerato di rilievo centrale per lo sviluppo della pianificazione.

Il DTSR pertanto sviluppa una analisi sistematica, al fine di indicare i Sistemi Territoriali Locali (STL) in cui la regione può essere articolata, individuandone connotati ed elementi strutturanti, tendenze e obiettivi settoriali di sviluppo, nell'ambito dei quali favorire l'attivazione di attivare processi di pianificazione sovracomunale e di strategie territoriali in grado di rafforzare la coesione delle comunità e dei territori interessati. A tali processi concorrono le Province, con apporti conoscitivi e collaborativi utili a focalizzare criticità dei territori in esame ovvero ad indicare direttrici preferenziali ed opportunità di sviluppo.

L'organizzazione complessiva dei STL contenuta nel DTSR, costituisce il riferimento di base, non prescrittivo nella sua delimitazione sul quale impostare opportune forme di pianificazione di area vasta e attivare di concerto con la Regione fasi di consultazione, di partecipazione e di copianificazione. La procedura di pianificazione per area vasta non intende produrre limitazioni o interferenze alla sfera di autonomia dell'ente locale, riconoscendo comunque all'ente stesso la facoltà di addivenire alla regolamentazione del territorio mediante azioni di pianificazione non necessariamente in forma associata.

Il DTSR riconosce STL definiti come "Prioritari", laddove l'interesse pubblico regionale assuma livelli preminenti e tali, da giustificare una forte azione incentivante da parte della Regione verso la formazione di piani di area vasta a cura dei Comuni interessati. La modalità strategica che caratterizza il DTSR presuppone, nel costruire gli elementi conoscitivi e progettuali richiesti, un'attività che si sviluppa attraverso processi partecipativi volti all' "ascolto del territorio", per mettere in comune conoscenze, esperienze e progettualità, così da pervenire ad un "Progetto di Regione" il più possibile condiviso.

Momenti chiave di questo processo sono le Conferenze di pianificazione previste per la formazione del DTSR, luogo di confronto sui temi territoriali in evidenza.

Contenuti e finalità della Carta dei Valori.(CDV)

La legge regionale 22/2009, all'art. 1 comma 6, individua la Carta dei valori quale documento in cui sono contenuti i valori fondamentali della Regione, gli elementi del territorio che devono essere disciplinati, tutelati e sviluppati da parte dei soggetti territorialmente competenti in quanto costituiscono, per vocazione e potenzialità, patrimonio identitario della Regione il cui riconoscimento è presupposto fondamentale per il corretto governo e per la cura del territorio”.

La Carta dei valori (CDV) consiste in un processo ricognitivo progressivo e condiviso sul territorio, originato dai quadri conoscitivi e dagli assetti posseduti dai vari livelli di governo, orientato preminentemente al riconoscimento di ambiti, elementi significativi e sistemi anche interrelati fra loro, che, per qualità e vulnerabilità, nonché per vocazioni e potenzialità, costituiranno comune riferimento per la stesura e compatibilità di tutte le forme di pianificazione territoriale.

Lo sviluppo della CDV deve orientarsi nell'individuazione delle eccellenze, dei luoghi dell'identità territoriale regionale, del paesaggio, della natura, della storia, della cultura, delle manifestazioni dell'attività umana viste nel loro rapporto con l'ambiente e rappresenta la sintesi dei valori e dei patrimoni del territorio “non negoziabili”, riconosciuti e condivisi ai vari livelli.

Con la CDV, che risulta condizione necessaria per garantire un'azione di governo del territorio improntata sull'autonomia e responsabilità, si determinano congiuntamente i Valori della Regione che richiedono interventi di salvaguardia e di promozione, coerentemente agli obiettivi di valorizzazione, riqualificazione e sviluppo del sistema territoriale regionale.

La CDV, che svolge funzione di garanzia e costituisce riferimento per la verifica di compatibilità di tutti i piani verso le preminenze del territorio unanimemente riconosciute e per questo irrinunciabili, adotta in tal senso modalità di linguaggio e di rappresentazione idonee a “dialogare” ad ogni livello della strumentazione urbanistica e territoriale. Fornisce inoltre, elementi conoscitivi di supporto al Documento tecnico strategico regionale (DTSR); nel contempo, può venire orientata nella concezione, ricerca e riconoscimento di particolari valori “settoriali”, dalle strategie prefigurate dallo stesso DTSR.

Il concetto di Valore, non necessariamente connesso a vincoli “ex lege”, è insito nei patrimoni che costituiscono risorsa regionale, letti e considerati nel quadro e in rapporto ai contesti ambientali interessati. Non solo, dunque, peculiarità naturali, ma anche insiemi e relazioni ove la componente naturale si accomuna all'attività umana, inducendo a salvaguardare le identità di luoghi a forte connotazione, oltre agli elementi già emergenti e identificabili per rarità, rappresentatività, integrità fisica.

In tal senso la CDV, che volge le proprie attenzioni anche verso le peculiarità paesaggistiche, si presenta, di fatto, anche come fase introduttiva che precede il più ampio percorso procedurale del piano paesaggistico regionale. La CDV anticipa alcune linee di azione a scala regionale del Piano paesaggistico, che tuttavia verrà elaborato distintamente secondo le disposizioni statali di cui al D.Lgs. 42/2004.

La Carta dei valori deve guidare l'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale, in coerenza con gli orientamenti di salvaguardia e di sviluppo della tipicità e della vocazione di "fatti" significativi e ambiti che spiccano nel territorio regionale pur in assenza di vincoli amministrativi. La CDV, prima di essere strumento funzionale alla compatibilità degli strumenti di pianificazione territoriale, nasce dunque anche per assistere e guidare la stessa costruzione del PGT, assicurando che l'intero processo progettuale garantisca in qualsiasi momento la coerenza tra i vari documenti del Piano.

La CDV rappresenta il documento inscindibile del Piano di governo del territorio (PGT) e la sua considerazione costituisce atto preliminare fondamentale alla formazione di qualunque azione pianificatoria.

La CDV si avvia ed evolve progressivamente, sulla base di un "patto" di condivisione tra i soggetti che operano sul territorio.

Va costantemente tenuto conto della finalità per la quale la Carta viene elaborata, ossia la costruzione di uno strumento di valutazione con il quale si introducono disposizioni per la gestione territoriale e non la definizione di un mero documento promozionale del territorio.

Quale fase iniziale del più articolato e complesso obiettivo di governo del territorio, la CDV prende avvio da un approccio di scala regionale, rappresentativo dell'interesse generale a tale livello in relazione con i ruoli strategici e l'alta programmazione trattati dalle politiche della Regione.

I valori ivi inseriti si intendono essenziali; ne consegue, che la CDV, oltre a norme di carattere programmatico, indirizzi, direttive o criteri, prevede prescrizioni cogenti a garanzia della tutela del territorio.

L'evoluzione temporale dei valori richiede un costante monitoraggio sul territorio ed un continuo aggiornamento della CDV da parte della Regione.

Il Rapporto ambientale (RA)

Il Rapporto ambientale (RA) contiene le informazioni sullo stato dell'ambiente regionale e definisce obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, di salubrità e sicurezza, di qualificazione paesaggistica e di protezione ambientale, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali e relativamente allo stato di avanzamento dell'iter di formazione del Piano di governo del territorio (PGT).

La procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) è avviata contestualmente al processo di costruzione del PGT e del relativo RA e costituisce metodo di realizzazione del piano stesso. Ciò comporta la condivisione e compartecipazione nello sviluppo del PGT di tutti i cittadini già dal momento d'impostazione, con il contributo "dal basso".

La VAS rappresenta il supporto alla definizione delle scelte di piano, utile in particolare ad individuare preventivamente gli effetti derivanti dall'attuazione delle singole scelte e di conseguenza, a selezionare tra gli scenari alternativi quelli maggiormente rispondenti agli obiettivi di sostenibilità del PGT.

La redazione del Rapporto ambientale deve avvenire secondo i contenuti di cui al D.Lgs. 03.04.2006 n. 152 come integrato dal D.Lgs. 16.01.2008, n. 4, specificati nell'allegato VI al citato decreto, analizzando il percorso di formazione del PGT nelle varie fasi progettuali fino alla loro conclusione.

La Valutazione ambientale strategica è prevista altresì dall'art. 3 della LR 11/2005 ed è volta a verificare in modo esplicito la coerenza delle scelte del piano con gli obiettivi di sviluppo sostenibile al fine di assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente.

Obiettivi di fondo, scelte di prima impostazione, portata e livello di dettaglio delle informazioni sono oggetto di discussione in sede di Prima Conferenza di pianificazione mediante una verifica partecipativa, identificando finalità e obiettivi del progetto di PGT, da confrontarsi con le eventuali criticità ambientali.

3. LA PIANIFICAZIONE REGIONALE

Conferenza di pianificazione per la procedura di formazione del Piano di Governo del Territorio (PGT)

Il PGT necessita di assumere una diversa impostazione rispetto all'attuale strumento di pianificazione regionale (PURG).

Il PURG infatti riveste una valenza troppo specifica, ormai obsoleta, poiché improntata su una dialettica con gli altri soggetti territoriali eccessivamente gerarchica; è infatti inserito in un contesto istituzionale superato, ossia antecedente alla riforma del titolo V della Carta fondamentale ed inoltre inadatto allo scopo primario: la tutela del territorio.

Viceversa, il nuovo documento strategico dovrebbe porre a suo sostegno gli obiettivi fondamentali della tutela del territorio regionale, lasciando al soggetto maggiormente competente la specificazione e l'attuazione dell'obiettivo.

Modalità di formazione del PGT

Il PGT è un Piano a formazione progressiva, che si sviluppa in fasi successive mediante Conferenze di pianificazione, quali luoghi di emersione e contemperamento degli interessi afferenti al territorio regionale.

Dell'indizione delle Conferenze viene dato avviso nel BUR.

Alle Conferenze di pianificazione partecipano la Regione, il Comune, le Province del territorio regionale e gli altri enti istituzionali territorialmente competenti, nonché, in particolare, gli altri soggetti competenti in materia ambientale e paesaggistica, individuati dalla Giunta regionale, ai sensi dell'art. 1, comma 18 della legge regionale 3 dicembre 2009, n. 22 (Procedure per l'avvio della riforma della pianificazione territoriale della Regione). Tali soggetti si esprimono, per le proprie competenze. Possono altresì partecipare altri portatori di interessi afferenti al territorio, preventivamente individuati dalla Giunta regionale che possono formulare pareri sull'oggetto del procedimento.

Qualsiasi interessato può partecipare al procedimento di formazione del PGT, mediante apporti documentali.

Prendono parte altresì la Regione Veneto, nonché per le finalità dell'art. 32 del D. Lgs. 152/2006, l'Austria e la Slovenia, allorché abbiano manifestato interesse alla partecipazione.

I partecipanti forniscono apporti ed esprimono osservazioni e proposte, nell'ottica della completezza dell'istruttoria finalizzata alla migliore conoscenza della realtà territoriale.

Si realizza così l'equo contemperamento degli interessi unitamente alla garanzia della partecipazione e dello snellimento delle procedure.

La partecipazione è ottenuta con la convocazione obbligatoria degli enti territoriali istituzionalmente chiamati a rappresentare e tutelare il territorio; lo snellimento delle procedure è assicurato mediante una partecipazione facoltativa di tutti i soggetti

interessati, che possono addurre ulteriori elementi di conoscenza in relazione alle problematiche e agli sviluppi del territorio in cui operano.

Tutto ciò consente la risoluzione delle questioni territoriali a monte, già nella fase di formazione delle strategie.

In sintesi: la Regione convoca una Conferenza di pianificazione preliminare in cui dà avvio al processo di partecipazione fra i soggetti portatori di interessi afferenti alle tematiche territoriali, ai fini della costruzione del PGT.

Nella Conferenza di pianificazione preliminare si raccolgono gli apporti conoscitivi dei soggetti portatori di interessi, che verranno valutati sulla base della coerenza con gli obiettivi del PGT.

Seguono una Conferenza di pianificazione Intermedia, in cui vengono sviluppati e discussi gli argomenti afferenti al PGT da parte della Regione e dei soggetti partecipanti e da ultimo una Conferenza di pianificazione conclusiva, che porta alla redazione del Progetto definitivo di Piano, successivamente inviato alla Giunta regionale per l'adozione.

Funzionano da articolazioni delle Conferenze di pianificazione le Commissioni *a latere*, quali momenti di approfondimento di natura tecnica, al fine di favorire lo sviluppo delle problematiche sottese alle scelte dei soggetti partecipanti alla formazione del Piano.

Nelle Commissioni tecniche *a latere* vengono sviluppate dal punto di vista tecnico le questioni emerse nelle Conferenze di pianificazione, per aree territoriali e tematiche omogenee di trattazione.

Il numero delle Commissioni tecniche *a latere* e le tematiche di discussione sono stabiliti dal Presidente della Conferenza di pianificazione, sentiti i partecipanti, in relazione alle specificità e alla complessità delle questioni oggetto dell'attività pianificatoria.

La Regione dà atto in apposito verbale di tutti i contenuti emersi in Conferenza, dei pareri e osservazioni pervenuti, nonché delle soluzioni alternative prospettate e temperate agli interessi emersi, delibera, alla luce del superiore interesse generale gli obiettivi e le azioni strategiche del PGT.

Le conferenze di pianificazione, in ogni singola fase, costituiscono luogo per lo svolgimento della V.A.S.

Il procedimento della Conferenza è scandito secondo le modalità contenute in apposito regolamento.

4. IL NUOVO SISTEMA DI PIANIFICAZIONE COMUNALE

L'attività di pianificazione si esprime in due fasi, distinte per finalità e per grado di efficacia.

Una fase in cui trovano definizione le scelte strutturali sul territorio, attuabili a medio-lungo termine e ove i Comuni rappresentano gli elementi invariante delle politiche insediative; la fase successiva, necessaria a tradurre e attivare progressivamente quanto prospettato a livello strutturale, definendo contestualmente le "regole" indispensabili a conferire funzione conformativa allo strumento di pianificazione.

Questa articolazione, sebbene già prefigurata dalla LR 5/2007, trova nella Riforma in argomento una nuova accezione, sia per la ridefinizione dei momenti in cui si valuteranno le scelte progettuali disposte dalle Autonomie locali (Conferenze, ossia il luogo in cui lo strumento di pianificazione si rappresenterà, sotto il profilo della compatibilità, ad un quadro di riferimento territoriale costituito dal PGT), sia per la correlazione ad un nuovo modo di interpretare le vocazioni del territorio, riconducendole non più esclusivamente al singolo limite comunale, bensì anche ad ambiti a larga scala (Area Vasta).

La fase costruttiva del DTSR si pone come obiettivo fondante la lettura degli elementi che connotano la struttura territoriale, non solo in rapporto alle interrelazioni fisiche e infrastrutturali più evidenti, ma soprattutto nei riguardi degli aspetti sociali ed economici che hanno caratterizzato l'evoluzione della regione: vale a dire che l'Area Vasta non può essere solo l'espressione di un ambito in cui ad esempio, talune funzioni territoriali si manifestano e vengono esercitate in stretta relazione tra loro (conurbazioni insediative), ma deve rispecchiare ambiti o porzioni territoriali in cui l'identità dei luoghi risulta radicata al tessuto sociale, morfologico, ambientale (si pensi ai Comuni di vallata nei territori montani).

Il DTSR, attraverso tale percorso metodologico, perverrà a delineare i Sistemi Territoriali Locali (STL), "sorreggendoli" con motivazioni e presupposti fra cui anche l'obiettivo di contenere fattori di squilibrio che potrebbero rivelarsi fonte di incoerenti "duplicazioni territoriali" e di dispersione di risorse (quali ad esempio, dotazioni di servizi eccessive rispetto alle esigenze effettive) e soprattutto dotandoli di quegli elementi strutturali che costituiscono l'ossatura sulla quale si svilupperanno le fasi pianificatorie delle Autonomie locali interessate.

La formazione degli strumenti di livello locale e prima ancora degli obiettivi sui quali sviluppare le conseguenti azioni risulta quindi connessa e conseguente al quadro di riferimento già elaborato a monte e in particolare alla configurazione (estensione e individuazione degli elementi di coesione) dell'Area Vasta.

Nell'ambito della Riforma, dal sistema procedurale attuale che impone sul territorio in maniera pressoché "uniforme" medesimi strumenti applicativi, indifferentemente dai pesi, ruoli, vocazioni degli ambiti amministrativi coinvolti (stessa modalità procedurale per ogni singolo Comune), si punta a rinnovare il sistema individuando e calibrando strumenti di pianificazione ottimali e necessari, a seconda delle esigenze

di assetto che si manifesteranno e si consolideranno nel corso della fase conoscitiva e di elaborazione del PGT.

Sulla base dell'esperienza maturata dai Comuni in tutti questi anni di pianificazione e in ossequio ai principi fondamentali della nostra Costituzione, così come modificata nel titolo V, che attribuisce agli stessi il governo del proprio territorio e la responsabilità del proprio operato, nonché del più volte menzionato principio di sussidiarietà, si intende imprimere un connotato liberista alla pianificazione comunale, libera dalla vigilanza regionale e responsabile delle scelte pianificatorie sul proprio territorio, in un moderno contesto di copianificazione.

La Regione si ritrae da un controllo ex post e interviene in sede di Conferenza, preliminarmente all'adozione dello strumento di pianificazione comunale.

La disciplina organica in materia di pianificazione territoriale, oggetto della nuova legge regionale di riforma, dovrà prevedere le procedure di pianificazione del territorio nei diversi livelli, passando da rapporto Regione/Comune basato sul controllo, a relazione di copianificazione. Si afferma dunque a tutti gli effetti l'equiordinamento tra enti nel governo del territorio della Regione in cui il Comune, collocato dal nuovo quadro costituzionale in una posizione ottimale per la gestione e la cura del territorio e forte dell'esperienza urbanistica pregressa acquisita, assume il ruolo di migliore attore protagonista della pianificazione territoriale.