

la messa in opera del Pit

8 - La messa in opera del Piano di indirizzo territoriale e il presidio della sua efficacia.

Parlare di “messa in opera” e non semplicemente di attuazione non è, in questo contesto, un vezzo metaforico. Ma è una scelta coerente e funzionale alla nozione di Piano che abbiamo adottato. Il Piano non è in sé l'atto che lo “promulga”. Ma è il combinarsi di volontà e di azioni, pubbliche e private, che interpretano l'idea di una *Toscana al futuro* che quell'atto-piano esprime e sostiene nei suoi contenuti. Volontà e azioni che si impegnano, si confrontano e concorrono, nei rispettivi ruoli, per dare corpo e sostanza agli obiettivi che quell'idea materializzano. Il piano di indirizzo territoriale, dunque, è tale solo se diventa un *processo* in divenire, che alimenta e armonizza, attorno ai suoi obiettivi strategici e alle sue opzioni statutarie e disciplinari, la progettualità pubblica e privata che è necessaria per dare testa e gambe all'idea di Toscana che il piano racchiude e persegue: ...nella rappresentazione della Toscana su cui quell'idea si fonda, nell'insieme dei meta-obiettivi che essa connette, nella funzionalità sistemica degli obiettivi territoriali che essa persegue in sintonia funzionale con la programmazione regionale.

Questo *processo* ha nel “Piano-atto” il suo abbrivio formale: certo rilevante ed anzi decisivo per il condensato di intenzionalità politica che esprime nelle sue determinazioni e negli indirizzi che intende perseguire. E per la legittimazione istituzionale di cui è diretta espressione: che aggrega e integra sia la rappresentanza del popolo toscano e sia le responsabilità di chi adempie al governo della comunità regionale. Ma, come ogni processo, una volta attivato e avviato, ha bisogno di una sua interna capacità motoria: ...la quale - a differenza di quanto avviene in qualunque “procedimento” - non gli deriva soltanto dalle scansioni e dagli adempimenti procedurali normativamente prescritti²⁵. Il proprio dinamismo attuativo - a monte delle competenze giuridiche, così come attraverso il loro stesso esercizio - il processo di piano lo trae dall'incontro interattivo di una pluralità di volontà e intenzionalità politiche (...le scelte di piano ai vari livelli di governo, per l'appunto, e le agende statutarie e strategiche in cui quelle scelte si articolano) che si scambiano - nel confronto argomentativo e nell'interazione cooperativa - le visioni, le opportunità e le risorse di cui ogni attore del processo è portatore o promotore o si propone come tale. E' poi su tale base che occorre procedere alla selezione concorrenziale delle più congruenti e appropriate intenzioni imprenditoriali che il mercato dell'offerta “privata” (...le proposte progettuali) - quale che ne sia la formale titolarità privatistica o pubblicistica - possa cogliere nel disegno territoriale del piano pubblico.

²⁵ Sulla distinzione tra *processo* e *procedimento* - classicamente - A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Comunità, 1966.

E' dunque questo *scambio cooperativo* che assumiamo come il motore del processo di cui consiste il Piano nella sua messa in opera. Esso, per essere tale - cioè il motore operativo del piano -, dovrà avvalersi di quattro fattori strumentali indispensabili.

Il primo attiene alla relazione tra governi locali e Regione.

Il secondo al rapporto tra scelte pubbliche e scelte private. O, più generalmente, alla relazione tra potere pubblico e mercato nel governo del territorio.

Il terzo sarà dato da un parsimonioso ma ben mirato *apparato disciplinare* che conferisca al Pit e allo scambio cooperativo che presuppone, adeguate risorse normative

Il quarto concernerà la funzionalità della valutazione integrata nelle relazioni tra livelli di governo.

8.1. - La cooperazione tra Regione ed Enti locali della Toscana nella messa in opera del Pit: ...dalla *gerarchia* alla *filiera* di capacità decisionali partecipate.

La centralità della collaborazione istituzionale tra Regione e governi locali è già stata enfatizzata a proposito della *nuova visione generale* della Toscana che il Pit propugna²⁶. Visione che costituisce un fattore processuale saliente dell'operatività del Piano e dell'insieme della strumentazione di governo del territorio - regionale e locale - in Toscana. Tale collaborazione avrà ad oggetto primario il perseguimento di quelli che abbiamo designato come metaobiettivi del Piano e delle scelte strategiche del Pit quali qui evidenziate in precedenza²⁷. Abbiamo anche rimarcato come la formulazione del Pit voglia rappresentare, tra la Regione e le amministrazioni locali, un "patto istituzionale" sul governo toscano del territorio e su come esso possa interpretare quella "Toscana al futuro" che abbiamo posto al centro dei nostri metaobiettivi e delle scelte strategiche del Piano.

Parliamo di "patto" non in maniera allusiva o evocativa. Ma - va ribadito - nel senso di nuova alleanza politica e sostanziale tra Regione e amministrazioni locali per aprire l'insieme del territorio toscano a quell'orizzonte di domande, valori e opportunità nel quale trovare le risorse, la duttilità e le capacità progettuali e imprenditive necessarie al suo governo. Questo governo dev'essere plurale e contrario a qualunque approccio gerarchico non solo sul piano formale - cosa ovvia nel contesto del pluralismo istituzionale paritario del regime regionale italiano - ma anche sul versante delle relazioni effettive e del confronto tra i diversi livelli di governo: quando - vale a dire - affrontando il merito delle ipotesi, delle scelte e delle opportunità territoriali, occorre far sì che sia rinvenibile in esse un'immagine autonoma e plurale ma consonante del futuro della Toscana. Dev'essere, co-

²⁶ Cfr. § 3,4,5 e 6.1, che precedono.

²⁷ Cfr. § 6.3 e i sottoparagrafi in cui si articola, e poi il § 6.4 che è parte integrante dell'«agenda statutaria» di questo Piano. Vedi poi § 7.

me suol dirsi, un governo orientato alla *governance* piuttosto che alle relazioni di *government*. Che privilegia il confronto tra piani e progetti e la comparazione delle alternative piuttosto che la giustapposizione di poteri e competenze. Che preferisce il “governo” come *azione* e non come *mistura* di apparati. Che persegue il coordinamento come risultato sostantivo e non come presupposto o, tanto meno, come sovrapposizione o interferenza o complicatezza procedurale. Per questo il governo del territorio che poniamo al centro del patto regionale che il Pit vuol rappresentare per le amministrazioni locali toscane è concepito come un’articolata ma coesa *policy community* che adotta una conseguente configurazione decisionale. In essa, alla gerarchia dell’«ultima parola» (e ai suoi eventuali surrogati compromissori) si sostituisce una “filiera” di responsabilità distinte che condividono la necessità e le opportunità di sintonizzarsi entro un disegno o almeno entro una visione della Toscana futura. E una volta che questo disegno o almeno questa visione siano condivisi e assunti come orizzonte strategico d’insieme (...questo il nocciolo del “patto”) la strumentazione di governo del territorio potrà ben esprimere la varietà delle prospettive e delle circostanze locali di regolazione e di sviluppo. Così come, ad un tempo, la molteplicità delle ipotesi progettuali che alle une e alle altre intendono dare interpretazione operativa.

Ogni Comune come ogni altro governo locale, nell’ambito delle proprie competenze e soprattutto delle proprie capacità di piano, di programma e d’azione darà, per così dire, la sua lettura del proprio ruolo nello sviluppo della Toscana quale delineato nel Prs e la Regione mobilerà ulteriormente le sue capacità di armonizzazione e di regia strategica. Ma nessun governo locale dovrà mai sentirsi sotto tutela. Bensì, nella sua singolarità istituzionale così come nella pluralità delle sue compagini associative, dovrà trovare nella Regione e nelle sue risorse cognitive e normative uno specifico sostegno alle sue capacità di decisione territoriale, sia essa strategica che regolatoria.

E' un punto su cui la chiarezza dev'essere massima, a costo della ridondanza. Così come la *gerarchia* anche l’età del principio di *conformità* - quale chiave delle relazioni intergovernative - è definitivamente sepolta. Non perché tra le opzioni statutarie, le invarianti strutturali e le scelte normative del Pit vi abbia sempre ad esser qualcosa di negoziabile o di mutuamente “aggiustabile” in nome di una qualche *pax* interistituzionale. Ma perché tutta la strumentazione normativa del piano va considerata come una risorsa per la realizzazione del “patto”: una *disciplina* concepita come volano della sua costruzione operativa e della sua interpretazione applicativa. Per questo, in luogo della *conformità*, la chiave del confronto e del raccordo tra Regione ed Enti locali sarà,

- a. la ricerca della “*coerenza*” tra le rispettive “agende” strategiche e statutarie, e della “*congruità*” della loro formulazione operativa ai fini di quella visione e di quel disegno della Toscana al futuro su cui, a partire dai metaobiettivi del Pit, il “patto” si fonda;

b. la ricerca della “*convergenza*” laddove le scelte programmatiche e progettuali della Regione attinenti a specifiche opzioni territoriali di “interesse regionale”, per l’appunto, debbano correlarsi, per la loro efficacia, con le scelte “bottom up” che si formulano in sede locale. Ma analoga ricerca può ben avvenire anche in “direzione” contraria: laddove una specifica progettualità locale venga assunta dall’agenda regionale come propria parte saliente o propria componente rilevante di quello stesso “interesse regionale”;

c. l’accertamento di una sostanziale e reciproca “*indifferenza*” tra opzioni locali e opzioni regionali, che è quanto dire la non incompatibilità di specifici profili o progetti delle agende statutarie o strategiche locali a fronte di quella regionale di riferimento.

Naturalmente “contrasto” e /o “incompatibilità” possono pur tuttavia caratterizzare le relazioni, le visioni e i disegni programmatici o progettuali di Regione ed Enti locali. L’incontro e l’interazione - ove necessario od opportuno - ma soprattutto l’agevole e coerente integrarsi o anche il semplice convivere tra pianificazione, programmi e progetti *bottom up* cioè locali, da un lato e *top down* cioè regionali, dall’altro, sono la *ratio* stessa del “patto” di cui stiamo parlando. Sono il motivo per cui riteniamo che l’insieme della strumentazione normativa attivabile ad opera della Regione costituisca una leva a disposizione del patto. E, ferma la strumentazione specifica di cui alla legge 1 e fermo il ruolo della conferenza paritetica di cui agli artt. 24 e ss., aver scelto la logica della *filiere* decisionale in luogo della *gerarchia* e della *conformità* significa voler attivare il massimo di prevenzione del conflitto nella mutua ricerca di *buoni e sostenibili argomenti* a sostegno delle rispettive configurazioni statutarie così come delle rispettive alternative strategiche.

E’ chiaro che tutto si regge se chiarezza e intensità delle molteplici volontà politiche sono almeno pari alla densità tecnica dei problemi, degli obiettivi e delle opportunità da affrontare. In caso contrario, verremmo a smentire i postulati stessi di un processo di *governance*. Postulati che ci dicono che anche i processi di *governance* vanno pur governati a loro volta: cioè orientati, pilotati, monitorati²⁸. Altrimenti divengono mera ginnastica negoziale.

Ma proprio perciò la buona volontà aiuta ma non basta. Occorre dunque ribadire come quello della valutazione integrata sia lo strumento indispensabile per dare sostanza alla *governance territoriale*, trasformando la sussidiarietà e l’autonomia locale, che ne sono il presupposto, in cooperazione attiva. E facendone la base analitica e di confronto cognitivo - come già abbiamo sottolineato

²⁸ Con chiarezza di regia e piena cognizione dell’approdo, ci piacerebbe aggiungere. Anche se sappiamo altresì, specie nelle società dei nostri tempi, quanto sia difficile conoscere preventivamente i venti che a quell’approdo ci spingeranno. Ma - per scomodare come di consueto il vecchio Seneca - ciò che occorre, tuttavia, è trovarsi adeguatamente attrezzati al loro sopraggiungere. Ce lo ricorda E. Rullani, *Una comunità vitale è quella che investe su se stessa. Appunti di viaggio sull’esplorazione, in Toscana, del futuro possibile*, in A: Petretto (a cura di), *Toscana 2020. Una Regione verso il futuro*, Firenze, IRPET, 2005.

- perché la stessa *governance territoriale* si traduca in una mutua responsabilizzazione tra gli indirizzi e le scelte regionali, da un lato, e le visioni e le opzioni locali, dall'altro.

Per quanto poi attiene agli strumenti e gli atti di governo del territorio vigenti o in fase di definizione, la Regione promuoverà ogni possibile intesa con il sistema toscano degli Enti locali affinché le scelte già contemplate in detti strumenti e atti siano concordemente valutate alla luce dei meta-obiettivi, degli obiettivi correlati e dell'agenda strategica del Piano. Inoltre, la Regione auspica che le Amministrazioni locali, nella definizione e negli aggiornamenti dei loro strumenti e dei loro atti di governo del territorio, sottopongano alla valutazione integrata di loro competenza anche le scelte previste in precedenti strumentazioni di loro pertinenza.

Infine, postulando la cooperazione interistituzionale tra le Amministrazioni regionale e locali come condizione della efficacia di questo piano, ne abbiamo parlato nei termini di una mutua responsabilizzazione tra le rispettive "capacità decisionali". E' quest'ultima una formula che si richiama al compito delle Amministrazioni territoriali di prospettare, elaborare e assumere le decisioni politico-amministrative di propria competenza, secondo i procedimenti previsti per la legittima funzionalità delle rispettive forme di governo. Ma parlare di "capacità decisionali" significa anche richiamare (appunto mediante il lemma "capacità") la necessità per le stesse Amministrazioni di formulare decisioni non solo formalmente legittime ma anche sostanzialmente legittimate: cioè fondate su adeguate modalità di partecipazione civica alla loro costruzione. Una partecipazione che non sostituisce né può né deve surrogare i compiti primari che competono alla rappresentanza politica e alle istituzioni in cui questa si esplica al fine di dar voce, regole e visione generale a una comunità che voglia governarsi. Ma una partecipazione che integra la rappresentanza politica e la funzionalità espressiva delle sue strutture istituzionali, perché incrementa la capacità in chi amministra di ascoltare, motivare e argomentare pubblicamente le politiche di cui si fa interprete, le opzioni che esse sottendono e le eventuali alternative che le rendono preferibili, così da assicurarne una effettiva legittimazione e di qui una più forte o più probabile efficacia. La Regione Toscana, come già abbiamo rimarcato in precedenza nel § 6.4 e come risulta intrinsecamente conseguente alla nozione di "territorio" e a quella di "governo del territorio" che ne deriva (vedi § 2 e 3) e che abbiamo assunto a fondamento del presente Piano, ritiene che detta capacità decisionale presupponga quella "democrazia partecipata" di cui parla appunto il disposto dell'art. 5 comma 2 della legge regionale 1/2005, cioè un coinvolgimento attivo di coloro - i cittadini - che saranno, a un tempo, i destinatari e gli artefici ultimi delle opzioni di governo e della loro efficacia. La stessa legge individua nell'attivazione dell'istituto della Garante della comunicazione (di cui agli artt. 19, 20 e 16, comma 3, della stessa legge regionale) un supporto importante al fine suddetto, laddove prescrive che esso debba assicurare «...la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio» promuovendo «nelle forme e con le modalità più idonee,

l'informazione» dei cittadini singoli o associati circa la formazione della strumentazione decisionale di cui si avvale il governo del territorio (vedi appunto, l'art. 20, comma 1, della legge in parola). Un supporto che sempre la legge regionale 1/2005 concepisce a garanzia della stessa partecipazione civica (sulla base del combinato disposto dei due commi dell'art. 19) e che ritiene tale se e in quanto fondata su adeguate capacità informative e cognitive costruite e poste a disposizione del pubblico interessato. Ciò, è di tutta evidenza, non vuol dire che l'azione del Garante della comunicazione possa venire configurata di per sé quale "modalità" partecipativa e neppure quale veicolo diretto "della" partecipazione. Significa, tuttavia, la necessità di interpretare in modo evolutivo e non meramente "procedimentale" o "*intra moenia*" il ruolo stesso del Garante e di sviluppare le potenzialità che esso racchiude per una effettiva capacità di interlocuzione delle Amministrazioni con la cittadinanza: dunque, sulla base di modalità informative moderne, cioè aperte, interattive e prive di barriere tecniche (sul piano lessicale e argomentativo) all'ingresso.

Per altro, la Regione ha attivato un processo, per l'appunto molto partecipato, di definizione e organizzazione legislativa della partecipazione dei cittadini alla formulazione e alla messa in opera delle politiche pubbliche regionali e locali. Ebbene, proprio ai fini dell'efficacia di questo Piano, è opportuno che le Amministrazioni locali - quali che siano i tempi e gli esiti dell'iniziativa regionale di legiferare in materia - sperimentino modalità innovative di mobilitazione informativa e di coinvolgimento deliberativo della propria popolazione per conferire alle opzioni di governo del territorio un grado di legittimazione sostantiva atta a renderle efficaci. Ciò, con particolare riferimento alla formulazione di una visione condivisa circa lo stato e i destini del patrimonio territoriale delle singole comunità locali e alla conseguente definizione delle «regole di insediamento e di trasformazione» del territorio (appunto, art. 5, comma 2, legge regionale 1/2005) in funzione delle scelte statutarie che per esso assumano le singole Amministrazioni competenti.

La Regione, per parte propria assumerà ogni possibile iniziativa a sostegno di un simile impegno delle Amministrazioni locali e del consolidamento delle relative pratiche partecipative.

8.2. - La concorrenza come strumento selettivo dell'offerta progettuale ai fini dell'efficacia del Piano

Abbiamo poco sopra (§ 8) asserito che il processo di messa in opera del Piano si fonda, oltre che sulla cooperazione attiva tra livelli di governo, su un nuovo rapporto col mercato e con l'offerta progettuale che il piano pubblico - ad ogni livello territoriale di governo - deve saper alimentare ai fini della propria messa in opera.

La chiave di questo assunto è la ricerca di una nuova osmosi tra il *meglio* del pubblico e il *meglio* del privato²⁹ nel governo del territorio. Ovvero, tra le più attrattive opportunità che il piano pubblico sa definire e proporre al mercato per dare operatività alle visioni e agli obiettivi che predilige, e le più appropriate proposte imprenditive e progettuali che il mercato sa individuare tra le proprie forze ed energie innovative. Sia chiaro: non vogliamo certo rinverdire le perigliose stagioni dell'«urbanistica contrattata», né - tanto meno - accondiscendere alla visioni che scambiano la speculazione immobiliare con la modernità o la inevitabilità del mercato nel dettare le scelte reali del governo del territorio e i suoi canoni paesistici. Ai nostri fini il «mercato» è l'accezione weberiana del termine. Cioè, lo strumento più efficace di cui il pianificatore pubblico si può avvalere per mobilitare e selezionare le capacità e le risorse imprenditive e progettuali - competitivamente - più coerenti ed appropriate per dare corpo e sostanza al disegno che è chiamato a formulare - mediante il piano pubblico, per l'appunto - del proprio ambito territoriale e delle valenze funzionali che quel disegno deve esprimere nel contesto regionale. Cioè nel quadro dei metaobiettivi, degli obiettivi correlati e di quella «agenda strategica» che ne compongono il tessuto e il volano pianificatorio. E questo «mercato» noi intendiamo assumerlo molto e profondamente sul serio: quale *partner* essenziale del processo di governo del territorio in Toscana e della sua intrinseca natura e funzionalità pubblica.

E' in questa prospettiva che la Regione ritiene necessario siano da consolidare, affinare e comunque sostenere con il massimo impegno consultivo tutte le pratiche di messa in opera della pianificazione territoriale che, a scala locale, si avvalgano dell'istituto dell'«*avviso pubblico*» di *partecipazione alla formazione del regolamento urbanistico comunale*.

Esso può infatti consentire di sostanziare l'obiettivo insito nella principale «invenzione» delle riforme regionali in materia di governo del territorio, che consiste nella separazione tra piano di livello strutturale e pianificazione di livello operativo (...che in Toscana, notoriamente, si fonda sul regolamento urbanistico). Può altresì conferire applicazione operativa al cosiddetto principio di «sussidiarietà orizzontale» (*alias*, l'interazione sistematica tra decisore pubblico e operatore privato nel rispetto della regola della «mutua-non interferenza»). E' anche l'istituto che meglio si attaglia alle esigenze di una consapevole e responsabile partecipazione «sostantiva» alla effettività delle scelte

operative che danno corpo al piano pubblico. E', in parallelo, lo strumento che può rendere chiari e netti, dunque trasparenti, i rapporti fra i diversi soggetti chiamati a svolgere diversi ruoli nella trasposizione attuativa delle strategie di piano. E che consente all'attore pubblico di mantenere un ruolo forte e condizionante anche nel momento operativo, ove può diventare promotore della qualità dell'intrapresa progettuale dell'attore di mercato. Tecnicamente, pertanto, l'avviso pubblico può rappresentare un potente strumento di semplificazione delle eventuali criticità che si possono manifestare a livello locale nella transizione dalla formulazione del piano strutturale municipale a quella del regolamento urbanistico comunale: momento quest'ultimo nel quale le strategie devono diventare "interventi", dunque, definizione di "quantità" e di "regole".

Naturalmente, un ricorso generalizzato e auspicabile a detto istituto richiede, come precondizione, una lettura rigorosa dei dettami della legge 1 e della architettura pianificatoria e decisionale che essa dispone per le autonomie comunali, che è bene ribadire in questa sede nei suoi elementi essenziali. Vale a dire:

- nella norma regionale, è appena il caso di rammentarlo, il piano strutturale si applica all'intero territorio comunale e ha durata a tempo indeterminato;
- suoi elementi essenziali sono il quadro conoscitivo; lo statuto e le relative suddivisioni del territorio comunale in sistemi e sub-sistemi, consistente nelle invarianti e nei vincoli prestazionali e nei limiti d'uso; gli obiettivi strategici di sviluppo sostenibile e le relative suddivisioni del territorio comunale in unità territoriali organiche elementari, e in esse la definizione delle azioni;
- lo statuto fissa i vincoli, i limiti d'uso e le discipline urbanistiche riguardanti le invarianti strutturali, vincolanti per gli atti gestionali del piano (*in primis* per il regolamento urbanistico);
- la gestione urbanistica si svolge mediante il regolamento urbanistico, gli eventuali piani complessi di Intervento, i programmi e i piani di settore, i piani attuativi, i progetti pubblici e privati di insediamento e il regolamento edilizio, in conformità ai principi, alle norme generali, agli indirizzi, ai parametri, alle definizioni di funzioni e dimensionamento, alle condizioni di fattibilità e di valutazione, alle salvaguardie del piano strutturale;
- il regolamento urbanistico si compone di due parti: una finalizzata alla gestione dell'esistente, l'altra finalizzata alla trasformazione;
- le azioni pubbliche e private concorrono alla parte relativa alle trasformazioni: esse dovrebbero essere costituite da progetti a durata limitata, che devono garantire condizioni di realizzabilità (di qui la previsione di decadenza *ex lege* degli interventi privati);
- stante quanto sopra, i progetti devono essere valutati per la loro attuabilità e per le modalità, i tempi e l'entità dell'uso dei beni territoriali;

²⁹ va ribadito, ...quale che ne sia la formale natura giuridica.

- il regolamento urbanistico non è banalmente la composizione delle azioni pubbliche e private pronte alla messa in opera. Queste devono inserirsi in uno scenario generale che costituisce anche nel regolamento urbanistico il *piano pubblico*, e che è composto da tutto ciò che il regolamento urbanistico mutua dal piano strutturale, dal coordinamento dei piani e degli atti di settore comunali che nel regolamento urbanistico trovano un quadro di coerenza e composizione, dalle scelte di programma a tempo breve che l'Amministrazione enuncia nel quadro previsionale strategico;
- su tali presupposti, e al fine di precisare e articolare le scelte di piano, poiché esse saranno realizzate dal pubblico come dal privato (ma in misura prevalente da quest'ultimo) e anche nell'intento di dare certezza all'intervento dello stesso operatore privato, la singola amministrazione, mediante l'avviso pubblico, sollecita e "disvela" le capacità private così da farne la "stoffa" con cui provvedere alla formazione del regolamento urbanistico.

E' in una simile cornice normativa che le amministrazioni comunali, ai fini della predisposizione dei regolamenti urbanistici o delle loro varianti, possono sollecitare gli operatori di mercato a presentare programmi che a seguito della loro ammissibilità, da disciplinarsi nei piani strutturali prima e nei regolamenti urbanistici poi, possono essere recepite dal regolamento urbanistico. Programmi la cui sollecitazione pubblica, oltre al progetto di trasformazione, è del tutto abilitata a prevedere ulteriori componenti previsionali, valutatorie e progettuali a garanzia della qualità e realizzabilità dei singoli interventi, ossia della loro sostenibilità territoriale.

Ne deriva che la valutazione di carattere operativo che attiene al regolamento urbanistico comincia a svolgersi a partire dall'abbrivio della formazione del regolamento medesimo, poiché l'amministrazione comunale è in grado di mobilitare l'interesse degli operatori già sul piano strutturale (mediante l'attivazione di "tavoli" di confronto concernenti le opportunità e le condizioni che il piano propone per la propria attuazione) e valuta poi, nella comparazione selettiva di quanto il mercato offre alla sua attenzione, le risposte alla propria "chiamata". I programmi che costituiscono tale risposta, devono soddisfare - va ribadito - condizioni di sostenibilità ambientale, economica e sociale, assicurando la conservazione del patrimonio storico, artistico e ambientale presente nell'area interessata dal programma e la promozione di nuovi fattori di sviluppo economico e sociale nei termini di nuove e specifiche opportunità imprenditoriali e occupazionali, o di consolidamento del tessuto socio-economico esistente. In ogni caso, riteniamo che i programmi all'esame delle amministrazioni locali, al di là della loro stessa e formale rispondenza ai canoni legislativi e regolamentari che presidiano il principio di sostenibilità territoriale e di tutela ambientale e paesistica, debbano connotarsi, per la loro stessa presa in considerazione da parte delle amministrazioni interessate, a un generale prerequisito: la loro specifica funzionalità all'agenda strategica locale: che occorre as-

sumere, in ogni caso, come preconditione di ammissibilità. E che è pertanto necessario disciplinare specificamente nella strumentazione locale (piani strutturali e regolamenti urbanistici).

Oltre all'avviso pubblico, altre forme di sollecitazione del mercato, tese all'innalzamento della qualità progettuale, imprenditoriale e tecnica, possono essere sperimentate grazie al nuovo impianto del processo di pianificazione e gestione territoriale. Ci riferiamo a bandi da emanare "a pianificazione compiuta", ossia dopo aver disegnato i nuovi assetti insediativi e scelto le aree di intervento nell'atto di governo. In altri termini, stabiliti i diritti edificatori, questi possono essere messi a bando per promuovere concorrenza fra soggetti che si candidano alla realizzazione degli interventi, offrendo all'Amministrazione competente, secondo le regole della trasparenza e criteri preventivamente definiti, una serie differenziata di alternative di fattibilità.

8.3. - Lo strumentario disciplinare del Pit

Abbiamo già rimarcato come il Pit individui i fattori territoriali e funzionali che compongono la struttura del territorio³⁰ e, come tale, debba annoverare proprie specifiche prescrizioni. Abbiamo anche sottolineato, tuttavia, che non sta solo in esse il suo valore "normativo". Bensì anche e soprattutto negli indirizzi che formula e che affida, per la loro efficacia, alla "capacità politica" dell'amministrazione regionale di alimentare e orientare la cooperazione tra i diversi livelli di governo del panorama istituzionale toscano. Per questa ragione il pur necessario corredo normativo va inteso come una "risorsa" da investire ai fini della migliore efficacia di quella cooperazione. E', in questa chiave, che parliamo di «disciplina» del Pit, formulandola ai fini della sua appropriatezza quale strumento d'efficacia e declinandola appositamente in direttive, prescrizioni e salvaguardie. Tutte concepite e correlate, comunque, in funzione della messa in opera di questo Documento quale "direttiva generale" del Piano di indirizzo territoriale.

Per l'articolazione specifica della disciplina rinviamo alla apposita e successiva seconda sezione del presente Piano.

8.4. - La valutazione integrata come presidio dell'efficacia del Piano

Abbiamo visto come questo Piano ritenga la valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, economici, sociali e sulla salute una parte costitutiva del governo del territorio. La *governance territoriale* che il Pit assume come propria modalità di funzionamento operativo individua proprio nella valutazione integrata la base analitica e di confronto cognitivo perché la stessa *governance*

³⁰ Mediante i «Quadri analitici di riferimento» di cui al § 6.2.

territoriale si traduca in una mutua responsabilizzazione tra gli indirizzi e le scelte regionali, da un lato, e le visioni e le opzioni locali, dall'altro.

Ciò detto, tuttavia, la valutazione integrata è anche una "tecnica": con propri presupposti organizzativi, procedurali e metodologici che sono condizione, nel loro insieme, della sua stessa funzionalità. Per essi, in questa sede, rinviamo sia all'apposito regolamento dell'amministrazione regionale³¹, sia al "modello tecnico" elaborato da Irpet in collaborazione con la Regione Toscana³² e alle integrazioni che quel modello ha in corso di definizione ai fini specifici di questo Piano e in funzione dello sviluppo e del consolidamento delle pratiche delle Amministrazioni regionale e locali di bilancio e di contabilità ambientali.

Ma ciò che già qui bisogna sottolineare è che il presidio valutatorio dell'efficacia del Pit verrà pregiudizialmente ancorato alla correlazione tra gli indicatori derivanti da un triplice e generale "parametro", che è la chiave di garanzia,

- a. della coerenza e della congruità interne alla messa in opera del Piano nell'insieme della sua strumentazione attuativa, e
- b. della mutua coerenza e della mutua congruità del processo di messa in opera del Pit (lungo la filiera regionale↔locale) da un lato, e delle scelte attuative del Programma regionale di sviluppo e delle sue strumentazioni conseguenti, dall'altro.

⇒ Il primo parametro di correlazione sarà dunque dato da una matrice che collaziona organicamente effetti attesi e risultati empirici dell'agenda che annovera i metaobiettivi del Pit con quelli della sua «agenda strategica». Vale a dire, il perseguimento di detti suoi metaobiettivi, con il corredo di obiettivi specifici in cui i primi si articolano, rispetto alla realizzazione di quei «sistemi funzionali» in cui l'«agenda strategica» del Piano scandisce le sue opzioni e le sue connessioni sostantive con la programmazione regionale incentrata sul Prs.

Graficamente, possiamo riassumere detta matrice come segue:

³¹ Cioè al regolamento in attuazione dell'articolo 11 comma 5 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1, recante "Disciplina del processo di valutazione integrata", in corso di formulazione conclusiva.

³² Cfr. IRPET - Regione Toscana (Direzione Generale della presidenza - Area di Coordinamento Programmazione e Controllo), *La valutazione degli effetti attesi di piani e programmi sugli obiettivi delle politiche regionali. Procedure, modelli e indicatori*, Firenze, 2006.

i “metaobiettivi” del Pit ↓	Sistemi funzionali del Pit ↔			
	La Toscana dell’accoglienza e dell’attrattività	La Toscana delle reti	La Toscana della nuova qualità e della conoscenza	La Toscana della coesione sociale e territoriale
Integrare e qualificare la “città policentrica” toscana				
Sviluppare e consolidare la presenza “industriale” in Toscana				
Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana				

⇒ Un secondo parametro di correlazione basato su una matrice di commisurazione degli effetti attesi e dei risultati empirici di piani, programmi e azioni definiti e messi in opera in funzione del perseguimento dei metaobiettivi del Pit, da un lato, e in rapporto, dall’altro, alla realizzazione dei Programmi strategici del Programma regionale di sviluppo 2006-2010, dei conseguenti Progetti integrati regionali e delle Azioni progettuali del Documento di programmazione economica e finanziaria 2007.

Graficamente possiamo rappresentare questa seconda matrice - che collaziona pertanto la «agenda statutaria» del Pit con le opzioni e le linee strategiche del Programma regionale di sviluppo e delle sue componenti funzionali - come segue:

I “metaobiettivi” del Pit ↓	PROGRAMMI STRATEGICI DEL PRS, PIR e azioni progettuali DPEF 2007 ⇔			
	Competitività Sistema Integrato Regionale e Territorio	Cittadinanza, lavoro, coesione, cultura e qualità della vita	Sostenibilità ambientale e territoriale	Governance, conoscenza, partecipazione, sicurezza
Integrare e qualificare la “città policentrica” toscana				
Sviluppare e consolidare la presenza “industriale” in Toscana				
Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana				

⇒ Un terzo parametro di correlazione basato su una matrice di commisurazione composta dagli effetti attesi e dai risultati empirici di piani, programmi e azioni definiti e messi in opera in funzione della realizzazione dell’«agenda strategica» del Pit - secondo i sistemi funzionali che la compongono - da un lato, e in rapporto, dall’altro, alla realizzazione dei Programmi strategici del Programma regionale di sviluppo 2006-2010, dei conseguenti Progetti integrati regionali e delle Azioni progettuali del Documento di programmazione economica e finanziaria 2007.

Graficamente tale matrice può avere la seguente rappresentazione:

PROGRAMMI STRATEGICI DEL PRS, PIR e azioni progettuali DPEF 2007				
↔				
SISTEMI FUNZIONALI DEL PIT ↓	Competitività Sistema Integrato Regionale e Territorio	Cittadinanza, lavoro, coesione, cultura e qualità della vita	Sostenibilità ambientale e territoriale	Governance, conoscenza, partecipazione, sicurezza
La Toscana dell'accoglienza e dell'attrattività				
La Toscana delle reti				
La Toscana della nuova qualità e della conoscenza				
La Toscana della coesione sociale e territoriale				

Questa triplice combinazione analitica e valutatoria (tale ben inteso in quanto attività *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) è la condizione indispensabile per conoscere *quanto* e *come* occorra agire o modificare o innovare o correggere o consolidare ai fini della realizzazione dei contenuti e degli obiettivi di quel "concerto" statutario e strategico rappresentato dall'interazione di metaobiettivi↔sistemi funzionali↔programmazione e progettazione dello sviluppo regionale. Una condizione, senza la quale, sia il pianificatore e l'amministratore regionale, sia il pianificatore e l'amministratore locale restano privi del presupposto cognitivo della loro cooperazione, mentre si forniscono nuovi argomenti ai semplicistici fautori di rinnovate gerarchie. Invece, è proprio su una simile ipotesi di valutazione integrata, ovviamente in questa sede soltanto abbozzabile e qui prescindente dalle sue tecnicità, che per un verso è possibile fornire agli enti locali così come all'amministrazione regionale un comune quadro concettuale, propositivo e analitico di riferimento ai fini della formulazione delle rispettive strategie territoriali e delle rispettive opzioni statutarie e normative, e, per un secon-

do verso, è possibile dotare di un ancoraggio argomentativo - se non certo almeno attendibile - il confronto delle visioni e delle opzioni su cui si basano la “progettualità” del governo locale e quella regionale. E ciò perché le *priorità* di cui ciascuna istanza istituzionale si renda interprete possono almeno avere, lungo questa via, un fondamento evidente per la loro comparazione: che sta proprio nel quanto e nel come ciascuna di tali priorità - *ex ante* - possa ragionevolmente situarsi in ognuna delle caselle risultanti dal triplice incrocio tra metaobiettivi↔sistemi funzionali↔programmazione e progettazione dello sviluppo regionale. Mentre - *ex post* - possa altrettanto ragionevolmente pretendere la reiterazione della propria perseguibilità.