



Comune di Zeri

Provincia di Massa Carrara

Allegato alla Deliberazione del consiglio Comunale n. 15 del 27/04/2010

PIANO STRUTTURALE

DOCUMENTO DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

LINEE GUIDA INERENTI LA VALUTAZIONE INTEGRATA DEGLI
EFFETTI ED IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PIANO
STRUTTURALE

Responsabile del Procedimento:

geom. Ruggero Pezzati

Garante delle comunicazioni:

geom. Giuliano Lorenzelli

Per l'Amministrazione Comunale

Il Sindaco

Dott. Davide Filippelli

L'assessore all'Urbanistica

Rag. Maurizio Vieno

Aprile 2010

Indice:

| | |
|--|----|
| PREMESSA | 3 |
| 1. INTEGRAZIONE FRA IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PIANO E LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI ATTESI..... | 5 |
| 1.1 LE INDICAZIONI GENERALI DELLA LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO..... | 5 |
| 1.1.1 Lo sviluppo sostenibile | 6 |
| 1.2 LA VALUTAZIONE INTEGRATA RELAZIONE AL LIVELLO DI COMPETENZA DEGLI STRUMENTI O ATTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO | 7 |
| 1.3 COMUNICAZIONE E PARTECIPAZIONE | 10 |
| 1.3.1 Le disposizioni Comunitarie..... | 10 |
| 1.3.2 Le norme nazionali e regionali | 11 |
| 1.3.3 I soggetti della partecipazione | 11 |
| 1.3.4 Il garante della comunicazione | 12 |
| 2. STRUTTURA ED ORGANIZZAZIONE DEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLO SCHEMA O ATTO DI GOVERNO DEL TERRITORIO..... | 13 |
| 2.1 LO SCHEMA PREVISTO PER IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PIANO STRUTTURALE..... | 14 |
| 2.1.1 Il Rapporto di procedimento | 15 |
| 2.1.2 Il caposaldo di avvio del procedimento | 15 |
| 2.1.3 Il caposaldo di coordinamento, verifica e valutazione..... | 16 |
| 2.1.4 Il caposaldo finale..... | 17 |
| 2.1.5 Adozione ed approvazione del Piano strutturale | 18 |
| 2.1.6 La gestione ed il monitoraggio del Piano strutturale | 19 |
| Il sistema degli indicatori..... | 20 |
| I “sensori” sul territorio | 21 |
| 3. ALTRI ELEMENTI RELATIVI ALL’AVVIO DEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PIANO STRUTTURALE. | 22 |
| 3.1 INDICAZIONE DEGLI ENTI E DEGLI ORGANISMI PUBBLICI (ART 15 COMMA 2° PUNTO C)..... | 22 |
| 3.2 INDICAZIONE DEGLI ENTI E DEGLI ORGANISMI PUBBLICI (ART 15 COMMA 2° PUNTO D)..... | 22 |
| 3.3 INDICAZIONE DEI TERMINI PER GLI APPORTI E GLI ATTI DI ASSENSO | 23 |
| 3.4 GLI STRUMENTI ED ATTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO CORRELATI AL PS | 23 |
| 4. QUATRO CONOSCITIVO DI RIFERIMENTO..... | 24 |
| 5. GLI OBIETTIVI, LE AZIONI CONSEGUENTI, GLI EFFETTI TERRITORIALI ATTESI..... | 26 |

PREMESSA

La legge regionale 3 gennaio 2005 n°1 “Norme per il governo del territorio” costituisce il nuovo quadro di riferimento normativo per gli Enti territoriali nella formazione e gestione della strumentazione urbanistica e pianificatoria; il fine è quello di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio medesimo.

In questo ambito assume una particolare rilevanza quanto previsto dal titolo II, capo I ove si dispone che i comuni, le province e la Regione, ai fini dell’adozione degli strumenti della pianificazione territoriale di cui all’art. 9, provvedono alla previa effettuazione di una valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana.

Sono soggetti a valutazione integrata gli atti comunali di governo del territorio, salva diversa previsione del piano strutturale sulla base dei criteri di cui all’art.14.

La valutazione integrata comprende la verifica tecnica di compatibilità relativamente all’uso delle risorse essenziali del territorio.

L’art. 9 specifica che il piano strutturale comunale è uno strumento della pianificazione territoriale.

Questo documento illustra e motiva le linee guida che l’amministrazione intende assumere sia per definire i contenuti del PS sia per effettuare la valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana richiesti dalla LR 1/05 “Norme per il governo del territorio”.

A tal fine va ricordato che la LR 1/05 dispone che:

- le finalità della legge siano perseguite mediante gli strumenti della pianificazione territoriale (PIT regionale, PTC provinciali e PS comunali);
- gli atti di governo del territorio (Piani e programmi di settore, Regolamenti urbanistici, piani complessi di intervento, piani attuativi, accordi di programma ed altri atti della programmazione negoziata) siano approvati nel rispetto degli strumenti della pianificazione territoriale;
- gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio siano sottoposti, prima della loro adozione, alla valutazione integrata degli effetti territoriali ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana ed al loro monitoraggio;
- gli strumenti della pianificazione territoriale dei comuni e delle province e gli atti di governo del territorio si conformino al PIT;
- gli strumenti della pianificazione territoriale dei comuni e gli atti di governo del territorio si conformino al PTC.

La LR 1/05 prescrive, inoltre, che la formazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio ad essi collegati avvenga mediante un procedimento unificato all’interno del quale si effettui la valutazione integrata degli effetti che si prevede di conseguire con gli obiettivi operativi, e le conseguenti azioni, prescritte dallo strumento o atto di governo del territorio.

Il procedimento unificato è schematicamente definito dalla norma attraverso i tre momenti che lo caratterizzano: l’avvio, gli obblighi cui è tenuto ad assolvere il responsabile del procedimento nella definizione del progetto di strumento o atto e la fase finale di adozione/approvazione.

Alla valutazione integrata la LR assegna il compito di:

- definire un metodo per effettuare in modo documentato e trasparente le scelte di piano e, in particolare, le scelte fra possibili soluzioni alternative;
- garantire, come richiesto anche dalle Direttive comunitarie, la effettiva partecipazione dei cittadini, singoli ed associati, delle forze economiche e sociali, delle autorità e i soggetti pubblici e privati che, sotto diversi aspetti, è necessario o utile coinvolgere nella definizione del piano.

Pertanto, a partire dai principi fissati dalla legge regionale, è necessario definire e dettagliare in termini operativi un procedimento di formazione, valutazione e gestione idoneo a conseguire gli obiettivi di governo del territorio che si intende conseguire e per garantire la prescritta informazione e partecipazione alle scelte.

Gli aspetti che è necessario considerare sono:

- quelli di tipo organizzativo e procedurale che attengono sia alla definizione puntuale delle fasi che costituiranno l'intero percorso di formazione, valutazione, adozione, approvazione, gestione e monitoraggio dello strumento od atto del governo del territorio ed alla definizione delle funzioni attribuite alle strutture operative coinvolte;
- quelli relativi alla consultazione e partecipazione delle autorità e del pubblico;
- quelli specifici dei diversi aspetti da sottoporre a valutazione, con particolare riferimento alla definizione degli indicatori necessari non solo per il monitoraggio degli effetti indotti direttamente dal PS e dagli atti di governo del territorio - in primo luogo il Regolamento Urbanistico - ad esso connessi, ma anche per corrispondere alle esigenze di monitoraggio degli strumenti ed atti che nel loro insieme costituiscono la filiera del governo del territorio e quindi del PIT regionale e dei PTC della provincia e degli atti di governo del territorio ad essi collegati.

In sostanza, come vedremo più avanti, si tratta di progettare un percorso logico basato su puntuali criteri metodologici che permetta di passare con chiarezza e trasparenza dalle opzioni generali assunte dall'amministrazione nella fase di avvio, alla definizione ed approvazione degli obiettivi operativi e delle azioni necessarie per conseguirli e che, infine permetta una gestione del piano basata su un puntuale monitoraggio che permetta di verificare l'effettivo perseguimento degli effetti attesi e di intervenire tempestivamente con azioni correttive nel caso che ciò sia necessario.

La corretta definizione del procedimento di formazione, verifica e gestione del PS, e degli atti ad esso correlati, è determinante.

Infatti la LR 1/2005, e i concetti di governo del territorio e di sviluppo sostenibile che essa afferma, richiede che l'attività di pianificazione sia continua per mantenere permanentemente adeguati gli strumenti e gli atti.

La vecchia, e costosa, pratica di approvare un PRG, e di mantenerlo in vita con episodiche e spesso contraddittorie varianti fino al suo esaurimento, per poi procedere ex novo alla sua totale ridefinizione, non è assolutamente in grado di corrispondere agli obiettivi che la norma regionale, fino dalla LR 5/95, assegna al PS ed agli altri strumenti di governo del territorio.

Pertanto la corretta definizione del procedimento di formazione e gestione costituisce, inevitabilmente, un momento importante anche agli effetti dell'organizzazione delle strutture operative coinvolte.

La questione presenta al momento diversi aspetti di indeterminazione in quanto mancano, oltre all'adeguamento del PIT e del PTC e degli atti di governo ad essi collegati, alcuni elementi di riferimento importanti previsti dalla LR 1/05 ed in particolare i Regolamenti relativi:

- alla valutazione integrata (art. 11);
- alle disposizioni sulla tutela e valorizzazione degli insediamenti (art. 37);

- alle zone con esclusiva o prevalente funzione agricola (art. 40);
- al controllo e gestione dei beni soggetti a tutela paesaggistica (art. 94);
- alle modalità per la redazione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio di competenza provinciale e comunale in materia di cave e torbiere, di recupero di cave dimesse o in abbandono e di riutilizzo dei materiali recuperabili assimilabili, in attuazione dell'art. 6 della LR. 78/1998, così come modificata dalla LR 1/05.

Per delineare un percorso operativo di formazione del PS che assicuri le prestazioni richieste e per attivare i necessari rapporti operativi con Regione e Provincia, nel rispetto dei tempi programmati dal Comune per l'adozione del PS, è necessario individuare comportamenti operativi e regole specifiche desumendoli dalla norma regionale, dai riferimenti da essa assunti.

1. INTEGRAZIONE FRA IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PIANO E LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI ATTESI.

1.1 LE INDICAZIONI GENERALI DELLA LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

La LR 1/2005 definisce il governo del territorio come “l'insieme delle attività relative all'uso del territorio con riferimento sia agli aspetti conoscitivi che a quelli normativi e gestionali, riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse territoriali e ambientali”.

Agli strumenti della pianificazione territoriale ed agli atti di governo del territorio spetta il compito di perseguire le finalità della legge e, pertanto, di sostanziare nel loro insieme il concetto di “governo del territorio” con contenuti operativi finalizzati ed orientati allo sviluppo sostenibile. In altri termini la LR assegna all'insieme degli strumenti ed atti di governo del territorio la funzione strategica di organizzare e finalizzare un insieme di obiettivi, strumenti, scelte, azioni, valutazioni e verifiche considerate come parti fra loro interdipendenti.

Così facendo presuppone un vero e proprio “sistema” di strumenti ed atti capace di generare nuove qualità, nuove proprietà e nuovi valori, superiori alla semplice sommatoria di quelli che caratterizzerebbero i diversi strumenti o atti separatamente considerati.

I nuovi valori e le qualità aggiuntivi che si intende far emergere attivando il suddetto sistema riguardano sia il loro insieme, e quindi le politiche di governo del territorio, sia i singoli strumenti ed atti che lo costituiscono.

A tal fine la LR fornisce regole, indicazioni ed indirizzi per generare un sistema interrelato di piani-programmi che risultino adeguati, differenziati e posti in relazione di sussidiarietà per garantire la coerenza tra i diversi livelli di pianificazione.

In particolare richiede che strumenti ed atti di governo del territorio siano strutturati e definiti in modo da:

- garantire l'utilizzazione di tutte le informazioni disponibili e che possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle conoscenze, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o programma, della sua collocazione gerarchica e delle informazioni e valutazioni ottenute od ottenibili nell'ambito di altri livelli decisionali;
- garantire che le diverse componenti operative che incidono sul governo del territorio (settori) siano definite, gestite e verificate su basi comuni e non autoreferenziali;
- garantire la coerenza interna (riferita alle scelte di competenza), ed esterna, (riferita agli strumenti ed atti di governo del territorio gerarchicamente ordinati e funzionalmente connessi);
- rendere esplicite e trasparenti le motivazioni delle scelte assunte nel corso della

- formazione di strumenti e atti;
- avvalersi della valutazione integrata con lo scopo di introdurre, quanto prima possibile nel corso della progressiva definizione di piani e programmi, una adeguata considerazione degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana, in modo da permettere la piena ed efficace considerazione dei diversi aspetti nella decisione che verrà adottata;
 - permettere il controllo sociale generalizzato sulle decisioni;
 - permettere ed effettuare il monitoraggio dei risultati ottenuti in fase di gestione dello strumento predisponendo gli elementi e le modalità per la verifica del grado di conseguimento degli effetti attesi;
 - mantenere adeguate le previsioni di piano rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile costantemente aggiornati.

Un sistema come quello delineato dalla LR 1/05, che considera unitariamente elementi e processi che interagiscono su molteplici livelli istituzionali ed operativi diversificati anche come scala è un sistema complesso.

La gestione di un sistema complesso è possibile solo se esso è adeguatamente organizzato per attivare costanti relazioni di circolarità e complementarietà fra le diverse componenti e fra esse e l'insieme, relazioni che possono essere al contempo complementari ed antagoniste, ma che comunque inducono sostanziali elementi di interdisciplinarietà fra le componenti.

A tal fine la LR 1/05 prescrive alcuni comportamenti fondamentali:

- che la formazione di tutti gli strumenti o atti di governo del territorio avvenga attraverso un schema comune: il Procedimento unificato;
- che sia verificata e garantita la coerenza fra gli strumenti e atti della pianificazione territoriale e quelli della programmazione ai diversi livelli istituzionali;
- che l'insieme delle strutture tecniche regionali, provinciali e comunali collaborino in rapporto reciproco di sinergia, favorendo lo scambio delle conoscenze per il miglioramento progressivo della qualità tecnica di tutti gli strumenti della pianificazione territoriale ed atti per il governo del territorio e l'omogeneità dei criteri metodologici nonché per l'efficacia dell'azione amministrativa;
- che Regione, Province e Comuni concorrano alla formazione ed alla gestione integrata di un sistema informativo, per costituire il riferimento conoscitivo fondamentale per l'elaborazione e la valutazione degli strumenti della pianificazione territoriale, nonché per la verifica dei loro effetti.

1.1.1 Lo sviluppo sostenibile

La legge regionale, fra le finalità pone quella di promuovere “ nell'ambito della Regione, lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio”, specificando che “per questo fine lo svolgimento di tali attività e l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali deve avvenire garantendo la salvaguardia e il mantenimento dei beni comuni e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento dei beni comuni, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future”.

La qualità della vita conseguibile è determinata da un modello di sviluppo che considera contestualmente gli aspetti della sostenibilità sotto i profili ambientale, territoriale, sociale ed economico, e della salute umana, che ne determina le interrelazioni, che è in grado di attivare sinergie, di risolvere i conflitti nell'uso delle risorse e di garantire livelli minimi di qualità prefissati.

In termini operativi occorre tener conto del fatto che il valore attribuito ai “beni comuni” ed al loro godimento, la percezione del livello di qualità della vita, le risorse disponibili sono

tutti elementi in continuo divenire.

E' del tutto evidente, ad esempio, che l'effettivo consolidamento di un più alto livello qualità della vita ha, come prima conseguenza, quella di stimolare richieste di ulteriore qualità e, quindi, di promuovere una maggiore attenzione verso taluni aspetti dello sviluppo o la richiesta di prender e in considerazione elementi prima non considerati.

Inoltre, molti dei fattori che concorrono a connotare il quadro di riferimento necessario per la messa a punto delle strategie e per definire obiettivi, risorse e azioni su cui fondare un processo di sviluppo sostenibile, sono "esterni" all'ambito decisionale proprio del livello istituzionale di riferimento e quindi non governabili da esso se non marginalmente.

Ogni qualvolta il quadro dei riferimenti "esterni" si modifica significativamente, sarà necessario valutarne gli effetti sul processo di sviluppo assunto (obiettivi, azioni, programmi e, talvolta, strategie) e modificare conseguentemente i comportamenti.

Lo sviluppo sostenibile non è, pertanto, pensabile come un insieme di scelte e di azioni stabilite oggi in via definitiva per consolidare uno scenario futuro immutabile nel tempo. Non tener conto di ciò porterebbe ad una grave deriva fra i piani vigenti e le aspettative della popolazione.

Queste riflessioni impongono di considerare il processo di formazione, gestione e verifica dei piani e programmi come una attività permanente, adeguatamente strutturata ed organizzata.

1.2 LA VALUTAZIONE INTEGRATA RELAZIONE AL LIVELLO DI COMPETENZA DEGLI STRUMENTI O ATTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO

La questione relativa al grado e tipo di valutazione integrata possibile nei diversi strumenti o atti di governo del territorio, in relazione al loro livello nella scala gerarchica è un punto che richiede di essere opportunamente precisato.

In primo luogo, per evitare pericolose semplificazioni, occorre affermare che la valutazione integrata degli effetti prevista dalla LR 1/05 (e dalla cosiddetta VAS prescritta dalla direttiva comunitaria 42/2001) è cosa sostanzialmente diversa dalla VIA (Valutazione di impatto ambientale).

La valutazione integrata si effettua a supporto di decisioni strategiche, attinenti cioè alla formazione di strumenti ed atti rivolti al futuro, prendendone in considerazione, esplicitamente, i profili territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana, per individuare scelte di sviluppo sostenibile.

La VIA riguarda specifici progetti, già definiti come localizzazione e caratteristiche tecnologiche, per rilevarne gli impatti e prescrivere interventi di mitigazione. Incide, quindi, solo sul momento finale del processo decisionale dopo che le scelte strategiche sono state definite.

Uno degli aspetti rilevanti nel definire la valutazione integrata come momento determinante del processo decisionale nella formazione di strumenti ed atti di governo del territorio - e la sua fondamentale diversità rispetto alla procedura di VIA - è proprio la notevole differenziazione che strumenti ed atti possono assumere in relazione alla tipologia ed al livello istituzionale di riferimento.

In relazione alla tipologia di piano, è evidente che nel caso di piani di settore, o comunque di piani che costituiscono l'immediato riferimento di progetti, come il Regolamento Urbanistico, le conoscenze riferibili agli elementi oggetto della valutazione sono rilevanti e le conseguenze della loro realizzazione sono agevolmente determinabili in termini di causa ed effetto. Alla valutazione integrata di questo tipo di atti sarebbe quanto mai opportuno demandare alcuni aspetti propri della VIA, (ad esempio la scelta fra soluzioni di localizzazione alternative e la valutazione degli effetti della soluzione "zero", cioè in essenza di piano) così come raccomandato dalla direttiva 2001/42/CE.

Per contro, a livello degli strumenti di pianificazione, che configurano un sistema organico di scelte strategiche di lungo termine come premessa agli atti di governo del territorio, gli elementi di riferimento sono più indiretti e si deve scontare un forte tasso di incertezza nel prevedere gli effetti indotti, anche per effetto di possibili modifiche al quadro dei riferimenti "esterni" al livello di competenza.

Anche il livello istituzionale di riferimento induce differenziazioni sulla effettiva possibilità di individuare con precisione gli effetti generati.

E' evidente che passando dal PIT regionale, che si colloca sostanzialmente nella sfera delle scelte politiche e strategiche di ampia scala territoriale, al PTC provinciale, che precisa quelle scelte ad una scala territoriale più operativa e con riferimento ad elementi meglio specificati, ed infine al PS comunale, chiamato a definire le regole degli strumenti direttamente incidenti sulle trasformazioni territoriali, la possibilità e la necessità di determinare esaurientemente gli effetti attesi cresce in maniera considerevole.

Analoghe considerazioni valgono per la filiera degli atti settoriali, passando dalla scala regionale a quella locale.

La stessa direttiva 2001/42/CE (ed anche la norma regionale) ha ben presente questa necessità di differenziare la valutazione a seconda della tipologia di piano quando, fra gli obblighi generali, precisa che "Nel caso di piani e programmi gerarchicamente ordinati gli stati membri tengono conto, per evitare duplicazioni della valutazione, del fatto che essa sarà effettuata, ai sensi della presente direttiva, ai vari livelli della gerarchia".

Inoltre, nello specificare i contenuti del rapporto ambientale precisa che esso "comprende le informazioni che possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o programma e, per evitare duplicazioni della valutazione, della fase in cui si trova dell'iter decisionale e della misura in cui taluni aspetti sono più adeguatamente valutati in altre fasi di detto iter".

Questo tipo di problematiche, legate alla complessità ed alla ampiezza del sistema della pianificazione delineato dalla norma regionale in attuazione delle norme per il governo del territorio, impone di considerare i diversi, ma non contraddittori, aspetti che la valutazione integrata necessariamente assume nelle diverse situazioni.

Appare chiaro che la valutazione di strumenti che delineano strategie di trasformazione del territorio (PIT, PTC, PS evidentemente in scala diversa) deve tener conto degli alti livelli di incertezza e di indeterminazione che si presentano nel caso si intenda la valutazione come un tradizionale processo tecnico-analitico che mira alla puntuale stima quantitativa dei cambiamenti attesi.

Ciò potrebbe generare errori di valutazione e scelte strategiche sbagliate, non facilmente ed immediatamente rilevabili, che si proietterebbero con conseguenze gravi sui livelli successivi di pianificazione. Qualora ciò si verificasse renderebbe necessario ridefinire i contenuti di tutta la filiera di piani o programmi derivati da quello che è affetto da errori e indeterminatezza.

Da quanto sopra appare evidente che nell'applicare la procedura di valutazione integrata occorre considerare i diversi, possibili, aspetti che la caratterizzano per applicare quelli coerenti con il livello ed i contenuti di uno specifico piano.

La direttiva 2001/42/CE, all'art. 2, precisa che per valutazione "s'intende l'elaborazione di un rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni prescritte".

La definizione non si limita a considerare i soli aspetti tecnico analitici, ma pone l'accento su aspetti procedurali per garantire non solo che si effettui la valutazione, ma che essa sia effettuata nel momento e nel modo più opportuno nel percorso di formazione di un piano o programma.

D'altronde, in relazione a quanto detto circa la complessità del sistema degli strumenti ed atti di governo del territorio, ed alle esigenze organizzative connesse, appare evidente l'importanza di assumere un processo decisionale che leghi fra loro i piani posti in relazione gerarchica e individui le interrelazioni e le sinergie.

Si può allora affermare che a determinati livelli di piano, quelli che non generano direttamente progetti o, comunque non attivano direttamente trasformazioni territoriali, compete soprattutto la specifica definizione – e la costante verifica attraverso il monitoraggio - di regole, criteri e prescrizioni procedurali, in sostanza di un metodo che garantisca una progressivamente approfondita e coerente considerazione degli aspetti da valutare da parte dei piani che li seguono nella gerarchia funzionale, fino alla univoca individuazione del livello specifico cui compete una valutazione di merito in termini analitici.

I requisiti che devono essere assicurati attraverso il procedimento sono peraltro chiaramente illustrati dalla direttiva 2001/42/CE e dalla norma regionale, secondo le quali il metodo da assumere per il processo decisionale di formazione del piano deve garantire:

- trasparenza, in modo da favorire al massimo le possibilità che i soggetti coinvolti nel procedimento concorrano a fornire elementi utili per la valutazione integrata.

Condizioni fondamentali per assicurare la trasparenza sono ad esempio: un quadro conoscitivo (ed un Sistema Informativo del Territorio) condiviso ed adeguato; il pubblico accesso alle informazioni; una esplicita e chiara formulazione della filiera obiettivi - azioni - indicatori; una attenta verifica delle coerenze interne ed esterne; la esplicita individuazione e motivazione del livello assunto per la valutazione; la corretta

individuazione dei soggetti interessati. Occorrerà mettere in forma comprensibile al pubblico uno specifico rapporto che documenti il percorso di formazione del piano, le decisioni assunte, le loro valutazioni e gli effetti attesi;

- adeguatezza, rispetto alla tipologia di piano, agli obiettivi che si pone, al contesto su cui incide. Ciò a garanzia che i diversi elementi da valutare e le condizioni di sostenibilità siano presi nella giusta e tempestiva considerazione nel corso del procedimento;

- partecipazione, per aumentare la pertinenza e la consapevolezza delle scelte grazie all'apporto di conoscenza fornito dalle Autorità competenti, dai gruppi portatori di interessi e dai cittadini in generale per considerare adeguatamente la molteplicità di punti di vista che è necessario prendere in considerazione per operare scelte fra soluzioni

alternative o in situazioni di conflitto nell'uso delle risorse.

In sostanza, l'effettuazione della valutazione integrata prevista dalla LR 1/2005 è un processo che coinvolge i diversi livelli di pianificazione in modo differenziato, passando da elementi e valutazioni di tipo sostanzialmente qualitativo (piani che delineano politiche di intervento) ad elementi di tipo prevalentemente quantitativo per quelli che attivano localizzazioni e trasformazioni.

In altri termini si può dire che i criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che per dettato della LR 1/05 stanno alla base dei rapporti fra gli strumenti e gli atti di governo del territorio devono essere applicati anche alla valutazione integrata che di fatto costituisce un sistema di valutazione progressiva che partendo dal PTC regionale e dagli atti di governo ad esso collegati trova la sua conclusione operativa con gli atti di governo che autorizzano le trasformazioni territoriali.

E' di tutta evidenza che per rendere efficace questo sistema occorre che ciascun livello specifichi ai successivi quali valutazioni effettuare, a partire da quelle su cui ha basato le proprie scelte e che ciascun livello segnali a quelli che lo precedono gli esiti delle proprie valutazioni e eventuali problemi emersi.

Il rispetto dei criteri metodologici anzidetti legano e rendono coerente la filiera dei piani e programmi e, quindi, effettiva la valutazione integrata, la quale dovrà essere comunque certificata con specifica documentazione ad ogni livello del percorso pianificazione.

1.3 COMUNICAZIONE E PARTECIPAZIONE

Uno degli scopi fondamentali per cui si attivano processi di comunicazione-consultazione, oltre a quello istituzionale della trasparenza dei procedimenti, è quello di contribuire alla qualità ed alla completezza delle informazioni a disposizione dei responsabili delle decisioni in relazione ad un piano o ad un programma. Ciò è particolarmente determinante in relazione alla definizione del livello di qualità della vita atteso ed alla tempestiva percezione della sua evoluzione nel tempo.

Le consultazioni servono a generare sinergie e interdisciplinarietà, a mettere in luce nuove e importanti informazioni ed a dividerle, a evidenziare e risolvere conflitti nell'uso delle risorse, a creare un a base di conoscenza condivisa e completa per quanto possibile.

In sostanza, le consultazioni servono a generare le premesse per definire percorsi di sviluppo sostenibile e per attivare piani e programmi nei quali si riconoscano la più ampia parte possibile di soggetti portatori di interessi e di cittadini.

1.3.1 Le disposizioni Comunitarie

Nel 1998 la Comunità europea ha sottoscritto la "convenzione di Århus" che si pone fra gli altri l'obiettivo di garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone.

La convenzione di Århus contiene disposizioni in materia di partecipazione del pubblico alle decisioni relative ai piani e ai programmi relativi all'ambiente.

La Direttiva CE 42/2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, specifica (art. 2) che per "valutazione ambientale" s'intende l'elaborazione di un rapporto sugli effetti ambientali (vedi 5.2), lo svolgimento di consultazioni la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la

messa a disposizione delle informazioni sulla decisione.

La proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale devono essere messi a disposizione delle autorità e del pubblico, in modo tale da poter “disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa”.

1.3.2 Le norme nazionali e regionali

Con il decreto legislativo 152 del 3 aprile 2006 “norme in materia ambientale” lo Stato italiano ha provveduto con grave ritardo a recepire la Direttiva CE 42/2001 (il termine utile per tale adempimento scadeva nel Luglio 2004), e la Direttiva CE 35/2003 (il termine scadeva il 25 giugno 2005).

La LR 1/2005 “Norme per il Governo del territorio all'art. 1, anticipando il recepimento statale, afferma che le disposizioni relative alla “valutazione integrata di piani e programmi” (artt. da 11 a 14) sono dettate in attuazione della Direttiva CE 42/2001.

All'articolo 11, comma 5, demanda ad un apposito regolamento la disciplina, fra l'altro, le specifiche modalità per l'informazione e la consultazione del pubblico, delle associazioni che promuovono la tutela dell'ambiente ai sensi della Direttiva europea 2003/35/CEE.

La LR, al fine di garantire la partecipazione dei cittadini nelle fasi procedimento di formazione e di approvazione degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio, prevede che Comuni, Province e Regione istituiscano il Garante della comunicazione.

1.3.3 I soggetti della partecipazione

Le consultazioni riguardano “le Autorità” ed il “Pubblico”.

Per “Autorità” da consultare, ai fini della Direttiva CE 41/2002, s'intendono le autorità istituzionali, governative o pubbliche le cui responsabilità siano definite da disposizioni amministrative o giuridiche.

Per “Autorità con specifiche competenze ambientali” si intendono quelle istituzionalmente responsabili in materia di ambiente e che possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti alla applicazione di piani e programmi.

Poiché la LR 1/2005 estende la valutazione anche agli aspetti territoriali, sociali, economici e sulla salute umana, dovranno essere individuate per analogia le corrispondenti “Autorità” da consultare.

Sempre per analogia, il soggetto istituzionale competente ad approvare il piano è, quindi, definibile come “Autorità di pianificazione”.

Per «pubblico», secondo la Direttiva CE 41/2002, s'intendono “una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi”. Essa specifica che nell'individuare i settori del pubblico da consultare devono essere “compresi i settori del pubblico che sono interessati dall'iter decisionale nell'osservanza della presente direttiva o che ne sono o probabilmente ne verranno toccati, includendo le pertinenti organizzazioni non governative quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente e altre organizzazioni interessate”.

In proposito il D.Lgs. 152/2006 precisa che “le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti della normativa statale vigente, nonché le rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel CESP (consiglio economico e sociale per le politiche ambientali), si considerano titolari di siffatto interesse”.

La Direttiva CE 35/2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, prescrive che:

- il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata quali mezzi di comunicazione elettronici, se disponibili, di qualsiasi proposta relativa a tali piani o programmi o alla loro modifica o riesame, e siano rese accessibili al pubblico le informazioni relative a tali proposte, comprese tra l'altro le informazioni sul diritto di partecipare al processo decisionale e sull'autorità competente a cui possono essere sottoposti osservazioni o quesiti;
- il pubblico possa esprimere osservazioni e pareri quando tutte le opzioni sono aperte prima che vengano adottate decisioni sui piani e sui programmi;
- nell'adozione di tali decisioni, si tenga debitamente conto delle risultanze della partecipazione del pubblico;
- dopo un esame delle osservazioni e dei pareri del pubblico, l'autorità competente faccia ragionevoli sforzi per informare il pubblico in merito alle decisioni adottate e ai motivi e considerazioni su cui le stesse sono basate, includendo informazioni circa il processo di partecipazione del pubblico;
- fra il pubblico ammesso alla partecipazione vanno incluse "le organizzazioni non governative interessate che soddisfano i requisiti imposti dalla legislazione nazionale, quali quelle che promuovono la protezione dell'ambiente";
- le modalità dettagliate per la partecipazione del pubblico sono stabilite in modo da consentire al pubblico di prepararsi e partecipare efficacemente;
- vengano fissate scadenze ragionevoli che concedano un tempo sufficiente per espletare ciascuna delle varie fasi della partecipazione del pubblico.

1.3.4 Il garante della comunicazione

L'art. 19 della LR, al fine di garantire la partecipazione dei cittadini nelle fasi procedimento di formazione e di approvazione degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio, prevede che Comuni, Province e Regione istituiscano Il Garante della comunicazione.

La LR prevede che il Garante della comunicazione:

- possa essere scelto all'interno o all'esterno della struttura dell'Ente. Nel primo caso è escluso che possa essere il responsabile del procedimento;
- assicuri la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle diverse fasi di formazione ed approvazione dei piani;
- promuova, nelle forme e con le modalità più idonee, l'informazione ai cittadini, singoli od associati, circa il procedimento di formazione ed approvazione;
- ai fini dell'adozione ed approvazione degli strumenti e degli atti di governo del territorio provvede alla stesura di un rapporto sulla attività svolta.

La LR prevede inoltre che l'Ente competente per il procedimento di formazione, adozione e approvazione dello strumento o atto del territorio (comune, provincia o regione) disciplini con apposito regolamento l'esercizio delle funzioni di competenza del Garante della comunicazione ed assicuri al Garante la disponibilità di adeguate risorse, ai fini dell'esercizio effettivo ed efficace della relativa funzione.

Occorre tener conto della dimensione e della continuità dell'impegno che è richiesto al Garante. Infatti, gli atti che devono essere sottoposti a consultazione, e che pertanto richiedono la individuazione di un Garante della comunicazione, vanno dal Piano strutturale al regolamento urbanistico, dai piani e programmi di settore agli accordi di programma e altri atti della programmazione negoziata.

Ciò significa che l'attività del Garante è richiesta non solo in fase di formazione/approvazione di piani o programmi, ma anche nelle fasi di gestione e monitoraggio dalle quali possono scaturire esigenze di ridefinizione degli atti vigenti.

Per molti aspetti il Garante è chiamato a svolgere un lavoro che coincide in parte con quello proprio di altre attività comunali quali, ad esempio, l'Ufficio relazioni con il pubblico o la gestione dei procedimenti di Agenda 21.

La struttura di servizio al garante dovrà essere:

- non ripetitiva, ma aggregata con altre funzioni analoghe, già presenti o necessarie, così da poter per un verso permettere economie di scala e dall'altro generare specifiche professionalità adeguate al non facile compito di rapportarsi efficacemente con i cittadini e con le diverse realtà sociali ed economiche;
- organizzata in modo da essere operativamente integrata con le strutture del comune titolari delle diverse competenze di volta in volta interessate;
- coinvolta nei procedimenti di monitoraggio degli effetti delle attività comunali, se non titolare di questa funzione;

Va infine rilevato che la norma che esclude il responsabile del procedimento dalla funzione di Garante della comunicazione va evidentemente intesa nel senso di predeterminare uno stato di terzietà del Garante fra chi progetta il piano e programma e la collettività che è chiamata a partecipare.

Nel caso di Garante "interno", per una corretta applicazione della norma, occorre pertanto verificare anche che fra esso ed il responsabile del procedimento non sussistano rapporti di dipendenza organizzativa o funzionale.

2. STRUTTURA ED ORGANIZZAZIONE DEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLO STRUMENTO O ATTO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Le diverse fasi del processo di pianificazione, da ora in poi considerato integrato con quello di valutazione, costituiscono per la LR un insieme organico ed interconnesso, al quale è affidata la creazione dei presupposti e delle condizioni per affermare operativamente gli obiettivi del sistema "governo del territorio".

A tal fine il procedimento deve basarsi su un percorso logico che permetta di passare, con coerenza, dagli obiettivi generali espressi dall'amministrazione agli obiettivi operativi ai quali dovranno corrispondere azioni esplicitamente definite delle quali dovranno essere valutati preventivamente gli effetti attesi e verificati successivamente gli effetti realmente indotti.

Poiché esso è rivolto ad assumere scelte che attengono ad un percorso di sviluppo sostenibile e quindi a consolidare un assetto futuro desiderato, ma valutato con gli elementi oggi disponibili che potranno modificarsi nel tempo, è indispensabile tener conto che le scelte sono affette da un notevole grado di incertezza e che, per effetto anche

del monitoraggio e delle verifiche dei risultati conseguiti, è assai probabile che occorra nel tempo apportare adeguamenti o modifiche ai piani o programmi approvati.

Pertanto il percorso logico deve riguardare l'intero processo di formazione, adozione, approvazione, gestione e monitoraggio ed eventuale revisione dello strumento allo scopo di:

- permettere di aggiornare i propri scenari / obiettivi per mantenerli sempre proiettati al futuro e non cadere in situazioni di obsolescenza e di deriva rispetto ad essi. Deve, quindi, rendere possibile la verifica, ogni qual volta serva, dell'attualità delle scelte e dei presupposti su cui esse si basano per adeguarle, se necessario, ai nuovi valori fatti emergere dalla reciproca interrelazione ed influenza con altri piani e programmi funzionalmente correlati o gerarchicamente ordinati che interessano il territorio di competenza, o dalla modifica di scenari propri od "esterni";
- permettere la verifica dei risultati predeterminando il monitoraggio. Deve cioè disporre di un insieme predefinito di indicatori riferiti ai diversi obiettivi/azioni, sulla cui base verificare la coerenza dei risultati ottenuti rispetto ai propri obiettivi ed agli effetti attesi

Nel definire gli indicatori occorre garantire la coerenza con quelli relativi ai piani e programmi funzionalmente o gerarchicamente collegati;

- avvalersi delle consultazioni e della partecipazione quale momenti determinanti per la corretta definizione delle scelte e la costante verifica della loro sostenibilità;
- avvalersi nella assunzione delle scelte dei criteri metodologici che garantiscano i requisiti di trasparenza, adeguatezza, partecipazione e certificazione;
- avvalersi di una struttura operativa permanente che garantisca gli adempimenti necessari

La fase relativa alla progettazione / partecipazione / valutazione potrà essere ripercorsa nel corso della formazione della proposta del Piano ove ciò risulti necessario per una progressiva definizione della proposta definitiva.

La fase relativa alla gestione / monitoraggio / verifica sarà ripercorsa a scadenze prefissate, o in relazioni a particolari esigenze, per accertare la permanente adeguatezza del Piano.

2.1 LO SCHEMA PREVISTO PER IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PIANO STRUTTURALE

Di seguito sarà definito, in relazione alla sequenza logica e funzionale prima descritta, il procedimento che sarà assunto per la formazione del piano strutturale e le funzioni fondamentali assegnate alle diverse fasi che lo compongono.

Lo schema di procedimento illustrato vale sostanzialmente anche per la formazione degli atti di governo del territorio, salvo la necessità di effettuare in qualche caso uno screening iniziale per verificare se, in alcuni casi previsti dalla direttiva 2001/42 CE e/o dalla LR 5/2005, sussistano elementi per non effettuare in tutto od in parte la valutazione integrata.

Il procedimento è strutturato attraverso una sequenza logica di fasi predeterminate nelle quali si attivano, con le autorità e i soggetti interessati, momenti di reciproca informazione, di coordinamento, di verifica di quanto progressivamente emerge dal lavoro, del rispetto dei tempi e degli impegni concordati, della adeguatezza dei criteri di valutazione assunti, di nuove esigenze

emerse per l'ulteriore sviluppo del procedimento

Il procedimento non si conclude con l'approvazione del piano ma include anche l'attività di gestione e monitoraggio che sono fondamentali sia per mantenere il piano adeguato a corrispondere alle esigenze di sviluppo sostenibile che, come detto, è uno scenario in continua evoluzione, sia per portare tempestive correzioni a scelte che dal monitoraggio risulteranno non adeguate a raggiungere obiettivi assunti.

2.1.1 Il Rapporto di procedimento

Il lavoro svolto nei capisaldi sarà verbalizzato a cura del Responsabile del procedimento nel "Rapporto di procedimento".

Esso ha lo scopo di assicurare la trasparenza del processo di formazione del piano, dando progressivamente atto della partecipazione delle "autorità" individuate e dei loro contributi e pareri espressi, dei contributi derivanti dall'attività di partecipazione del "pubblico", delle determinazioni progettuali assunte associando ad esse le motivazioni ed i livelli di conoscenza disponibili.

Pertanto esso conterrà:

- le modalità di collaborazione e coordinamento definite con i soggetti (autorità e pubblico) interessati alla formazione del piano ed i contributi da essi ricevuti;
- la registrazione delle attività valutative progressivamente svolte durante l'elaborazione del piano, articolate per gli aspetti ambientali, territoriali, economici, sociali e sanitari;
- le motivazioni, in termini di fattibilità e di coerenza interna ed esterna, delle scelte fra soluzioni diverse e/o alternative e documentando gli elementi di conoscenza disponibili al momento delle scelte;
- le indicazioni per la reperibilità nei documenti di piano dei dati e delle decisioni richiamati;
- gli elementi forniti al Garante della comunicazione per attivare la partecipazione del pubblico ed i contributi ricevuti;
- la relazione di sintesi sulla valutazione integrata effettuata.

Il "Rapporto di procedimento", che si forma progressivamente nel corso dell'attività di formazione del piano, ha il duplice scopo di:

- mantenere traccia del percorso progettuale svolto e delle motivazioni e documentazioni che hanno determinato le scelte assunte, al fine di permettere successivamente, durante la fase di gestione del piano, l'agevole individuazione dei punti e delle scelte che risultassero da riconsiderare;
- permettere al Responsabile del procedimento di documentare e certificare quanto richiesto dall'art. 16 della LR 1/2005.

2.1.2 Il caposaldo di avvio del procedimento

Questo caposaldo si attiva a seguito dell'approvazione, da parte dell'amministrazione comunale, del documento di avvio previsto dall'art. 15 della LR 1/2005 ed alla sua trasmissione a tutti i soggetti interessati.

In particolare sarà comunicato agli enti e degli organismi pubblici eventualmente tenuti a fornire gli apporti tecnici e conoscitivi per incrementare il quadro conoscitivo e per effettuare la valutazione integrata, nonché a quelli competenti all'emanazione di pareri, nulla osta o assensi comunque denominati, richiesti ai fini dell'adozione ed approvazione del piano.

L'avvio sarà comunicato anche al Garante della comunicazione affinché provveda, nelle forme e con le modalità più idonee, all'informazione e partecipazione dai cittadini, singoli od associati al procedimento di formazione del Piano, nel rispetto di quanto previsto dalla Direttiva CE 35/2003 e dalla norma regionale.

Il Caposaldo di avvio, convocato contestualmente alla trasmissione del documento di avvio, ha la funzione determinante di permettere alle Autorità ed i soggetti riconosciuti come interessati al procedimento di concorrere con l'autorità di pianificazione a:

- suggerire eventuali integrazioni circa i soggetti da coinvolgere;
- definire i contenuti, le modalità ed i tempi nei quali le autorità e gli enti con specifiche competenze forniranno eventuali apporti tecnici e conoscitivi riconosciuti necessari per incrementare il quadro conoscitivo disponibile all'avvio e la portata delle informazioni da includere nel Rapporto di procedimento ed il loro livello di dettaglio;
- indicare le modalità ed i termini entro i quali Enti ed organismi pubblici competenti all'emanazione di nulla osta, pareri e atti di assenso comunque denominati dovranno fornirli;
- individuare in via definitiva l'insieme dei piani o programmi i cui obiettivi interessino lo stesso ambito del piano in formazione ed acquisire eventuali elementi di valutazione già predisposti da altri piani e programmi;
- raccogliere indicazioni utili per meglio definire gli obiettivi operativi di piano e le azioni necessarie per conseguirli e gli indicatori da assumere;
- esplicitare e concordare con le autorità competenti i criteri e le regole di valutazione del Piano strutturale che saranno applicati, tenendo conto del livello gerarchico e di dettaglio degli strumenti ed atti di governo del territorio interessati, rendendoli fra loro sinergici e non ripetitivi ed assicurando la coerenza della "catena" di indicatori da attivare;
- definire i contenuti, e le condizioni da rispettare, per redigere il Rapporto di Procedimento ed i Rapporti di valutazione previsti dalle norme;
- verificare l'ipotesi di percorso progettuale e definirne i tempi;
- fissare i modi ed i criteri per la convocazione dei successivi capisaldi di coordinamento, verifica e valutazione.

Infine, è nel caposaldo di avvio che diverrà effettiva l'importante intesa sottoscritta il 2.11.2006 da Regione Toscana, ANCI, UNCEM, URPT con il "Patto per il governo del territorio" secondo il quale gli enti si impegnano, nel momento di formazione, modifica o aggiornamento degli strumenti della pianificazione territoriale, al confronto e alla leale collaborazione con gli altri livelli e con gli altri soggetti territoriali per definire scelte e obiettivi che siano coerenti e convergenti con le strategie condivise.

I soggetti partecipanti indicheranno al Responsabile del procedimento i propri referenti, che potranno essere contattati per eventuali precisazioni o integrazioni su quanto di competenza.

2.1.3 Il caposaldo di coordinamento, verifica e valutazione

Nel Caposaldo di coordinamento e valutazione si consolidano progressivamente le scelte progettuali sulla base degli elementi di fattibilità acquisiti, delle valutazioni svolte, dei risultati della partecipazione. Sono predisposti per:

- sviluppare un percorso progettuale tempestivamente verificabile rispetto alle regole ed agli elementi di valutazione convenuti in fase di avvio;
- garantire un'effettiva interdisciplinarietà e la sinergia fra le professionalità coinvolte;
- verificare la disponibilità degli apporti tecnici e conoscitivi concordati nel caposaldo di avvio;
- esaminare pareri, eventuali segnalazioni, proposte e contributi pervenuti;
- esaminare ed orientare la scelta fra possibili soluzioni alternative;
- verificare la coerenza interna ed esterna con gli strumenti ed atti funzionalmente collegati e gerarchicamente ordinati;
- esaminare pareri, eventuali segnalazioni, proposte, contributi dai soggetti pubblici e privati interessati e da Enti ed organismi pubblici;
- effettuare progressivamente la valutazione integrata e implementare la relazione di sintesi richiesta dalla LR 1/05 e da includere nel Rapporto di procedimento;
- indicare gli elementi da eventualmente sottoporre alla partecipazione e consultazione;
- valutare i risultati emersi delle consultazioni;
- permettere una tempestiva integrazione di elementi conoscitivi ove risulti necessario;
- verificare, su basi documentate e condivise, il lavoro fino a quel punto svolto, selezionando elementi di certezza per le successive fasi progettuali, sgombrando il campo da ipotesi non sostenibili o, viceversa, accertando per tempo ulteriori approfondimenti da svolgere prima di procedere;
- verificare la permanente validità circa le decisioni assunte per lo svolgimento di successive fasi del procedimento;
- documentare formalmente le attività svolte e le decisioni assunte ai fini della progressiva redazione del Rapporto di Procedimento.

Il Responsabile del procedimento potrà convocare più di un caposaldo di coordinamento, verifica e valutazione in relazione alla complessità del piano ed a quanto emerso dalla progettazione.

2.1.4 Il caposaldo finale

Il Caposaldo finale, si attiva dopo aver provveduto a trasmettere per tempo alle Autorità partecipanti:

- gli elaborati della progetto di piano;
- il Rapporto di procedimento;
- il Rapporto del Garante della comunicazione.

In sede di Caposaldo finale:

- si raccolgono e si discutono i pareri formulati delle diverse Autorità e si concordano eventuali modifiche e integrazioni;
- si verifica e si certifica il rispetto dei “protocolli” di valutazione e procedurali concordati ed il corretto svolgimento della procedura;
- si certificano gli elementi di coerenza interna ed esterna del piano ed ogni altro elemento di piano che incida su successivi o correlati livelli di pianificazione.

Ove risulti il Comune proceda promuovendo l'accordo di pianificazione di cui all'art. 21 della LR 1/2005, il caposaldo finale dovrà essere articolato su due fasi, anche contestuali:

- la prima destinata ad assolvere agli aspetti partecipativi più sopra elencati, alla quale concorrono tutti i soggetti interessati al procedimento;

- la seconda, alla quale partecipano solo le strutture tecniche delle amministrazioni competenti, e sarà convocata dall'amministrazione comunale in forma di Conferenza dei servizi ai sensi dell'art. 22, al fine di verificare la possibilità di concludere l'accordo medesimo.

Nel caso di contestualità delle due fasi, la convocazione della Conferenza dei servizi dovrà avvenire nei termini di tempo fissati dalla norma e cioè non prima di 60 giorni dall'invio del progetto di piano.

Nel caso di convocazione separata delle due fasi, a seguito dello svolgimento della prima fase i soggetti interessati alla seconda potrebbero verificare la possibilità, in base a quanto emerso, di avvalersi di un tempo inferiore per la convocazione formale della Conferenza dei servizi.

2.1.5 Adozione ed approvazione del Piano strutturale

L'attuale fase di applicazione della LR 1/2005 e la necessità di definire corretti rapporti con il PIT regionale e con il PTC provinciale, entrambi in fase di adeguamento, rende probabilmente necessario procedere promuovendo la conclusione di un apposito accordo di pianificazione di cui all'art. 21 e seguenti della LR 1/05.

Pertanto, qualora, nell'ambito della conferenza dei servizi, convocata in sede di caposaldo finale, si accerti la necessità di dover procedere in tal senso, i legali rappresentanti degli enti partecipanti alla conferenza, stipulano consensualmente, l'apposita intesa preliminare, trasmettendo gli atti relativi agli organi competenti delle rispettive amministrazioni, ai fini della successiva ratifica dell'intesa.

Conseguita l'intesa di cui di cui sopra, il Comune provvede all'adozione del Piano strutturale, così come gli altri soggetti titolari di uno strumento della pianificazione territoriale o atto da modificare, tenendo conto di tutte le condizioni e prescrizioni concordate con l'intesa medesima.

Il piano adottato è depositato, unitamente all'intesa siglata, presso la sede comunale per sessanta giorni dalla data di pubblicazione del relativo avviso sul BURT.

Entro il suddetto termine tutti possono prendere visione dell'atto e dell'intesa depositati, presentando le osservazioni che ritengano opportune. L'amministrazione competente ha facoltà, in relazione alla complessità del provvedimento adottato, di raddoppiare il termine anzidetto.

Decorso il termine del deposito, il Comune procede alla convocazione delle altre amministrazioni partecipanti all'intesa ai fini della conclusione definitiva dell'accordo medesimo.

L'accordo di pianificazione conferma l'intesa, tenendo conto delle osservazioni eventualmente pervenute.

L'accordo siglato dai legali rappresentanti delle amministrazioni partecipanti all'intesa, è ratificato dagli organi competenti delle medesime amministrazioni, a pena di decadenza, entro sessanta giorni.

Concluso l'accordo come sopra detto, il Comune approva il Piano strutturale in conformità con le modifiche concordate nell'accordo. Il provvedimento dà atto delle osservazioni pervenute, motivando espressamente le determinazioni conseguenti.

Con l'atto di approvazione il Comune, in qualità di promotore dell'accordo, può apportare Piano strutturale adottato esclusivamente le modifiche necessarie per adeguarlo a quanto statuito dall'accordo di pianificazione, o quelle attinenti alle questioni di propria esclusiva competenza.

Qualora ritenga, a seguito di osservazioni, di dover apportare ulteriori modifiche, il Comune provvede a convocare nuovamente le altre amministrazioni per le determinazioni di cui agli articoli 22 e 23 della LR..

Il Comune, promotore dell'accordo di pianificazione, provvede a dare apposito avviso sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana della definitiva conclusione dell'accordo di pianificazione e dell'approvazione del Piano strutturale.

Le determinazioni assunte con la conclusione dell'accordo e l'approvazione del Piano strutturale hanno efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione.

La LR prevede che gli atti medesimi siano resi accessibili ai cittadini, anche in via telematica, da parte del comune.

2.1.6 La gestione ed il monitoraggio del Piano strutturale

Il Piano Strutturale per rimanere in sintonia con le finalità loro assegnate dalla LR richiedono una adeguata fase di gestione e di monitoraggio degli effetti progressivamente conseguiti. Si deve infatti aver sempre presente che esso è uno strumento per affermare negli anni percorsi di sviluppo sostenibile definiti con le conoscenze e la percezione della qualità di vita di cui oggi disponiamo, ma che proprio per effetto anche degli obiettivi di PS sono destinati a modificarsi e, probabilmente a rendere nel tempo non più efficaci alcune scelte o azioni previste dal PS.

Non è pensabile, come nel caso del vecchio PRG comunale, gestire il PS solo come "carta" di riferimento per autorizzare o meno trasformazioni del territorio deformandolo nel tempo con una stratificazione di varianti, spesso contraddittorie con gli obiettivi ed i contenuti generali del piano, e quindi procedere ogni qualche diecina di anni alla ridefinizione ex novo di un PS radicalmente diverso.

La gestione del PS comporta una attenta e permanente verifica (con scadenze prefissate, ad esempio ogni due anni, o al verificarsi di particolari circostanze) intesa ad accertare il corretto funzionamento della filiera che partendo dal PS attraverso il Regolamento urbanistico, i piani attuativi e i piani di settore comunali determina le trasformazioni del territorio. In particolare occorrerà verificare se:

- le azioni previste per il conseguimento degli obiettivi di PS sono portate avanti con le priorità predeterminate, con risorse adeguate e attivando le sinergie necessarie;
- gli effetti ottenuti sono in linea con quelli previsti;
- l'insieme delle procedure comunali attivate presenti motivi di ritardo o di incongruenza che rallentano l'attivazione di risorse e ne rendono incerti o non soddisfacenti gli esiti;
- siano sopravvenuti eventi o situazioni non previsti e di portata tale da richiedere la ridefinizione di alcuni obiettivi e di alcune scelte del PS o degli atti di governo del territorio.

La struttura comunale preposta al monitoraggio ed alle verifiche deve essere quella responsabile per la definizione del PS e del regolamento urbanistico e degli atti che autorizzano le trasformazioni territoriali, in stretta relazione con le strutture comunali responsabili dei Piani di settore comunali e della tutela e valorizzazione delle risorse territoriali così come definite dalla LR.

Per poter svolgere efficacemente la propria funzione questa struttura dovrà poter contare su due elementi determinanti:

un sistema di indicatori adeguato implementabile e gestibile attraverso un idoneo sistema informativo;

l'attivazione di "sensori" in grado di percepire per tempo come progressivamente si modifica il valore attribuito ai "beni comuni" ed al loro godimento, il modo di percepire la qualità della vita attesa e, quindi, le aspettative della collettività, la disponibilità delle risorse ed i limiti alla loro utilizzazione, tutti elementi in continuo divenire.

Il sistema degli indicatori

Il Comune è il soggetto istituzionale più vicino al territorio ed è quindi la fonte conoscitiva più adeguata a definire e a rilevare i dati che descrivono la sua evoluzione.

Nel caso del Comune il difficile problema di scegliere indicatori sintetici effettivamente in grado di descrivere l'evoluzione del territorio, delle risorse territoriali e della collettività in genere, si pone come un tema di secondo livello.

Il Comune ha in primo luogo il compito fondamentale di rilevare i dati reali, elementari, di misurare in termini concreti le quantità delle diverse componenti che costituiscono l'assetto del territorio, della popolazione che su esso vive e delle attività che su esso si svolgono, e di documentarne la evoluzione.

Per questo motivo è di particolare importanza che il PS individui un set di dati elementari, e di operazioni elementari fra essi, attraverso i quali misurare le esigenze da soddisfare e gli effetti delle scelte operate.

Diverso è il caso dei livelli istituzionali a scala territoriale superiore che per definire e valutare le loro strategie di governo del territorio devono necessariamente far riferimento ad indicatori sintetici per riassumere l'insieme dei dati elementari provenienti dalla gestione del territorio.

Questo tipo di indicatori non è facile da individuare, soprattutto in termini di effettiva capacità di descrivere le diverse situazioni e di dare realmente conto dell'evoluzione complessiva. Il rischio è quello di leggere situazioni e stati "virtuali" e non reali.

Un adeguato set di dati elementari generato dal livello comunale potrà agevolare la definizione corretta di indicatori sintetici evitando l'assunzione di elementi scarsamente indicativi se non devianti.

Per corrispondere alle proprie finalità ed agevolare il lavoro dei livelli superiori il PS conterrà una tabella di dati elementari organizzati a partire dalle risorse territoriali definite dalla LR e dettagliate attraverso i diversi temi che ad esse si riferiscono. I temi a loro volta sono articolati nelle attività operative che li sostanziano, fino a

giungere al dato elementare che si genera sul territorio.

Una bozza della tabella, che sarà definita a partire dalla attività prevista nel caposaldo di avvio ed in quello di valutazione, è riportata nell'allegato 1.

I “sensori” sul territorio

Per mantenere adeguato il proprio PS e gli atti di governo del territorio di competenza, l'amministrazione dovrà mettere in campo un costante rapporto con il territorio e la collettività che su esso vive ed opera per cogliere tempestivamente il progressivo modificarsi di esigenze, di necessità e di richieste che dal territorio stesso nascono e quasi sempre trovano difficoltà a proporsi se non quando si trasformano in disagio, in degrado della qualità di vita e cioè in segnali di una sensibile deriva già in atto rispetto a percorsi di sviluppo sostenibile.

Lo sviluppo sostenibile non è, infatti, un insieme di scelte e di azioni stabilite oggi in via definitiva per consolidare ad uno scenario futuro immutabile nel tempo.

Più correttamente bisogna pensare allo sviluppo sostenibile in termini di un processo, continuamente verificato, capace non solo di realizzare uno scenario immaginato oggi per il futuro, ma anche di mantenerlo aggiornato.

Uno degli scopi fondamentali della gestione, se non il principale, è proprio quello di permettere di aggiornare per tempo lo scenario sostenibile che si intende consolidare con i percorsi di sviluppo assunti per definire gli strumenti e gli atti di governo del territorio.

In mancanza di ciò si consolideranno situazioni di degrado territoriale, ambientale, sociale ed economico ai quali si dovrà porre rimedio con costi assai più rilevanti di quelli necessari prevenirle.

Per ottenere questo obiettivo è necessario che l'amministrazione si doti di sensori capaci di rilevare per tempo i segnali che nascono dalla collettività che opera sul territorio.

La questione è assai complessa e certamente esula in larga misura dai temi specifici del solo governo del territorio per investire quelli ben più ampi del rapporto fra amministrazione cittadini.

Tuttavia si segnala l'opportunità di avvalersi, come strumento specifico, dell'attività di Agenda21 come “sensore” permanente per attualizzare le esigenze espresse in termini di qualità di vita, per recepirle e problemi, opportunità, sinergie che si vanno manifestando.

In particolare il Forum di Agenda 21 che coinvolge tutte le organizzazioni e i soggetti portatori di interessi legittimi e rappresentativi della realtà sociale, culturale, ambientale ed economica del territorio sembra uno strumento utile ed adatto a costituire un adeguato sensore per l'amministrazione attivandolo, oltre che su specifici temi, anche coincidenza con le scadenze previste per le verifiche periodiche del PS e degli atti di governo ad esso collegati.

3. ALTRI ELEMENTI RELATIVI ALL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PIANO STRUTTURALE.

3.1 INDICAZIONE DEGLI ENTI E DEGLI ORGANISMI PUBBLICI (ART 15 COMMA 2° PUNTO C)

Gli enti e degli organismi pubblici da interessare per ottenere e apporti tecnici e conoscitivi idonei ad incrementare il quadro conoscitivo ai fini dell'effettuazione della valutazione integrata sono;

- Regione Toscana;
- Provincia di Massa Carrara;
- Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio delle province di Lucca e Massa Carrara;
- Istituto studi e ricerche della CCIAA di Massa Carrara;
- ARPAT;
- AUSL1 di Massa e Carrara;
- L'Autorità di Ambito del fiume Magra;
- L'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale n. 1 Toscana Nord per risorse idriche;
- L'Autorità Territoriale Ottimale (Toscana Costa) per i rifiuti;
- ENEL;
- Società erogatrice gas (Enel Rete Gas);
- Demanio (Agenzia del Demanio);
- E.R.P. Massa Carrara Spa.

3.2 INDICAZIONE DEGLI ENTI E DEGLI ORGANISMI PUBBLICI (ART 15 COMMA 2° PUNTO D)

Gli enti ed organi pubblici competenti all'emanazione di pareri, nulla osta o assensi comunque denominati, richiesti ai fini dell'approvazione del piano sono:

- Regione Toscana;
- Provincia di Massa Carrara;
- Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio delle province di Lucca e Massa Carrara;
- L'Ufficio Regionale per la Tutela del Territorio;
- L'Autorità di Bacino fiume Magra.

3.3 INDICAZIONE DEI TERMINI PER GLI APPORTI E GLI ATTI DI ASSENSO

Il termine entro cui devono pervenire all'amministrazione comunale gli apporti e gli atti di assenso è stabilito in 30 giorni dal ricevimento della comunicazione di avvio.

Il termine entro cui devono pervenire all'amministrazione comunale i pareri per l'approvazione della variante è stabilito in 60 giorni dalla data di ricevimento degli atti di variante adottata.

3.4 GLI STRUMENTI ED ATTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO CORRELATI AL PS

Gli strumenti e gli atti di governo del territorio correlati al PS sono i seguenti:

- regolamento urbanistico
- piani complessi di intervento
- piani attuativi
- piano comunale di classificazione acustica (PCCA)
- Piano della distribuzione e della localizzazione delle funzioni
- Piano del commercio
- piano di razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva di carburanti
- piano della raccolta dei rifiuti
- piani di protezione civile
- piano energetico comunale per l'uso delle fonti rinnovabili
- piano per l'installazione d'infrastrutture per impianti radioelettrici
- piano comunale per l'illuminazione Pubblica
- piano del colore
- Piano di gestione ATO per le risorse idriche
- Piano di gestione ATO per i rifiuti.

4 QUADRO CONOSCITIVO DI RIFERIMENTO

Il presente documento, allegato alla dichiarazione di inizio procedura della redazione e della approvazione del “Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico”, ha lo scopo di descrivere sommariamente le condizioni di partenza entro le quali anche la disciplina urbanistica dovrà collocarsi.

Riguardo alle condizioni di partenza si sottolineano i seguenti particolari:

- 1) la vastità e montuosità del Comune, caratterizzato, per altro verso, dalla scarsità di popolazione residente e in prevalenza anziana, da rarefazione sociale con i conseguenti grossi problemi di collegamento e partecipazione.
- 2) La scarsa diversificazione delle attività economiche, incentrate ancora su una agricoltura parcellizzata e toccata da poche esperienze associative, sull'allevamento del bestiame condotto con sistemi tradizionali ed estensivi, su un turismo, utile per ora solo ad integrare e stimolare altre attività, più che per avere una propria effettiva consistenza, turismo al cui andamento si lega con alterne fortune l'artigianato, concentrato soprattutto nell'edilizia e nelle attività ad esse connesse. In contrazione le attività commerciali per effetto del calo della popolazione, del limitato sviluppo del turismo e dell'assenza di una propria ristrutturazione in loco, capace di assicurare un servizio concorrenziale con la grossa distribuzione, massicciamente presente nei comuni vicini.
- 3) La mancanza, sia nel comune che nel comprensorio, di complessi industriali od artigianali da offrire un minimo di garanzia di occupazione a vasto raggio.

In questo quadro l'Ente Comune finisce per essere uno dei pochi imprenditori di rilievo, attraverso la creazione di occasioni di sviluppo col suo programma di realizzazioni di opere pubbliche e nell'esercizio dei servizi.

Accanto a questi, che potrebbero qualificarsi come fattori negativi, ne esistono anche altri di segno opposto, quali:

1. la bellezza e la verità del territorio, tutto ad altitudine superiore ai m. 600 con punte ben oltre i m. 1400, caratterizzato da grandi estensioni di boschi e di pascoli, suddiviso in tre ampie vallate, delle quali due sono dirette verso il corso principale del fiume Magra, una in direzione del fiume Vara e quindi verso la Liguria.
2. L'ambiente naturale sostanzialmente ancora integro, nonostante la creazione, soprattutto negli ultimi anni del millenovecento, di nuovi insediamenti di scopo turistico abitativo e da un considerevole numero di infrastrutture.
3. La scarsa densità della popolazione che può avere anche il suo lato positivo se raffronta con la presenza ben più massiccia di un passato non molto lontano, precedentemente al flusso migratorio post-bellico, fatto che rende possibile la prospettiva di riqualificare e riabilitare il territorio senza degradarlo ed apportarvi mutamenti dannosi ed inopportuni.
4. L'essere il territorio del Comune di Zeri in posizione strategica, ad onta della sua non facile accessibilità, posto com'è ad eguale distanza dal resto della Lunigiana odierna, cui appartiene, dalla Valle del Vara Lunigiana storica) in Liguria e della Valle del Taro in Emilia. Tale posizione ha costituito in un passato remoto fattore di grande rilievo per i transiti ed i commerci ad esempio con la Repubblica di Genova.

Il quadro complessivo testimonia dunque di una realtà economica e sociale con forti minacce di regresso e di ulteriore depauperazione, ma anche con possibilità di sviluppo, se sostenute da un impegno amministrativo adeguato e dalla volontà di realizzazione delle opportune linee programmatiche. Da quanto detto circa la debolezza intrinseca di alcune attività economiche, che possono fiorire solo come indotto di altre, emerge il ruolo fondamentale del turismo nelle sue varie specie, quale apportatore della linfa necessaria alla rivitalizzazione di tutto il complesso e

l'attività di allevamento in particolare che trova nei pascoli le condizioni per una produzione di qualità.

Ciò mette in grande rilievo ed importanza il problema delle infrastrutture viarie, delle quali il turismo non può fare a meno e delle strutture proprie di questa attività che rappresentano un prolungamento ed una valorizzazione delle qualità naturali di un territorio.

5 GLI OBIETTIVI, LE AZIONI CONSEGUENTI, GLI EFFETTI TERRITORIALI ATTESI

Qui di seguito si elencano i criteri e le linee di indirizzo che dovranno essere osservate e delle quali lo strumento urbanistico dovrà tenere conto, indipendentemente dal fatto che le opere e gli interventi, nei quali dovranno sostanzarsi, siano di competenza pubblica o privata, a carico di un Ente piuttosto che dell'altro.

a) Salvaguardia del territorio

Il territorio di tutto il Comune, (la vallata centrale del Gordano, la vallata di Rossano e quella di Adalano) è fortemente interessato da un latente stato di dissesto idro-geologico, che a partire dal letto, profondamente inciso, dei torrenti e dalla loro continua erosione, minaccia di risucchiare e coinvolgere il restante territorio. Ciò pone come assolutamente necessario e prioritario un complesso di opere di salvaguardia, senza le quali ogni altro intervento risulterebbe effimero. In questo contesto si dovrà portare particolare attenzione allo studio di un nuovo insediamento nominato "Nuova Adalano" e un nuovo insediamento del cimitero di Patigno. Allo stesso modo si stima necessaria una conservazione delle bellezze ambientali, naturali, e paesaggistiche.

b) Viabilità

Il vasto territorio comunale è percorso da strade provinciali che mettono in collegamento con i versanti Liguri ed Emiliani in particolare la Strada Provinciale Pontremoli-Zeri-Passo dei Due Santi che dal casello autostradale di Pontremoli nell'autostrada Parma mare collega Zeri con l'alta Val del Taro in provincia di Parma e interessa particolarmente il polo turistico di Zum Zeri per il quale occorre garantire al turista una migliore facilità di accesso. La strada provinciale Pontremoli-Zeri - Passo del Rastrello, collega Zeri con il versante Ligure (Sesta Godano) e l'autostrada A 12 ai caselli di Bugnato e Corrodano, richiede anch'essa una particolare attenzione per migliorarne la percorribilità. Infine la strada Provinciale Pontremoli-Arzelato-Rossano-Coloretta, strada che collega principalmente la vallata di Rossano con il centro della Lunigina.

I tracciati delle strade provinciali risalenti a periodi antecedenti la guerra mondiale e immediatamente successivi, richiedono sostanziali rettifiche ed ampliamenti per migliorarne la percorribilità.

c) Interventi di recupero dei borghi storici

La consistente emigrazione che ha interessato Zeri, in particolare nell'immediato dopoguerra, ha provocato lo spopolamento dei borghi con il rischio di un definitivo abbandono. E' a questo proposito indispensabile uno studio per il recupero in relazione anche al progetto "Borghi vivi" che prevede il recupero di residenze per l'albergo diffuso. Nello stesso ambito è da collocare il recupero della Formentara.

d) Turismo

La valorizzazione di tutte le altre opportunità dal punto di vista turistico (soggiorno stagionale per motivi climatici e di fruizione dell'ambiente naturale, turismo rurale, agriturismo) la risistemazione e la segnaletica della sentieristica e la individuazione di percorsi natura che incontrano in misura crescente l'interesse dei turisti.

e) Commercio, artigianato ed attività estrattive

Creazione dello spazio e delle condizioni per l'incremento, e la crescita delle altre attività. Non ci si può infatti appagare dell'esistenza di una attività trainante, come esposto nei precedenti paragrafi, trascurando il problema di farla essere fruttuosa per altri settori ed attività. Così per esempio, tanto per il commercio quanto per l'artigianato, bisognerà affrontare un terreno sul quale

possano organizzarsi meglio senza i condizionamenti e le angustie dovute all'essere sorti ed aver proseguito l'attività nei vecchi centri storici. Non è da escludere a priori una qualche attività estrattiva sia per il reperimento di materiali aridi necessari per strade e da riempimento, sia soprattutto per ricavare materiale da costruzione omogenei al tipo tradizionale in uso in passato nel Comune.

f) Qualità della vita

La consistente presenza di popolazione anziana, dovuta anche al rientro in età di pensione di cittadini emigrati per motivi di lavoro, pone il problema di migliorare la qualità di vita, favorendo la costituzione di una residenza per anziani cercando di adeguare strutture abitative esistenti.

g) Elementi di pregio storico e culturale

Il territorio del Comune di Zeri, a lungo ritenuto privo di monumenti, edifici o reperti di grande interesse storico, mostra invece una sua consistenza non trascurabile proprio come terra di transito e di frontiera, dalla preistoria sino all'alto medioevo. E' per altro ben visibile la presenza di una civiltà contadina con caratteristiche proprie ed originali che meritano di essere tutelate e conservate.

h) Sfruttamento di energia alternativa (eolica ecc.)

Il territorio del Comune di Zeri, per abbondanza di corsi d'acqua e per altre situazioni legate alle sue caratteristiche orografiche, presenta la possibilità di utilizzo di fonti di energia alternativa, che lo strumento programmatico, dovrà comprendere al fine di consentire una realizzazione sufficientemente rapida.

A titolo di considerazione finale si può dire che tutto quanto, esposto nei vari paragrafi, di cui lo strumento urbanistico futuro dovrà tenere conto e comprendere, ha già una forte presenza sul territorio e perciò non dovrà prevedersi nulla di sostanzialmente nuovo, che possa impennare possibili crisi di rigetto. Si tratterà dunque di adeguare ed attualizzare quanto già esiste.