

Il piano territoriale di coordinamento provinciale tra vecchie competenze e nuove sfide

Valeria Lingua  
Università di Firenze - Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio  
valeria.lingua@unifi.it

#### ABSTRACT

Il contributo intende investigare il concetto di "bene di interesse provinciale" per comprendere il nesso tra competenze affidate alla Provincia dall'attuale ordinamento giuridico ed effettive possibilità di azione dell'ente nell'ambito del Piano Territoriale di Coordinamento.

A partire da una disamina della normativa regionale vigente, e alla luce del dibattito attuale e delle pratiche correnti, si identificano, oltre ai campi di azione propri del livello sovracomunale (ambiente, paesaggio, servizi sociali), alcuni temi emergenti (contenimento del consumo di suolo, perequazione, intercomunalità) in cui l'ente provinciale si gioca l'efficacia del PTC e il suo stesso ruolo di ente intermedio.

In un panorama eterogeneo, l'autrice si interroga sulla valenza delle diverse nature del PTC (prescrittiva-tradizionale, di indirizzo, strategica) e propone un approccio improntato alla governance cooperativa come chiave per rinnovare la credibilità dello strumento e riaffermare il ruolo della Provincia.

#### 1. INTERESSE PROVINCIALE E COMPETENZE TERRITORIALI

La definizione delle funzioni amministrative delle province e delle rispettive competenze territoriali trova fondamento nella Legge 142/90 e giunge a una sintesi nel D.Lgs. 18 Agosto 2000, n. 267, che riorganizza in un testo unico l'ordinamento delle autonomie locali.

Nel decennio di gestazione del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), l'articolato relativo agli enti intermedi rimane pressoché invariato, disponendo che spettano alla Provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale in merito a una serie di tematiche (difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, delle risorse idriche ed energetiche; valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna, parchi e risorse naturali; caccia e pesca, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore, servizi sanitari, istruzione secondaria di secondo grado ed artistica e formazione professionale,

raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, risparmio energetico, produzione di energia, protezione civile<sup>1</sup>.

Quanto alle competenze territoriali, l'articolo 20 del TUEL relativo ai Compiti di programmazione della Provincia, prevede che l'ente predisponga e adotti «il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio» (L. 267/00, art. 20 c. 2)<sup>2</sup>.

Dal testo unico emergono dunque alcune prime indicazioni per la pianificazione provinciale: funzioni e principi, strumenti e contenuti. Esso definisce infatti le funzioni principali della provincia, che riguardano il coordinamento sia tra strumenti e politiche settoriali, sia tra livelli di pianificazione e programmazione, alla luce dei principi di leale collaborazione tra enti, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza. Sono poi elencati i contenuti minimi della pianificazione provinciale, espressa nel PTCP, sia espliciti (art. 20) sia discendenti dalle funzioni attribuite dall'art. 19.

Tali contenuti si riferiscono a una definizione di interesse provinciale generica, che attribuisce alle province le funzioni amministrative relative a «vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale» (art. 19 c. 1), ferme restando le funzioni regionali che attengano ad esigenze di carattere unitario.

La riforma del Titolo V della Costituzione (2001) comprende, 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). Se il riferimento resta comunque il TUEL, spetta alla Regione l'identificazione degli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio (D.lgs 267/2000, art. 4 c. 2). La produzione legislativa regionale è dunque chiamata, nell'ambito dei settori elencati dal TUEL, a individuare l'interesse provinciale e a definire e specificare compiti, strumenti e procedure per esplicitare tale interesse anche in ambito di governo del territorio.

In attesa di una legge nazionale di principi per il governo del territorio, la produzione legislativa regionale dell'ultimo decennio ha visto un proliferare di leggi ad hoc, che ripercorrono il dibattito urbanistico e si fanno carico di definire e specificare anche il ruolo della provincia.

Quanto all'individuazione dell'interesse provinciale, sono generalmente assunti i criteri riconducibili al principio di sussidiarietà, per cui:

- competono ad ogni livello, e ad ogni soggetto istituzionale, tutte le funzioni che a quel livello, e da parte di quel soggetto, si ritenga siano esplicabili con efficacia ed efficienza tali da rispondere in modo soddisfacente agli interessi dei cittadini;

- spettano all'ente esponenziale dell'aggregazione comunitaria più vasta tutte, e soltanto, le funzioni relative ad aspetti che incidono su interessi la cui titolarità non sia interamente riconducibile alle aggregazioni comunitarie meno vaste.

Tra i compiti della provincia in materia di governo del territorio le leggi regionali enunciano il coordinamento dei livelli di pianificazione territoriale e

urbanistica del comune, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e coerenza, attraverso il PTCP.

Considerato l'ampio panorama di strumenti di vario livello definito nella produzione legislativa regionale, per cui gli strumenti di pertinenza della regione e dei comuni assumono i nomi più disparati (*Tabella 1*), si evidenzia come la denominazione dello strumento provinciale sia pressoché invariata, forse perché mutuata direttamente dal Tuel, e contenga dunque l'espressione di questa funzione di coordinamento generalmente riconosciuta. Tuttavia, lo strumento assume natura, forme e contenuti molto differenziati da regione a regione, con gradi di prescrittività differenti che, in alcuni casi, fanno perdere senso e sostanza all'atto pianificatorio espresso a livello provinciale.

Tabella 1 - Denominazione e livelli di pianificazione

Regione	Leggi	Denominazione strumenti di pianificazione			
		Regionale	Provinciale	Sovracomunale	Comunale
ABRUZZO	Lr. 12.04.1983, n. 18	Quadro di Riferimento Regionale (Q.R.R.) Piani di Settore e Progetti Speciali Territoriali	Piano Territoriale (PT)		Piano Regolatore Generale (P.R.G.) oppure Piano Regolatore Esecutivo (P.R.E.)
BASILICATA	L.R. 11.08.1999, n. 23.	Carta Regionale dei Suoli (CRS) Quadro Strutturale Regionale (QSR)	Piano Strutturale Provinciale (PSP)		Piano Strutturale Comunale (PSC) Piano Operativo (PO) Regolamento Urbanistico (RU)
CALABRIA	Lr. 16.04.2002, n. 19	Quadro Territoriale Regionale (Q.T.R.)	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.)	Piano Strutturale in forma Associata (P.S.A.)	Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) Regolamento Edilizio ed Urbanistico (R.E.U.)
CAMPANIA	Lr. 22.12.2004, n. 16	Piano territoriale regionale - PTR	Piano territoriale di coordinamento provinciale - PTCP Piani settoriali provinciali - PSP		Piano urbanistico comunale (PUC) Regolamento urbanistico edilizio comunale (RUEC)
EMILIA ROMAGNA	L.R. 24.03.2000, n. 20	Piano Territoriale Regionale (PTR) Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)		Piano Strutturale Comunale (PSC) Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) Piano Operativo Comunale (POC)
FRIULI VENEZIA GIULIA	Lr. 23.02.2007, n. 5	Piano territoriale regionale (PTR)	-	Pianificazione sovra comunale	Piano strutturale comunale (PSC) Piano operativo comunale (POC)
LAZIO	Lr. 22.12.1999, n. 38	Piano territoriale regionale generale (PTRG).	Piano territoriale provinciale generale (PTPG)		Piano urbanistico comunale generale (PUCG) piani urbanistici operativi comunali (PUOC).
LIGURIA	Lr. 4.09.1997,	Piano Territoriale regionale (PTR)	Piano territoriale di		Piano urbanistico comunale

Regione	Leggi	Denominazione strumenti di pianificazione			
		<i>Regionale</i>	<i>Provinciale</i>	<i>Sovracomunale</i>	<i>Comunale</i>
	n. 36	Piano territoriale di coordinamento paesistico (PTCP)	coordinamento provinciale (PTC)		(PUC) Piano urbanistico operativo (PUO)
LOMBARDIA	Lr. 11.03.2005, n. 12	Piano territoriale regionale (PTR)	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)		Piano di governo del territorio (PGT)
MARCHE	Lr. 5.08.1992, n. 34	Piano paesistico ambientale regionale (PPAR) Piano di inquadramento territoriale (PIT)	piani territoriali di coordinamento (PTC)		Piano regolatore generale (PRG)
MOLISE	Lr. 1.12.1989, n. 24	Piano territoriale paesistico-ambientale regionale Piani territoriali paesistico-ambientali di area vasta			
PIEMONTE	Lr. 5.12.1977, n. 56	Piano Territoriale Regionale (PTR) Progetti Territoriali Operativi (PTO) Piani Paesistici (PP)	Piani Territoriali Provinciali (PTP) Progetti Territoriali Operativi (PTO) e i Piani Paesistici (PP)	Piano Territoriale Metropolitan (PTM) Piani Regolatori intercomunali di Comuni consorziati e di Comunità Montane	Piani Regolatori Generali (PRG)
PUGLIA	Lr. 15.12.2000, n. 25	Documento regionale di assetto generale (DRAG)	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)		Piano urbanistico generale (PUG)
SARDEGNA	Lr. 22.12.1989, n. 45	Schemi di assetto territoriale	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)	Piano Urbanistico della Comunità Montana Piano Urbanistico intercomunale	Piano urbanistico comunale
SICILIA	Lr. 27.12.1978, n. 71 Lr. 6.03.1986, n. 9	Piano Urbanistico regionale (PUR)	Piano della Provincia regionale	Piano regolatore intercomunale dell'area metropolitana	Piano regolatore generale (PRG)
TOSCANA	Lr. 03.01.2005 n. 1	Piano di indirizzo territoriale (PIT)	Piano territoriale di coordinamento (PTC)		Piano strutturale (PS) Regolamento Urbanistico (RU)
UMBRIA	Lr. 24.03.2000, n. 27 Lr. 22.02.2005, n. 11 Lr. 26.06.2009, n. 13	Piano Urbanistico Strategico Territoriale (PUST) Piano paesaggistico regionale (PPR)	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)		Piano regolatore generale (PRG)
VALLE D'AOSTA	LR. 6.04.1998,	Piano territoriale paesistico (PTP)			Piano regolatore generale

Regione	Leggi	Denominazione strumenti di pianificazione			
		Regionale	Provinciale	Sovracomunale	Comunale
	n. 11				comunale urbanistico e paesaggistico (PRG)
VENETO	Lr 23.04.2004 n. 11	Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC).	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)	Piano di assetto del territorio intercomunale (PATI)	PRG composto da: -Piano di assetto del territorio comunale (PAT) - Piano degli interventi comunali (PI)
PROVINCIA DI BOLZANO	Legge provinciale 11.08.1997, n. 13		Piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale	Piani urbanistici intercomunali	Piano urbanistico comunale
PROVINCIA DI TRENTO	Legge provinciale 4.03.2008, n. 1		Piano urbanistico provinciale (PUP) Piani dei parchi naturali provinciali Piano del parco nazionale dello Stelvio	Piano territoriale della comunità (PTC)	Piano regolatore generale (PRG)

## 2. NATURA E FORMA DEL PTCP

Alla luce del dibattito attuale, dove si spazia da spinte abolizionistiche alla promozione di un nuovo ruolo di primo piano per le provincia, risulta di un certo interesse interrogarsi sulla valenza delle diverse nature del PTC (prescrittiva-tradizionale, di indirizzo, strategica) per comprendere le effettive possibilità di azione dell'ente nell'ambito del Piano Territoriale di Coordinamento.

La funzione di coordinamento che è propria della provincia è generalmente riconosciuta da tutta la normativa regionale<sup>3</sup>, ma la disamina dei testi vigenti evidenzia un panorama eterogeneo in merito ai contenuti di tale coordinamento e ai margini di manovra dell'ente provincia in riferimento anche alla Regione e ai comuni.

### *Cogenza del PTCP*

Alcuni spunti utili possono derivare dall'analisi della prescrittività e della cogenza del PTCP così come intesa nei dettati normativi regionali. Nell'ambito del dibattito, infatti, lo svuotamento della funzione di coordinamento espressa dal PTCP sembra riconducibile alla assenza di cogenza e alla difficoltà di definire un quadro chiaro e definito di prescrizioni piuttosto che di indirizzi e criteri.

In genere, i contenuti del piano provinciale sono espressi da (*Tabella 2*):

a) norme prescrittive e vincolanti, che sospendono gli effetti della disciplina incompatibile contenuta negli strumenti di pianificazione dei comuni e impongono loro l'adeguamento dei rispettivi piani entro un termine congruo a tal fine stabilito.

b) obiettivi e azioni di orientamento ad efficacia propositiva, aventi valore di segnalazione di specifici problemi e di proposta delle soluzioni ai fini dell'eventuale formazione dei piani comunali, il cui mancato recepimento, totale o parziale, comporta l'obbligo di specificarne la motivazione;

c) norme di direttiva, indirizzo e orientamento rivolte agli enti titolari di poteri pianificatori, che costituiscono parametro di coerenza nella valutazione dei singoli strumenti di pianificazione;

d) criteri per l'attuazione di direttive e indirizzo e per la localizzazione di interventi e infrastrutture di interesse comunale.

Nel panorama delle formulazioni regionali, il PTCP è inteso generalmente come strumento di indirizzo per la pianificazione comunale, ed enunciato come tale.

In realtà, questa dimensione di indirizzo si esplicita soprattutto nei piani definiti dalle leggi regionali di ultima generazione, come in Toscana, Lazio, Lombardia, mentre una dimensione maggiormente prescrittiva permane in molte leggi regionali non ancora riformate, come nel caso del Piemonte, Abruzzo, Calabria, Sardegna ecc.

A titolo di esempio, l'art. 51 della Lr. Toscana n. 1/2005, relativo al Piano territoriale di Coordinamento provinciale, attribuisce a questo strumento una funzione di coordinamento prevalentemente finalizzata alla definizione di indirizzi. L'emanazione di prescrizioni è demandata a:

- la definizione di strumenti che nascono in seno allo stesso organo istituzionale: i piani e programmi di settore, nonché gli strumenti della programmazione. In questo senso, la Provincia è chiamata alla finalizzazione e al coordinamento delle politiche di settore e degli strumenti di programmazione della Provincia: le scelte della Provincia nei vari settori in cui essa ha compiti di gestione ed amministrazione attiva devono essere raccordati con gli strumenti di programmazione, anche economica, della Provincia stessa;

- la localizzazione di interventi di competenza provinciale, come le infrastrutture e le aree per l'istruzione secondaria.

Da questa formulazione appare in modo evidente che il PTCP, pur nella sua natura di indirizzo e coordinamento, non possa prescindere dal formulare prescrizioni per la pianificazione sotto-ordinata, soprattutto in quei settori in cui il piano provinciale ha anche valore ed effetto di piano di tutela, in particolare in merito alla protezione della natura, alla tutela dell'ambiente e delle acque e alla difesa del suolo, nonché alla tutela delle bellezze naturali e del paesaggio.

Proprio in riferimento al paesaggio, se la maggior parte delle leggi regionali attribuisce al PTCP contenuti paesaggistici, per l'ovvia dimensione sovralocale della questione, l'attribuzione al PTCP dell'efficacia di piano

paesistico (Campania, Puglia, Provincia di Trento) o di piano territoriale con considerazione dei valori paesistici (Basilicata, Lombardia) determina in modo esplicito la necessità di formulare prescrizioni: laddove il piano di coordinamento ha efficacia di piano paesistico è evidente che le previsioni di carattere ambientale e paesaggistico assumono immediatamente carattere di norme prescrittive e vincolanti, che sospendono gli effetti della disciplina incompatibile contenuta negli strumenti di pianificazione dei comuni o che richiedono il loro adeguamento.

In merito alla necessità di una definizione della prescrittività del piano che non sia demandata solamente ad una lettura "tra le righe" di uno o più dettati normativi (come nel caso dell'Umbria), due sembrano essere le strade percorribili:

- da un lato, il testo normativo regionale si fa carico della chiara definizione dei contenuti prescrittivi del piano rispetto a quelli di indirizzo, che richiedono piuttosto la formulazione di obiettivi e criteri di carattere prestazionale (Lombardia e Toscana);

- dall'altro, il testo normativo attribuisce alla normativa di piano la facoltà di distinguere i contenuti prescrittivi rispetto a quelli programmatici, sulla base dei problemi evidenziati nel quadro conoscitivo, per definire in modo chiaro e leggibile prescrizioni, indirizzi e direttive (Liguria, Provincia di Trento).

Tabella 2 - Prescrittività del PTCP

Regione	Data legge	COGENZA DEL PTC: PREVALENZA DI				PTC E PAESAGGIO		
		Prescrizioni	Obiettivi	Indirizzi	Criteri	piano paesistico	PT con considerazione valori paesistici	Contenuti e Norme di tutela e valorizzazione <sup>1</sup>
Abruzzo	1983	x						
Piemonte	1977	x						x
Toscana	2005		x	x	x			x
Veneto	2004	x	x					x
FVG	2007	-	-	-	-			
Basilicata	1999	x (solo infrastrutture interesse prov./reg.)		x			x	
Calabria	2002	x			x			x
Molise	-							
VdA	1998							
Campania	2004	x (Aree Sviluppo Industriale)	(x)	x	x	x		
Emilia Romagna	2000-2009	x (aree produttive di interesse sovracomunale e poli funzionali)	x		x			(x)
Sicilia	1978-1986	x						
Lombardia	2005		x		x		(x)	x
Liguria	1998	x	x	x	x			x

Lazio	1999			x				x
Umbria	2009	x		x	x			x
Marche	2002	x		x	x			
Puglia	2000-2001	x		x		x		
Sardegna	1989	x						
Prov. Trento	2008	x		x	x	x		
Prov. Bolzano			x					

<sup>1</sup> A integrazione e dettaglio delle norme contenute nei piani territoriali regionali con valenza paesistica o nei piani paesistici regionali o d'ambito.

### *Le verifiche tra i diversi livelli i pianificazione: coerenza vs compatibilità*

Il livello di prescrittività dello strumento di pianificazione provinciale determina anche modalità differenti in merito alle verifiche di compatibilità piuttosto che di coerenza rispetto ai piani sotto e sovra ordinati (il piano regionale e la pianificazione comunale).

Laddove l'apparato di piano prefigurato dalla legge regionale prevede un piano regionale teso a esprimere obiettivi e indirizzi per il governo del territorio regionale, piuttosto che prescrizioni, la verifica dei contenuti del PTCIP in fase di approvazione non può che entrare nel merito della coerenza con tali obiettivi e indirizzi. Tuttavia, questo è valido solo nel caso di poche regioni (Toscana, Basilicata, Umbria, Calabria, Valle d'Aosta), mentre generalmente si richiede la conformità ovvero la compatibilità con i contenuti del piano regionale, verificata attraverso conferenze di pianificazione o copianificazione prima dell'approvazione dello strumento, generalmente attribuita alla provincia stessa (*Tabella 3*).

A livello comunale, il quadro risulta maggiormente variegato: la maggior parte delle leggi regionali prevede ormai che i consigli comunali approvino il proprio strumento di pianificazione comunale, previo svolgimento di conferenze di pianificazione e attraverso la firma di intese o accordi di pianificazione/copianificazione.

In tre casi è la regione ad approvare il piano comunale e in cinque casi l'approvazione spetta alla provincia (tra cui le due province autonome di Trento e Bolzano). In questi casi il rapporto con gli enti sotto-ordinati è demandato alle forme ordinarie di adozione-osservazioni-approvazione, con la possibilità di attivare apposite conferenze dei servizi.

In Piemonte l'approvazione di tutta la pianificazione sotto-ordinata da parte della Regione ha determinato necessariamente tempi lunghi nell'espletamento delle procedure, per cui la legge regionale legge regionale 26 gennaio 2007, n. 1 e il successivo Regolamento regionale 5 marzo 2007, n. 2/R istituiscono e disciplinano l'istituto delle conferenze di pianificazione.

In molti casi si prevedono forme di silenzio-assenso per cui, se la provincia non istruisce il progetto preliminare o il piano adottato entro tempi

determinati (da 120 a 240 giorni) il piano viene ritenuto idoneo ad essere approvato direttamente da parte del Consiglio Comunale.

Solo la Toscana demanda alla valutazione la verifica di coerenza e conformità, per cui nell'iter di approvazione dei piani provinciali e comunali il parere di regione e provincia assume valore di apporto collaborativo alla pianificazione sotto-ordinata, piuttosto che di controllo coercitivo rispetto ai contenuti dello strumento di competenza, in quanto la verifica di coerenza è certificata dai comuni stessi attraverso una procedura di autovalutazione.

Nelle pratiche, tuttavia, manca ancora una cultura della pianificazione collaborativa: gli amministratori comunali vedono ancora nella provincia un ente gerarchicamente sovra-ordinato e gli amministratori provinciali, dal canto loro, vedono il loro parere come non sostanziale in quanto non accompagnato da (se non addirittura svuotato del) potere coercitivo nei confronti del processo di approvazione del piano strutturale comunale.

Proprio questa è la sfida principale della pianificazione provinciale: il rapporto con gli enti. Non è un caso, dunque, che le leggi regionali di ultima generazione siano molto meno interessate alla definizione dei contenuti e della forma del piano provinciale, mentre riportano diversi articoli in merito alle procedure e alle modalità di concertazione tra gli enti.

Tabella 3 - Procedure di approvazione del PTCP

	APPROVAZIONE DEL PTIC		VERIFICA RISPETTO AL PIANO REGIONALE <sup>1</sup>		MODALITA' DI CONCERTAZIONE			
	Regione	Provincia	Compatibilità	Coerenza	Accordi di pianificazione	Intese	Conferenza di (co)pianificazione	Conferenza dei servizi
Abruzzo		x						x
Piemonte	x		x					
Toscana		x		x (autoverifica)				
Veneto	x		x					
FVG		x (coordinamento sovralocale quando esiste)					x in conf pian con regione, no province!	
Basilicata		x	x	x			x	
Calabria		x		x			x	
Molise								
VdA								
Campania		x (approva e poi lo manda in regione per verifica compatibilità)	x					x
Emilia Romagna		x	x		x		x	
Sicilia		x						
Lombardia		x	x					
Liguria		x	x solo sulle parti prescrittive del PTR					
Lazio		x	x		x		x	

Umbria		x	x	x anche con PPR			x	
Marche		x	x					
Puglia		x	x					x
Sardegna		x		x				
Prov. Trento		x						
Prov. Bolzano		x						

<sup>1</sup> Quando non è indicato (autocertificazione e quindi auto-verifica), si intende che è l'ente sovraordinato (regione x PTCP e Provincia/Regione per Piani comunali) a fare la verifica.

### 3. VECCHIE COMPETENZE E NUOVE SFIDE

La normativa regionale vigente identifica diversi livelli di indirizzo piuttosto che di prescrittività del piano di coordinamento provinciale, relativi a campi di azione propri del livello sovracomunale come la localizzazione delle infrastrutture e dei servizi, la tutela dell'ambiente, la valorizzazione del paesaggio. Tuttavia, nella definizione dei contenuti e delle procedure inerenti la formulazione del piano territoriale di coordinamento provinciale, tra le diverse declinazioni del Tuel nelle leggi regionali si evidenziano alcuni temi emergenti, in cui l'ente provinciale si gioca l'efficacia del PTC e il suo stesso ruolo di ente intermedio.

Il tema portante è senza dubbio quello del coordinamento sovracomunale, che si esplicita principalmente in due ambiti: la localizzazione di servizi e infrastrutture di interesse sovracomunale e la pianificazione intercomunale. Questi campi di intervento, generalmente riconosciuti e toccati nella normativa regionale, si intersecano con due temi portanti della pianificazione sovracomunale/intercomunale, in cui il ruolo della provincia è ancora da definire: la perequazione e il contenimento del consumo di suolo.

#### *Le aree industriali di interesse sovracomunale*

La localizzazione dei servizi di interesse sovracomunale è un contenuto invariante e di stretta pertinenza del piano territoriale di coordinamento provinciale, mutuato dal Tuel in tutte le leggi regionali.

Tuttavia, occorre mettere un accento su un tema particolare, quello della localizzazione di importanti aree produttive, trattato nelle leggi di Campania, Emilia Romagna e Sicilia in modo molto differente.

In Campania e in Sicilia si prevedono forme di cooperazione tra i comuni nelle cosiddette aree di sviluppo industriale (ASI)<sup>4</sup> gestite attraverso la formazione di appositi consorzi «per la creazione e lo sviluppo, nell'ambito di agglomerati industriali attrezzati, di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi» (Regione Campania, Lr. 16/1998, art. 1).

In entrambi i casi si prevede la formazione di piani regolatori delle ASI, che assumono valenza di piano intercomunale per la localizzazione e l'ampliamento di aree industriali di interesse sovracomunale, alle cui previsioni devono conformarsi i piani regolatori comunali.

Tuttavia, le procedure e la valenza dello strumento sono molto differenti: in Sicilia i PRG delle ASI nascono dopo la legge regionale del 1978 (Lr. 1/1984) e sono approvati con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente sentito il parere del Consiglio regionale dell'urbanistica. Non sono previste procedure di concertazione con i comuni interessati e alla pubblicazione del decreto di approvazione i comuni adottano le misure di salvaguardia e sono tenuti ad adeguare i propri strumenti.

La legge regionale n. 6/1989, che istituisce la provincia regionale, prevede che in merito alle ASI, «i piani e le eventuali proposte di variante sono sottoposti al parere del consiglio della provincia regionale competente per territorio» (Lr. 6/89, art. 49).

Nel caso siciliano sono dunque i consorzi delle ASI a stabilire un piano regolatore sovralocale, che viene approvato in Regione previo parere della Provincia. Tuttavia, il rapporto con il Piano della Provincia Regionale non è definito, come avviene piuttosto in Campania.

L'art. 10 della Legge regionale della Campania n. 16/98, relativo ai *Piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali*, prevede una procedura maggiormente concertata con i comuni, attraverso la convocazione di conferenze dei servizi da parte della provincia territorialmente competente, per la definizione di un accordo unanime che contiene la decisione sulle osservazioni e sostituisce l'adozione definitiva e l'approvazione da parte della Provincia e comporta, ove necessario, l'automatica variazione dei piani territoriali ed urbanistici dei Comuni interessati<sup>5</sup>.

In questo caso la provincia gioca un ruolo attivo piuttosto che consultivo, che si riflette anche nell'ambito della redazione del PTCP. La Lr. 16/2004 riportante le *Norme sul governo del territorio* riporta attribuisce al Piano territoriale di coordinamento provinciale un carattere strutturale e di indirizzo<sup>6</sup>, ma attribuisce valore di piano regolatore nelle aree di sviluppo industriale (ASI)<sup>7</sup>. L'assunzione di una valenza prescrittiva di piano regolatore delle ASI permette di avere una visione complessiva delle aree industriali di portata sovracomunale, e di effettuare un coordinamento congiunto insieme ai comuni aderenti al consorzio e al consorzio stesso, nel quale di solito la provincia risulta tra gli enti aderenti.

Infine, nel caso dell'Emilia Romagna, non sono previsti consorzi per le aree industriali, ma come in Campania il PTCP assume «il valore e gli effetti» di Piano strutturale comunale per aree industriali di interesse sovralocale. In questi contesti «La Provincia attraverso il PTCP provvede, d'intesa con i Comuni interessati, ad individuare le aree produttive idonee ad essere ampliate per assumere rilievo sovracomunale e ad individuare gli ambiti più idonei alla localizzazione delle nuove aree produttive di rilievo sovracomunale e ne stabilisce l'assetto infrastrutturale e le caratteristiche urbanistiche e funzionali» (Lr. 20/2000, art. A13).

Tuttavia occorre rilevare una differenza sostanziale tra i piani consortili delle ASI e il caso Emiliano: i piani consortili sono sempre "regolatori", per cui contengono disposizioni a contenuto conformativo del diritto di

proprietà che definiscono vincoli di destinazione di durata decennale (anche quando il PTCP se ne fa carico, come in Campania), mentre la valenza del piano strutturale emiliano non è mai direttamente cogente<sup>8</sup>, ma viene definita dal Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) e dal Piano Operativo Comunale (POC).

Gli approcci delle regioni Emilia Romagna e Campania, pur nelle loro differenziazioni, forniscono spunti per una generalizzazione, per cui sia possibile prevedere un ruolo attivo del piano provinciale anche nel caso in cui esistano Consorzi per aree industriali, facendosi carico della gestione di questi ambiti di interesse sovralocale assumendo una valenza di piano strutturale, che lascia agli strumenti operativi dei comuni la facoltà di conformare gli usi dei suoli, ovvero assumendo valore di piano consortile (come in Campania).

Sarebbe comunque opportuno se in entrambi i casi il PTCP non assumesse valore conformativo ma procedesse alla definizione di indirizzi di carattere strutturale, in un processo di copianificazione aperto con i Comuni dell'ambito sovralocale interessato dalle aree industriali.

#### *Perequazione e consumo di suolo*

Il tema delle aree industriali rappresenta nelle tre regioni analizzate un campo della pianificazione sovralocale che (nel caso Campano e Siciliano) può essere estrapolato dal PTCP o dai piani comunali per diventare oggetto di specifica pianificazione di livello intercomunale.

Il tema della localizzazione di aree industriali e servizi di interesse sovralocale richiama due corollari della questione della pianificazione sovralocale, che nelle leggi regionali generalmente non sono affrontati: la perequazione e il consumo di suolo.

Nell'ambito della localizzazione di aree industriali di interesse sovralocale, infatti, una attività di coordinamento da parte della Provincia o di pianificazione associata permetterebbe di attivare forme di perequazione territoriale e l'applicazione di opportune forme di compensazione intercomunale nell'area sovracomunale (se non provinciale).

Un esempio è costituito dalla Taxe Professionnelle Unique francese (istituita nel 1992), che permette la ripartizione degli introiti fiscali derivati dalla localizzazione di aree industriali, poli logistici ecc. anche fra i comuni che non hanno visto crescere le urbanizzazioni sul loro territorio.

Tale soluzione in Francia ha comportato due vantaggi non indifferenti: da un lato ha attenuato la concorrenza tra i comuni sull'accoglienza delle imprese, dall'altro lato ha facilitato la messa in opera di una politica economica intercomunale, fornendo una visione complessiva della localizzazione dello sviluppo all'interno dell'area vasta.

In tutte le leggi regionali la perequazione è affrontata per lo più nei termini di scambi di diritti edificatori e di oneri fiscali nell'ambito del territorio amministrativo comunale, dunque in termini di "perequazione urbanistica".

Solamente in tre regioni si parla di perequazione riferendola ad ambiti territoriali più ampi e attribuendo un ruolo anche agli enti di livello sovralocale.

In particolare, le leggi regionali della Lombardia e dell'Umbria, tra le più recenti nel panorama della produzione normativa regionale, attribuiscono alle Province un ruolo attivo nell'attuazione della perequazione territoriale<sup>9</sup>, demandando al PTCP l'individuazione di ambiti territoriali per i quali si renda necessaria la definizione di azioni di coordinamento finalizzate all'attuazione della perequazione territoriale intercomunale e alla compartecipazione dei proventi derivanti dai contributi di costruzione<sup>10</sup>.

L'individuazione di ambiti per la perequazione a livello sovracomunale compare anche nella Lr. 1/2005 della Toscana, ma è demandata alla Regione e agli strumenti operativi di carattere comunale (Regolamento Urbanistico e Piani complessi di intervento): in questo caso si rileva dunque un notevole salto di scala, per cui la perequazione non viene riferita agli strumenti di pianificazione provinciale (PTCP e piano strutturale) ma direttamente dal Piano di indirizzo territoriale regionale agli atti di governo del territorio.

#### *Provincia e Intercomunalità: quali rapporti?*

Quasi tutte le regioni hanno ormai fatta propria la possibilità che i comuni svolgano funzioni di pianificazione generale (quindi non legata a specifici temi o alla gestione di servizi) in forma consortile o associata, definendo piani intercomunali, siano essi piani regolatori generali (secondo l'impronta tradizionale) o strutturali (nelle leggi regionali di ultima generazione).

Tuttavia, le leggi regionali definiscono situazioni molto differenziate in merito al rapporto che si configura tra il livello di pianificazione intercomunale o di area vasta e i livelli superiori.

In particolare, alcune leggi prospettano, tra l'altro, anche un ruolo di sprono alla pianificazione intercomunale da parte degli enti sovra-ordinati, con modalità più o meno coercitive. In alcune regioni, come in Piemonte, in Friuli Venezia Giulia e in Toscana, si prevede un rapporto diretto tra Regione e associazione intercomunale, che nel tema specifico della pianificazione territoriale by-passa lo strumento provinciale.

Piemonte e Friuli presentano inoltre due situazioni-limite: nel primo caso, «la Regione, in caso di particolari esigenze o su motivata richiesta di uno o più Comuni, stabilisce con deliberazione della Giunta Regionale, l'obbligo della redazione del Piano Regolatore Intercomunale, ne delimita il perimetro e fissa i termini per la sua adozione» (Regione Piemonte, Lr. 56/77, art. 16).

In Friuli Venezia Giulia, invece, la cosiddetta «pianificazione sovralocale» di cui al Capo IV della Lr. 5/2007 è assunta a elemento predominante e quasi sostitutivo della pianificazione provinciale, che non viene mai nominata nel documento. La provincia può svolgere funzioni di

pianificazione sovracomunale non per volontà propria, ma su mandato dei comuni, secondo due modalità:

1. come soggetto affidatario della predisposizione degli strumenti urbanistici (art. 27) su volontà dei comuni, che hanno facoltà di scegliere la provincia come soggetto cui affidare la pianificazione territoriale ma solo con convenzione in cui i comuni definiscono le direttive per la predisposizione degli strumenti urbanistici. In questo caso si presuppone un ruolo meramente tecnico, che può essere in competizione con altri soggetti, comprese le unioni dei comuni;

2. come soggetto cui viene delegata la funzione della pianificazione (art. 28), sempre su volontà dei comuni contermini mediante stipula di apposita convenzione approvata dai Consigli comunali che indica il mandato di pianificazione assegnato al soggetto delegato e, in particolare, durata, contenuto, modalità di esercizio della funzione pianificatoria e vigilanza sulla funzione delegata.

In questo caso, la provincia assume potere di pianificazione, ma ancora una volta tale funzione gli è conferita dai comuni, che definiscono le modalità di svolgimento e di controllo.

In entrambi i casi la provincia può svolgere funzioni di pianificazione (o limitarsi alla redazione tecnica degli strumenti) solo su mandato dei comuni, e non su iniziativa propria, e il ruolo di coordinamento dell'ambito sovracomunale è posto in concorrenza con altri enti, compresa l'eventuale formazione di un Ente di pianificazione intercomunale creato ad hoc (sulla falsariga degli *Etablissement public* francesi).

Il dettato della legge regionale friulana lega la pianificazione provinciale alla volontà dei comuni, per cui la provincia non ha potere di favorire la sovracomunalità ma è ad essa vincolata per svolgere funzioni di pianificazione delegate dagli enti sotto-ordinati, in competizione con altre istituzioni: non è un caso, dunque, che le Province rivendichino un ruolo più importante in merito al coordinamento della sovracomunalità (cfr. Documento allegato al PTC della provincia di Pordenone), anche per evitare sovrapposizioni tra enti o la creazione di nuovi enti di pianificazione intercomunale.

Oltre a questi due episodi, il quadro delle altre regioni appare generalmente improntato a enunciare la necessità di un coordinamento intercomunale, almeno su specifici temi quali l'ambiente, il paesaggio, la gestione delle aree rurali ecc. e a conferire al piano territoriale regionale piuttosto che a quello provinciale il compito di delineare ambiti ottimali per la pianificazione sovracomunale.

Senza prospettare necessariamente delle unioni di comuni, come previsto dal Testo unico degli enti locali e applicato in alcune esperienze ancora sporadiche, una forma maggiormente strutturata di intercomunale per la pianificazione permetterebbe di intervenire su diverse questioni e, in particolar modo, su quelle maggiormente complesse, come la questione delle aree industriali, del consumo di suolo e della perequazione.

Anche se in misura molto ridotta, oggi è in corso una sperimentazione di associazioni intercomunali e/o l'attivazione di forme di pianificazioni volontarie per la realizzazione di "piani strutturali" intercomunali e la definizione di forme di perequazione di carattere territoriale.

Tali esperienze, anche alla luce di esperienze decennali come quella francese, pongono alcune questioni di base: come si pone il PTCP in merito al tema della intercomunalità? Fino a che punto può spingersi una azione propulsiva da parte della Provincia? Tre sono le soluzioni possibili.

Fermo restando che l'intercomunalità non può essere imposta in modo coercitivo, la Provincia può limitarsi a un ruolo passivo, verificando che gli episodi di intercomunalità siano compatibili con le linee strategiche e progettuali definite dai PTCP.

Al contrario, un ruolo attivo della provincia presuppone la verifica della complessità di determinate questioni o dell'unitarietà di sistemi insediativi al di fuori dei confini amministrativi comunali, l'individuazione di ambiti ottimali per lo svolgimento di pianificazioni intercomunali, nonché la possibile incentivazione finanziaria. In questo quadro, il PTCP può rappresentare, ancora una volta, lo strumento in cui raccordare una visione di area vasta per concatenarla con le altre visioni derivanti dai temi propri del livello provinciale: gestione del paesaggio, delle risorse idriche e del suolo, localizzazione di infrastrutture e servizi.

Infine, la credibilità della Provincia e del piano provinciale si possono giocare su un piano differente, volto alla formazione di una "cultura dell'intercomunalità" che promuova approcci cooperativi tra gli enti coinvolti. Partendo dal presupposto che l'intercomunalità dovrebbe essere spontanea, piuttosto che identificata nei confini e ambiti provinciali o subprovinciali, o imposta dall'alto, la vera funzione della provincia risiede proprio nella promozione di un approccio cooperativo alle questioni di carattere sovralocale. In questo senso, attraverso il PTCP la provincia dovrebbe dare stimoli ad affrontare i temi di area vasta in modo congiunto, oltre a fornire supporto conoscitivo, amministrativo e anche finanziario ai comuni (soprattutto se di piccola entità) che si fanno carico della co-pianificazione.

La chiave per rinnovare la credibilità del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e per riaffermare il ruolo della Provincia sembra dunque risiedere in un approccio improntato alla *governance cooperativa*, dove la "cooperazione" permette di leggere lo spazio come interconnessione tra politiche verticali e orizzontali che vengono dal territorio: il nodo, in questo spazio, non è tanto il confine (comprensorio o area vasta), quanto il ruolo della cooperazione.

In questo senso, la Provincia può assumere un ruolo non tanto nella localizzazione dell'intercomunalità, quanto nel favorire modalità di definizione cooperativa delle questioni di area vasta, per sviluppare politiche territoriali che vadano al di là di semplici coalizioni di progetto su temi specifici. Rispetto a forme di "condominialità territoriale" su determinati temi di gestione, la *governance cooperativa* permette di attivare accordi

a geometria variabile per l'attuazione di politiche di governo dell'area vasta davvero integrate.

#### NOTE

<sup>1</sup> L'art. 19 del D.Lgs. 267/2000 dispone inoltre che la Provincia, in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi, promuova e coordini attività nonché realizzi opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

<sup>2</sup> In particolare, il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) deve indicare:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

<sup>3</sup> Fanno eccezione il Molise, che non ha una normativa in materia di pianificazione urbanistica o governo del territorio, e il Friuli Venezia Giulia, la cui Legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5 *Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio* non contiene riferimenti espliciti alla pianificazione provinciale, ma ad una generica pianificazione di tipo sovracomunale espressa dai comuni sotto l'egida della Regione.

<sup>4</sup> Regione Campania, Lr. 13 agosto 1998, n. 16, *Assetto dei Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale*; Regione Sicilia, Lr. 07 gennaio 1984 n. 1, *Disciplina dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione della Sicilia*.

<sup>5</sup> Nel caso in cui, in sede di conferenza, non si raggiunga l'unanimità dei consensi, il piano viene adottato nella forma definitiva dal Consiglio generale del Consorzio ed è approvato dalla Provincia territorialmente competente, secondo le procedure previste dalla normativa urbanistica e i Comuni interessati adeguano entro sei mesi i propri piani urbanistici alle previsioni del piano consortile.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 18 della Lr. 16/2004, il PTCP contiene: disposizioni di carattere strutturale e programmatico e criteri di intervento in merito all'individuazione delle strategie della pianificazione urbanistica e delle prospettive di sviluppo del territorio, gli indirizzi e i criteri per il dimensionamento dei piani urbanistici comunali, la definizione delle caratteristiche di valore e di potenzialità dei sistemi naturali e antropici del territorio, la definizione della rete infrastrutturale e delle altre opere di interesse provinciale, oltre agli indirizzi finalizzati ad assicurare la compatibilità territoriale degli insediamenti industriali.

<sup>7</sup> A questo scopo, la legge prevede che «Il PTCP ha valore e portata di piano regolatore delle aree e dei consorzi industriali di cui alla legge regionale 13 agosto 1998, n. 16. Ai fini della definizione delle relative disposizioni del PTCP, la provincia promuove [...] le intese con i consorzi per le aree di sviluppo industriale - A.S.I.- e con gli altri soggetti previsti dalla legge regionale n. 16/98».

<sup>8</sup> «Il PSC non attribuisce in nessun caso potestà edificatoria alle aree né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione del POC ed ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli e condizioni non

aventi natura espropriativi [...]», Regione Emilia Romagna, L.R. 24 marzo 2000, n. 20 “Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio” e ss. mm., art. 28 c. 1.

<sup>9</sup> «Le province, ai sensi del D.lg. n. 267/2000, ed in quanto titolari di funzioni di pianificazione territoriale di area vasta, con il PTCP: [...]esercitano le funzioni per attuare la perequazione territoriale e la compartecipazione tra i comuni interessati ai proventi e costi conseguenti a trasformazioni o interventi di rilevanza intercomunale». Regione Umbria, Legge regionale 26 giugno 2009, n. 13, Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, art. 26, c. 1.

<sup>10</sup> «Il PTCP può individuare ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per l'attuazione del PTCP anche finalizzate all'attuazione della perequazione territoriale intercomunale e alla copartecipazione dei proventi derivanti dai contributi di costruzione. Le azioni di coordinamento sono definite dalla provincia, d'intesa con i comuni interessati, ed approvate secondo le procedure stabilite dallo stesso PTCP, che devono in ogni caso prevedere forme di informazione pubblica e di comunicazione alla Regione in ordine all'intervenuta approvazione. L'efficacia delle previsioni oggetto delle azioni di coordinamento rimane definita dalle disposizioni dettate dalla presente legge in riferimento alle previsioni del PTCP», Regione Lombardia, Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, Legge per il governo del territorio, art. 15 c. 7 bis.