

10 gennaio 2009

Gruppo di studio INU sulla Pianificazione provinciale

La pianificazione provinciale nel governo del territorio

Le pagine che seguono presentano una sintesi ragionata di alcune delle riflessioni elaborate dalle province che fanno parte del gruppo di studio durante il primo anno di attività.

A partire dal settembre 2007 nel gruppo si è sviluppato un dibattito sui risultati delle sperimentazioni e delle applicazioni che hanno seguito l'approvazione della prima generazione di piani territoriali provinciali. Una selezione di casi significativi è stata presentata al convegno nazionale svolto a Brescia nel marzo 2008, i cui atti sono stati pubblicati in apposito numero di Urbanistica Dossier.

Partendo dalle buone pratiche e dalle esperienze positive emerse il gruppo si è quindi interrogato sui miglioramenti da introdurre nei piani territoriali di seconda generazione, e sul ruolo che la pianificazione provinciale potrebbe assumere alla luce delle novità introdotte in molte regioni delle norme sul governo del territorio. Il presente documento non tratta tutti i temi emersi negli incontri del gruppo svolti ad Ancona, Firenze, Modena e Teramo, ma si concentra sugli aspetti scelti come prioritari nell'incontro-convegno svolto ad ottobre scorso a Perugia.

I ragionamenti che seguono partono quindi da alcune considerazioni sull'evoluzione normativa e sui contenuti che dovrebbero essere previsti in una norma di riforma urbanistica nazionale, e si concentrano quindi sui due aspetti individuati come prioritari:

- il rapporto con la pianificazione comunale ed il ruolo della provincia nel promuovere l'associazionismo dei comuni sui temi di pianificazione di area vasta;
- il rapporto tra pianificazione territoriale e pianificazione di settore, sia interno che esterno all'ente provincia.

Definizione delle competenze territoriali della provincia

La pianificazione provinciale ha attualmente come principale riferimento normativo nazionale il testo unico degli enti locali, d.lgs 267/2000 (T.U.), che ne fissa i principi di fondo, ma che fornisce anche alcune indicazioni generali su funzioni, contenuti e strumenti della pianificazione provinciale:

- tra i principi, quelli di leale collaborazione tra enti, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza;
- tra i compiti e gli strumenti, quelli di coordinamento e l'accertamento di compatibilità;

- tra i contenuti, quelli sintetizzati al comma 2 dell'art 20, ma anche quelli che discendono dalle funzioni elencate al comma 1 dell'art 19.

Il Titolo V della Costituzione riformato nel 2001 inserisce tra le materie di competenza esclusiva dello Stato l'individuazione delle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art 117 c.2 lett p). Secondo l'art 4 c.2 del D.lgs 267/2000 (T.U.) la regione può integrare o meglio specificare con proprie leggi le funzioni, ma conformandosi "ai principi stabiliti dal presente testo unico in ordine alle funzioni del comune e della provincia". Spetta infatti alla regione articolare "gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche di popolazione e territorio".

La prima generazione di piani territoriali provinciali è stata fondata sulla riforma introdotta con la L.142/1990, ha prodotto risultati significativi e utili per il governo di area vasta, ed è oggi ancora valida nel suo impianto, anche se nuove esigenze stanno emergendo ed è quindi opportuno prevederne un aggiornamento, pur in continuità evolutiva con i contenuti normativi vigenti.

Le province sono previste nella Costituzione all'art 114 e la normativa statale ha il compito di definirne le funzioni fondamentali, e di indicare la strada affinché queste possano concretamente attuate. Una legge nazionale di principi può essere utile, purché non si limiti esclusivamente ad enunciare principi.

Strettamente correlato con la natura di ente intermedio (art 3 c 3 del T.U.) è il principio di leale collaborazione tra enti, che costituisce riferimento imprescindibile per la pianificazione provinciale, oltre che per il governo del territorio nel suo complesso. Una norma statale che accolga e promuova tale principio, se vuole assicurargli un futuro attuativo non può limitarsi ad enunciarlo e definirlo, ma deve anche occuparsi di indicare la strada, introducendo regole e strumenti, per tradurlo nel concreto, dandogli corpo e sostanza ed evitando che rimanga semplice enunciato di buone intenzioni.

Nelle regioni è presente una situazione molto variegata in relazione alle tradizioni locali di gestione dei processi decisionali. Demandare *in toto* alle regioni il compito di regolare le modalità applicative di questa funzione lascia esposte le province alle soluzioni più diverse, con il rischio reale di un sostanziale svuotamento della funzione (come peraltro avviene già oggi in alcune regioni autonome, non vincolate al rispetto del T.U.). Né si può sostenere, a sostegno di una delega totale, che lo Stato non può intervenire in una materia, il governo del territorio, la cui competenza legislativa è di natura concorrente dopo la riforma costituzionale. Se una regione decidesse di svuotare questa competenza rimarrebbe non ottemperato l'art 3 c.3 del T.U., e sarebbe, nei fatti anche se non nella forma, tolta alla provincia, ente previsto dall'art 114 della Costituzione, una delle sue principali funzioni e ragioni d'essere.

Un testo di riforma urbanistica nazionale deve dunque occuparsi dell'attuazione dei principi, e non solo della loro definizione, e deve soprattutto fornire gli elementi di base per mettere in grado di attuare nel concreto le funzioni fondamentali della provincia, essendo questo un compito di legislazione esclusiva dello Stato.

Contenuti della pianificazione territoriale e raccordo con la pianificazione comunale

Una proposta normativa nazionale sull'urbanistica deve chiarire il rapporto con il T.U. ed in particolare con gli articoli che trattano di pianificazione territoriale. Alcuni elementi fondativi del T.U. devono essere mantenuti, perché intrinsecamente legati con la natura stessa della provincia, di "ente locale intermedio tra comune e Regione" (T.U. art 3 c.3):

- il ruolo di coordinamento della pianificazione territoriale provinciale, di snodo tra pianificazione regionale e comunale, e tra pianificazione territoriale e di settore;
- il parere che accerta la compatibilità tra piani comunali e pianificazione territoriale provinciale;
- il concetto di "intese", introdotto in realtà con l'art 57 del d.lgs 112/1998, che necessita di essere meglio definito perché sia realmente applicabile.

Alla provincia sono attribuite, in una logica di sussidiarietà, le competenze sugli aspetti sovracomunali, fatti salvi quelli che per esigenze di unitarietà devono invece essere trattati dalla regione. Tuttavia non sono ancora molte le regioni che lo riconoscono in modo chiaro, e che nella propria normativa assicurano al piano territoriale di coordinamento provinciale la competenza sul complesso dei temi sovracomunali (T.U. art 20 c.1 lett.a, c.2, c.4).

La norma nazionale dovrebbe fornire elementi per individuare la linea di demarcazione tra competenza comunale e sovracomunale, su tutti i temi, ma soprattutto sugli aspetti insediativi. Il piano provinciale ha in generale una competenza riconosciuta sulle infrastrutture e sulle tutele ambientali e paesaggistiche, mentre più sfumate sono le competenze sui temi insediativi. Gli aspetti insediativi sono da sempre percepiti come il cuore della pianificazione comunale. Tuttavia, ultimamente un numero sempre maggiore di sindaci pone il problema di un controllo più attento su quanto accade vicino ai confini, nei comuni limitrofi, per potere impostare la propria programmazione in un contesto di area vasta che offra maggiori certezze a affidabilità.

Il d.lgs 267/2000 fornisce alcune indicazioni, anche se piuttosto generiche, sui contenuti del piano territoriale provinciale. La riforma urbanistica nazionale dovrebbe su questo punto fare un significativo passo avanti, per tracciare una strada più precisa sui contenuti sovracomunali minimi, che possa ovviamente essere integrata secondo le caratteristiche e le specificità dei territori. Di seguito si forniscono in tale senso alcune indicazioni :

- Il quadro conoscitivo del territorio e dell'ambiente, anche articolato in ambiti di area vasta significativi e chiaramente riconoscibili.

- Il quadro di riferimento della mobilità e delle infrastrutture, incluse le strutture per l'integrazione tra le diverse modalità, e le indicazioni per l'inserimento territoriale, paesaggistico e ambientale.
- Il quadro delle tutele ambientali e paesaggistiche, delle indicazioni e degli interventi per la difesa idrogeologica, per lo sviluppo delle reti ecologiche, per la gestione dei rifiuti, del ciclo delle acque, e la localizzazione dei principali corridoi per le reti tecnologiche.
- La definizione degli obiettivi di sviluppo socio-economico, e la promozione del territorio attraverso azioni di coordinamento delle potenzialità presenti nei comuni, articolate secondo gli ambiti di area vasta.
- La definizione e localizzazione dei servizi (ad es: scolastici di livello superiore a quelli dell'obbligo, attrezzature sportive di livello comprensoriale, polarità e reti fruizione turistica, aree verdi intercomunali, ecc.) e delle aree produttive e commerciali di interesse sovracomunale, analizzando e coordinando le esigenze che emergono dai comuni attraverso la definizione di ambiti di area vasta.
- Coordinamento e indirizzo sull'edilizia residenziale, sia di nuova realizzazione che di recupero del patrimonio esistente, per il soddisfacimento del fabbisogno di edilizia a sostegno pubblico.
- La definizione dei principali limiti dimensionali e di sostenibilità per il complesso del territorio provinciale, e le indicazioni sui contenuti sovracomunali da prevedere nella pianificazione comunale.

L'elenco precedente è volutamente sintetico e indicativo, in quanto i contenuti della pianificazione territoriale provinciale possono variare in modo considerevole a seconda del contesto. Le normative regionali dovranno, in funzione delle specificità territoriali, identificare tra questi i temi di interesse prioritario, con valenza sovracomunale, che non possono essere sviluppati adeguatamente dal livello comunale, che non necessitano per motivi di unitarietà di essere sviluppati a livello regionale, e che sono quindi oggetto della pianificazione provinciale.

Le indicazioni di cui sopra sui contenuti minimi da prevedere per la pianificazione territoriale provinciale devono essere accompagnate, a corollario, dalle seguenti indicazioni attuative, necessarie per garantirne un concreto sviluppo operativo nella normativa regionale.

- Le regioni possono nelle loro norme integrare o dettagliare l'elenco dei contenuti sopra delineato in funzione di specifiche caratteristiche territoriali e modalità di interazione interistituzionale.
- Le regioni determinano criteri e regole per assicurare la partecipazione dei comuni alla formazione del piano territoriale provinciale e il coordinamento tra enti responsabili di piani territoriali e di settore. Le regioni fissano i criteri per individuare i confini tra competenze

comunale e sovracomunale sugli aspetti insediativi, e prevedono comunque modalità di collaborazione, per esempio attraverso l'istituzione di una conferenza di pianificazione o di un'assemblea/conferenza dei sindaci, cui siano assegnati compiti consultivi e propositivi sui temi territoriali, che collabora con la provincia nella predisposizione, nell'attuazione e nel monitoraggio del piano territoriale.

- Le disposizioni dei piani territoriali hanno efficacia di prevalenza o di orientamento nei confronti della pianificazione comunale, ma questa distinzione macro può essere maggiormente articolata.

Le disposizioni di orientamento possono per esempio essere ulteriormente suddivise in indirizzi, intesi come riferimenti generali da specificare e calare nel territorio nella successiva pianificazione comunale e di settore, e direttive, che non escludono la discrezionalità attuativa degli enti destinatari, purché adeguatamente motivata.

Le disposizioni prevalenti conformano il territorio, e possono in alcuni casi anche assumere valore conformativo nei confronti della proprietà, ma solo successivamente al recepimento delle disposizioni alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale.

Componente strutturale e componente strategica nel piano territoriale

Le esperienze di pianificazione territoriale provinciale sviluppate fino ad oggi presentano un'impostazione prevalentemente strutturale, e contengono quadri di riferimento programmatico soprattutto sugli aspetti insediativi e di tutela paesistica e ambientale. Tuttavia in alcuni casi recenti le province hanno sviluppato interessanti esperienze di pianificazione strategica, con risultati promettenti, che andrebbero meglio ricollegate con la pianificazione territoriale. Il piano territoriale ha potenzialmente una componente strategica, sancita anche nell'art 3 c.3 del d.lgs 267/2000, nel compito provinciale di curare gli interessi della comunità provinciale, e di promuoverne e coordinarne lo sviluppo. Le sperimentazioni condotte hanno mostrato che un'impostazione di questo tipo può essere di grande aiuto al fine di coinvolgere le parti economiche e sociali, e gli interessi organizzati in generale, nella definizione dei contenuti, e delle priorità, in fase di formazione del piano territoriale. Un coinvolgimento che potrebbe continuare in fase attuativa, con una conseguente maggiore partecipazione delle competenze e risorse presenti sul territorio nell'attuazione degli obiettivi del piano.

Sviluppare la componente strategica, accanto ed in sinergia con quella strutturale, significa anche cooperare con i comuni al fine di articolare e differenziare i contenuti del piano provinciale secondo le diverse caratteristiche ed esigenze degli ambiti territoriali di area vasta, le cui dimensioni non sempre coincidono con i perimetri amministrativi provinciali.

Negli ultimi anni anche tra i comuni sta crescendo la consapevolezza che per essere competitivi è necessario aggregarsi, per fare massa critica, per proporre una visione futura, un programma, per dare voce ad un territorio di riferimento che sia significativamente visibile e riconoscibile.

Il piano territoriale può svolgere compiti di supporto all'associazionismo dei comuni, individuando, in accordo con i comuni della provincia costituiti in assemblea, gli ambiti di area vasta di riferimento più opportuni.

Maggiore autonomia comporta anche una maggiore concorrenza tra territori, nell'attrarre investimenti, offrendo le migliori condizioni localizzative, che non riguardano più solo gli aspetti di accessibilità, ma anche la qualità ambientale, sociale, la dotazione di servizi e di un adeguato sistema formativo. Assume importanza il sapere fare sistema, mettendo assieme le competenze e le opportunità presenti in ciascun comune, e disegnare quindi una strategia per competere con i territori concorrenti.

Una dimensione dunque che spesso travalica la scala comunale, ma che non trova generalmente riscontro neppure nei confini amministrativi della provincia, spesso troppo ampi rispetto alla scala alla quale i problemi si presentano. Esistono ovviamente eccezioni, ma generalmente la dimensione ottimale si colloca ad una scala intermedia tra la pianificazione comunale e provinciale. E' una dimensione che richiede, per essere affrontata con atti di programmazione, un coordinamento interistituzionale tra più comuni, con una regia da trovare nell'ambito delle istituzioni esistenti, non potendo certo immaginare di creare un nuovo livello intermedio di governo, vista la complessità, i tempi e i costi dell'operazione.

Difficile dare a livello nazionale indicazioni generali, visto che l'efficacia strategica si fonda spesso sulla capacità di questi strumenti di adeguarsi ed incidere sulle specifiche situazioni di contesto. Tuttavia si potrebbero introdurre nella norma nazionale alcuni principi/strumenti imprescindibili, da declinare nelle norme regionali e nelle specifiche situazioni locali, che possano fornire le basi per valorizzare la componente strategica del piano territoriale e sviluppare gli strumenti per governare i temi di area vasta. Un primo elenco di quelli imprescindibili potrebbe così essere costituito:

- L'assemblea/conferenza dei sindaci, già accennata al paragrafo precedente, può assumere il compito di sostenere, assieme alla provincia, i comuni che intendono associarsi o collaborare in ambiti territoriali di area vasta al fine di sviluppare piani e documenti strategici e intraprendere iniziative di promozione territoriale.
- Nel piano territoriale provinciale si potranno individuare, in accordo con l'assemblea/conferenza dei sindaci, ambiti territoriali di area vasta costituiti da comuni che hanno caratteristiche, potenzialità e finalità territoriali convergenti, al fine di sviluppare strumenti che integrino localmente i contenuti del piano territoriale attuandone gli obiettivi. I confini degli ambiti non dovranno essere rigidi, e dovranno essere previsti meccanismi che li rendano flessibili e tempestivamente adattabili alle dinamiche territoriali.

- Il piano territoriale provinciale prevede specifici strumenti di pianificazione/programmazione, da sviluppare unitamente ai comuni interessati, per valorizzare le potenzialità di specifici ambiti di area vasta, per svilupparne la competitività, prevedendo altresì che tali strumenti possano integrare i contenuti del piano territoriale, potendo essere approvati con procedure semplificate nei casi in cui le integrazioni non comportino modifiche agli obiettivi di fondo e ai contenuti strutturali del piano stesso. A tale fine il piano territoriale definisce esplicitamente obiettivi e contenuti strutturali che costituiscono riferimento di base, e che possono essere modificati solo attraverso un percorso di variante generale.
- La provincia fornisce assistenza ai comuni costituiti in ambiti territoriali al fine di attivare strutture di pianificazione territoriale decentrate, mettendo a disposizione competenze tecniche, organizzando le banche dati secondo l'articolazione in ambiti. Particolare attenzione deve essere dedicata al supporto dei comuni più piccoli, anche creando un apposito sportello di assistenza agli uffici tecnici comunali.
- Nel piano territoriale provinciale vengono sviluppati strumenti per favorire l'adozione di meccanismi di perequazione territoriale, per facilitare l'attuazione di piani e progetti che presentino ricadute di area vasta. A tale fine può essere istituito un fondo di perequazione finanziato con risorse della provincia, dei comuni, e provenienti dagli oneri urbanistici per l'attuazione dei piani e dei progetti. Finalità e modalità d'uso del fondo vengono regolate dalle normative regionali.
- All'interno dell'istruttoria di compatibilità la provincia prevede forme di consultazione e di concertazione allargate nel caso un piano comunale contenga previsioni che possono generare significative ricadute sul territorio dei comuni limitrofi. Prevede inoltre per le fasi iniziali di elaborazione del piano comunale forme di consultazione provincia-comune finalizzate a verificare la coerenza tra strategie del piano comunale e contesto territoriale e programmatico di area vasta. I comuni limitrofi potranno essere coinvolti nelle consultazioni preliminari, se le tematiche del piano lo richiedono.
- Il piano territoriale provinciale definisce le modalità per l'aggiornamento delle banche dati e dei quadri conoscitivi, anche con il concorso dei comuni nella verifica e maggiore definizione delle informazioni. Definisce inoltre le modalità per lo sviluppo e l'attuazione del programma di monitoraggio che dovrà riguardare lo stato di attuazione del piano, la verifica di efficacia di obiettivi e contenuti prioritari, e l'evoluzione dello stato del territorio. Il programma di monitoraggio produce un rapporto annuale, o comunque periodico, da coordinare anche con gli strumenti di programmazione economica e gestionale dell'ente. Un rapporto di monitoraggio è inoltre prodotto, al momento in cui viene avviato il procedimento di formazione di una variante generale del piano territoriale provinciale, al fine di costituire base informativa e di riflessione

per raccogliere suggerimenti e proposte dalle organizzazioni e dai soggetti che hanno competenze sul territorio.

- Il piano territoriale provinciale può assumere, con i comuni con i quali viene raggiunta un'intesa, il valore e gli effetti di piano strutturale per la pianificazione comunale.

Coordinamento con la pianificazione di settore

La natura della provincia come “ente locale intermedio”, delineata nell'art 3 del TU, comporta per il piano provinciale di assumere funzione di snodo-collegamento non solo tra comune e regione, ma anche tra pianificazione territoriale e di settore.

A tale fine il piano definisce gli obiettivi di valenza territoriale da includere e sviluppare nei piani di settore provinciale che discendono dalle funzioni di cui all'art 19 c.1 del d.lgs 267/2000 e dalle altre funzioni delegate dalle leggi regionali. La provincia provvede con apposito regolamento interno a garantire la coerenza tra pianificazione di settore e pianificazione territoriale, stabilendo anche modalità automatiche di reciproco aggiornamento nel caso il piano territoriale o un piano di settore sia soggetto a variante.

Gli obiettivi di valenza territoriale vengono sviluppati sulla base dei principi di sostenibilità ambientale contenuti nelle apposite direttive, regolamenti e linee guida europei, nazionali e regionali. Essi possono essere esplicitati in forma qualitativa, o in forma quantitativa mediante indicatori e traguardi da raggiungere entro definiti ambiti temporali. Esiste dunque un parallelismo tra funzioni amministrative di cui all'art 19 e contenuti del piano territoriale, che porta a configurare quest'ultimo come piano di governo non solo del territorio ma anche della sostenibilità.

Con gli altri enti che sviluppano e gestiscono piani di settore la provincia procede a stipulare “intese” ai sensi dell'art 57 del d.lgs 112/1998, al fine di coordinare gli aspetti settoriali con quelli territoriali. Lo sviluppo delle intese avviene attraverso tavoli di collaborazione interistituzionali, che possono essere promossi dalla provincia, dalla regione o dall'ente di settore competente. I tavoli interistituzionali si concludono con la formalizzazione delle intese attraverso uno degli strumenti di programmazione negoziata previsti dalle norme nazionale o regionale.

Qualora previsto nell'ambito delle intese, parte dei temi settoriali possono essere sviluppati nell'ambito del piano territoriale provinciale, pur rimanendo la competenza in capo all'ente di settore titolare per legge. La provincia svolge in definitiva con il suo piano una funzione di supporto tecnico all'ente di settore, mettendo a disposizione le banche dati territoriali e fornendo anche supporto nella gestione dei rapporti con i comuni. In apposite convenzioni vengono definite le modalità di sviluppo e approvazione degli aspetti settoriali sviluppati nel piano territoriale nonché la ripartizione dei costi a carico dei due enti.

In attesa della stipula delle intese le procedure di formazione e approvazione dei piani di settore dovranno prevedere il coinvolgimento delle province dotate di piano territoriale provinciale vigente al fine di garantire coerenza tra aspetti settoriali e strategie di sviluppo territoriale.

Analogamente le procedure di formazione e approvazione del piano territoriale provinciale dovranno includere il coinvolgimento degli enti di settore dotati di piani vigenti al fine di tenere conto della programmazione di settore nella visione territoriale e di attivare eventuali percorsi per la formulazione di intese.

Tenendo conto della stretta interazione e inscindibilità degli aspetti territoriali e paesaggistici, come sancito anche nella Convenzione Europea sul Paesaggio, i temi paesaggistici di interesse sovracomunale vengono sviluppati nel piano territoriale provinciale, sulla base degli indirizzi normativi e tecnici della regione, e vengono verificati e dettagliati alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale.

Il piano del paesaggio, per essere considerato completo, coerente e in linea con le indicazioni europee, deve essere composto dal concorso degli aspetti paesaggistici sviluppati nei piani di livello regionale, provinciale e comunale, ciascuno sulla base delle informazioni disponibili alla scala di dettaglio che gli è propria.

La valenza paesaggistica dei piani comunali consegue al positivo completamento dell'istruttoria di compatibilità con il piano territoriale provinciale. L'efficacia conformativa delle tutele previste nel piano provinciale consegue al recepimento alla scala di maggiore dettaglio e all'approvazione del piano comunale con valenza paesaggistica.

Lo sviluppo degli aspetti paesaggistici nella pianificazione provinciale viene preceduta da specifiche intese con la regione e con il Ministero competente, che possono essere attivate dalla regione o dalla provincia, e che definiscono le modalità per lo sviluppo del tema del paesaggio con il concorso degli strumenti di pianificazione della regione, della provincia e del comune.