

Convegno “Il ruolo delle province per la *governance* del territorio di area vasta”

Provincia di Pordenone, 2 febbraio 2009

Piani provinciali e comunali: un sistema di strumenti complementari per l'area vasta

Marco Pompilio, coordinatore Gruppo di studio INU sulla pianificazione provinciale

(*Bozza per discussione*)

A seguito delle profonde trasformazioni introdotte dalla riforma costituzionale del Titolo V ciascun ente si trova oggi a elaborare, approvare e gestire in autonomia i piani di propria competenza, e in alcune delle recenti normative regionali ne assume anche - *in toto* - la responsabilità giuridica.

Persino nelle situazioni dove ancora sopravvive, per legge, un'impostazione gerarchica nei rapporti tra livelli di pianificazione (si vedano ad esempio i piani di settore, di cui alla L 183/89), l'accordo preventivo con gli enti locali, di carattere negoziale, diventa condizione imprescindibile per il raggiungimento di risultati concreti in fase attuativa.

La presenza di tanti piani, tra loro indipendenti e autonomi, non favorisce lo sviluppo di quella visione organica e unitaria, che è necessaria premessa per il governo del territorio. Una visione che non è ottenibile attraverso procedure standardizzate, ma che deriva dalla composizione, spesso lunga e faticosa, delle competenze di enti che si dovrebbero relazionare attraverso percorsi di confronto negoziale, nel rispetto del principio di “leale collaborazione”.

Pianificazione comunale e provinciale

Per sostituire le certezze venute meno con il graduale tramonto della tradizionale impostazione gerarchica, si spinge oggi sempre più verso una maggiore collaborazione tra i diversi livelli di pianificazione. In alcune recenti esperienze, ma in qualche caso anche nelle leggi regionali, le competenze di pianificazione provinciale e comunale sono viste come complementari, reciprocamente necessarie e inscindibili, quasi fossero assimilabili a componenti di un sistema unico di strumenti di pianificazione.

Una visione di area vasta è sviluppabile solo alla scala della pianificazione provinciale, ed è sempre più necessaria per affrontare problematiche che nell'ambito dei ristretti confini amministrativi comunali non possono essere, non solo affrontate, ma neppure comprese. Non si sta parlando solo dei temi che sono da tutti riconosciuti di rilevanza sovracomunale, come le reti infrastrutturali o le tutele ambientali e paesaggistiche, ma anche dei temi insediativi, sui quali la competenza prioritaria è assegnata ai comuni, ma che presentano sempre più frequenti ricadute di significativo interesse sovracomunale.

La conoscenza del territorio è invece prerogativa primaria del livello comunale, che più facilmente riesce a mantenere informazioni aggiornate di prima mano. Diverse recenti esperienze mostrano

che senza questa conoscenza di dettaglio non è possibile costruire indicazioni programmatiche credibili su molti temi del piano provinciale, ed in particolare modo su quegli aspetti che secondo le norme possono assumere valore prescrittivo.

Nella loro applicazione concreta i piani territoriali includono poche indicazioni dirette, ossia che si attuano direttamente a seguito delle indicazioni date dal piano provinciale. Più spesso includono azioni regolative, rivolte ad altri piani, che richiedono per essere attuate il passaggio attraverso il recepimento alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale o di settore. Si crea in questi casi una sorta di rapporto stretto, inscindibile, quasi di simbiosi, tra due livelli di pianificazione che, in epoca di sussidiarietà ed autonomia, mostrano una sempre più evidente complementarità di competenze.

Recenti norme regionali assegnano al piano territoriale provinciale contenuti prescrittivi su alcuni limitati, ma talvolta molto rilevanti, argomenti. Tuttavia l'efficacia di tali prescrizioni rischia di essere vanificata se il dettaglio conoscitivo del livello comunale non interviene ad informare il piano territoriale provinciale fin dalle sue fasi di formazione. Il concetto di prescrizione, nel significato più immediato cui siamo abituati dalla pianificazione dei decenni passati, non è probabilmente più sufficiente per regolare situazioni che si presentano sempre più complesse e articolate.

Difficilmente un piano territoriale provinciale può essere direttamente prescrittivo nei confronti della proprietà (se non per pochi e molto circoscritti argomenti). Esiste, se non altro, un problema serio di recupero di dati e informazioni affidabili, e una volta acquisite esiste un problema di costante aggiornamento, che comporta un ingente impegno di risorse umane ed economiche.

La prescrittività dei piani territoriali provinciali è soprattutto rivolta agli enti che ne attuano le previsioni, o, in altre parole, al complesso del territorio più che alla proprietà in senso stretto. Al più il piano territoriale provinciale può introdurre, se le leggi regionali glielo consentono, una salvaguardia che sia efficace dall'adozione/approvazione fino al momento in cui i comuni non hanno fatto proprie, recependole alla scala di maggiore dettaglio, le prescrizioni date dal piano provinciale.

Il passaggio alla scala di maggiore dettaglio non è inoltre automatico. Il comune possiede margini interpretativi, alla luce dei dati di maggiore dettaglio a sua disposizione, e soprattutto nel rispetto dell'autonomia comunale sulle competenze che gli sono proprie. Siamo quindi in presenza di un recepimento con interpretazione, che deve comunque avvenire con la guida dalla provincia, la quale possiede strumenti per orientare l'attuazione dei propri obiettivi nella pianificazione comunale, quali linee d'indirizzo, strumenti incentivanti o di verifica.

Alcuni, forse numerosi, temi di governo del territorio richiedono la contemporanea presenza di conoscenze di dettaglio, proprie del piano comunale, e di una visione di area vasta, propria dello strumento provinciale. Ne derivano, anche in alcune delle più recenti norme regionali, percorsi di costruzione degli aspetti prescrittivi che si concretizzano solo attraverso il duplice passaggio nei livelli provinciale e comunale.

Per il primo passaggio, i comuni devono essere coinvolti nelle scelte fin dalle fasi iniziali di definizione nel piano provinciale delle strategie di area vasta. Alcune di queste scelte, anche se sono di area vasta, richiedono comunque una conoscenza dettagliata, di scala comunale urbanistica, del territorio. E richiedono ovviamente la condivisione e cooperazione del comune se si vuole che le scelte provinciali trovino concreta attuazione nella pianificazione comunale. Successivamente, per assumere valore prescrittivo per la proprietà si deve passare attraverso il recepimento alla scala di maggiore dettaglio comunale, e la verifica della provincia sulla corretta procedura di recepimento. Si tratta di un processo in cui il valore conformativo si perfeziona attraverso una successione di passaggi, che vede coinvolti il piano provinciale e quello comunale, in successione e senza soluzione di continuità, che possono così essere riassunti:

- si parte dall'identificazione nel piano territoriale provinciale degli indirizzi strategici di interesse sovracomunale, prescrittivi per i comuni, messi eventualmente in salvaguardia (dove le norme regionali lo consentano) con riferimento alla proprietà, in attesa di un loro recepimento nella pianificazione comunale;

- il comune recepisce, in autonomia, le indicazioni della provincia, con eventuali modifiche e integrazioni tenendo conto del passaggio alla scala di maggiore dettaglio, oltre che delle proprie competenze sui temi urbanistici;
- la provincia verifica il corretto recepimento delle indicazioni, in sede di parere istruttorio sul piano adottato, anche valutando la coerenza delle eventuali modifiche introdotte dal comune rispetto agli obiettivi del piano territoriale provinciale;
- le indicazioni recepite dal comune assumono valore prescrittivo nei confronti della proprietà a seguito dell'approvazione del piano comunale, e nel rispetto di eventuali indicazioni della provincia in sede di parere di compatibilità.

Sviluppo della dimensione strategica nella pianificazione provinciale

Da qualche tempo si assiste con sempre maggiore frequenza ad iniziative di associazione tra comuni sui temi di pianificazione di area vasta. Si occupano di problemi che non possono essere compresi e risolti rimanendo nella logica ristretta dei confini amministrativi del singolo comune. Ma riguardano soprattutto iniziative di promozione/marketing territoriale, tese a mettere a sistema e valorizzare le potenzialità presenti nei singoli comuni.

In diversi casi la pianificazione provinciale si è trovata coinvolta, o è stata copromotrice dell'iniziativa unitamente ai comuni. In alcuni casi si è anche cercato di sviluppare i contenuti del piano territoriale provinciale attraverso l'istituzione di una serie di tavoli di collaborazione di area vasta. Oppure si è cercato di organizzare un sistema di ambiti territoriali di area vasta che possano intervenire in fase attuativa del piano provinciale, integrandone i contenuti con aspetti strategici di carattere più locale.

Un'impostazione di questo tipo deriva dalla constatazione che la dimensione reale dei problemi territoriali di area vasta coincide solo in alcuni casi eccezionali con i confini amministrativi della provincia. Più spesso riguarda un insieme di comuni che possiedono caratteristiche e interessi analoghi o complementari (in merito a geografia, cultura, economia, ecc.), e che nel loro insieme si distinguono in modo evidente dagli altri territori della provincia. I bacini di area vasta sono generalmente costituiti da ambiti sub-provinciali, ed in qualche caso si possono anche trovare a cavallo di due province confinanti.

I piani provinciali cosiddetti di prima generazione (quelli di prima applicazione della ex L 142/1990), si sono all'inizio caratterizzati soprattutto come quadri di riferimento strutturali, sui temi delle reti infrastrutturali e delle tutele ambientali e paesaggistiche. Negli ultimi anni, e nelle revisioni in corso, va emergendo un ruolo strategico accanto a quello strutturale, un ruolo di supporto ai comuni nella promozione delle opportunità presenti sul territorio.

Bisogna probabilmente fare uno sforzo per collegare i percorsi di pianificazione strategica con il piano territoriale, unendo il fascino e la capacità di coinvolgimento, che solo i percorsi volontaristici sembrano essere in grado di esercitare sugli amministratori, con l'efficacia giuridica degli strumenti a disposizione del piano territoriale.

I soli casi di assunzione volontaria di responsabilità da parte dei comuni non sono probabilmente sufficienti per un approccio organico di promozione del territorio nella pianificazione. Nel senso che si tratta di casi ancora episodici, isolati, distribuiti a macchia di leopardo, sicuramente utili come esperienze pilota, da studiare e portare ad esempio, ma il piano territoriale deve potere essere basato, per avere un senso, su un approccio più sistematico, esteso al complesso del territorio racchiuso entro i confini amministrati.

Aspettarsi che tutto questo possa accadere sulla base di azioni volontarie sarebbe utopistico, o comunque richiederebbe tempi eccessivamente lunghi. Bisogna attrezzarsi affinché le strategie e

modalità di lavoro sperimentate che hanno conseguito un risultato positivo possano essere esportate in altri contesti, ovviamente tenendo conto dei caratteri specifici di ciascun contesto.

Può il piano territoriale provinciale essere utilizzato al fine di favorire la diffusione di queste modalità di lavoro? Esistono strumenti che, inseriti in un PTCP, possono favorire l'estendersi a tutti gli ambiti territoriali della provincia di un approccio strategico e strutturale di area vasta? Una modalità di lavoro che permetta di sviluppare e attuare il piano partendo dalle esigenze e visioni di area vasta dei diversi territori che compongono l'ambito amministrativo provinciale.

Strumenti e modalità per consolidare la collaborazione tra province e comuni sui temi di area vasta

Le prime esperienze di pianificazione associata sono in generale partite per una scelta volontaria dei comuni partecipanti, ma probabilmente non è sufficiente l'iniziativa volontaria per arrivare in tempi contenuti ad un'applicazione diffusa a tutto il territorio. Non si può ovviamente neppure pensare che l'associazionismo dei comuni possa essere imposto dall'alto, neanche tramite legge. Può tuttavia avere senso, si può ragionevolmente ritenere che l'assunzione volontaria di responsabilità possa essere in qualche modo incoraggiata, indotta?

Esistono modalità e strumenti utili a tale fine? Strumenti applicabili e validi nella generalità dei casi, oppure ci dobbiamo sempre e comunque affidare a soluzioni *ad hoc*? Servono probabilmente una serie di confronti sulle esperienze nazionali più significative, e di tentativi applicativi, prima di individuare una soluzione praticabile. Intanto si possono avanzare di seguito alcune prime ipotesi, nella forma di appunti non strutturati, su possibili strategie da adottare:

Tra gli strumenti

- La previsione di meccanismi per la perequazione territoriale, a partire da un fondo per perequare tra i comuni coinvolti ricadute positive e negative connesse con la realizzazione di insediamenti e infrastrutture con effetti di rilevanza sovracomunale. Il fondo potrebbe mettere in gioco parte degli oneri per la realizzazione degli insediamenti, così come risorse dei comuni e della provincia, e dei soggetti proponenti. Le prime sperimentazioni hanno cercato soluzioni tecnico deterministiche, che però non sembrano adattarsi a processi decisionali caratterizzati da un'impostazione più negoziale. Si dovrebbe forse cercare di adottare soluzioni di utilizzo più flessibile, che possano meglio supportare processi decisionali che comportano decisioni di livello più strategico politico che tecnico.
- La previsione di un'assemblea/conferenza dei sindaci che possa svolgere funzioni consultive e propositive sui temi di competenza della pianificazione provinciale. Alcune normative regionali già la prevedono, ma può anche essere prevista dal piano territoriale, e sarebbe sicuramente uno strumento centrale per la sua formazione, attuazione e gestione. Per tutti i ragionamenti svolti all'inizio rafforzare le modalità di collaborazione provincia-comuni portano a rafforzare il piano territoriale, ed il ruolo della provincia come ente intermedio. L'attuazione degli obiettivi di pianificazione provinciale passa in buona parte attraverso il recepimento nella pianificazione comunale, un recepimento che è attivo, interpretativo, e non meramente passivo. Dovrebbe essere immaginata in modo da essere organizzata come organismo autonomo, di confronto negoziale con la provincia, nella quale i sindaci si possano effettivamente riconoscere. L'assemblea/conferenza dei sindaci potrebbe in particolare essere di aiuto sui temi insediativi, dove le certezze sui confini tra competenze comunali e sovracomunali sono più labili, ma dove la competenza primaria è assegnata dalle norme al livello comunale.
- Se si ipotizza che il lavoro dei comuni sui temi sovracomunali possa integrare il piano territoriale provinciale, si devono anche immaginare strumenti che rendano flessibile la modifica formale del piano. Quindi percorsi semplificati di variante, che la norma regionale li preveda o meno, che rendano più snella l'integrazione quando le modifiche siano di carattere

locale, ancorché riguardino temi di interesse sovracomunale, che non incidano sugli aspetti strutturali e strategici. E' importante a tale fine definire in modo chiaro finalità, obiettivi e strategie che costituiscono il nucleo fondativo, essenziale, del piano, in modo che tutte le proposte che emergano durante l'attuazione possano con queste essere confrontate per stabilire se sono o meno coerenti e quindi da assoggettare a variante generale o semplificata. Questo nucleo deve ovviamente essere anche collegato in modo chiaro con le principali componenti strutturali del piano nella cartografia (disegno delle reti e dei servizi, tutele ambientali e paesaggistiche).

- Può essere definito un elenco di progetti strategici, sempre integrabile anche con le proposte che arrivano dai comuni, e di criteri, da utilizzare per identificare le priorità su cui allocare le risorse in fase di attuazione. Il sostegno ai progetti strategici, anche in termini di cofinanziamento, ma non solo, potrebbe anche passare attraverso bandi annuali rivolti ai comuni che intendono mettere in campo progetti o iniziative che attuano gli obiettivi del PTCP. Priorità di sostegno potrebbe anche essere assegnata ai comuni che raggiungono risultati particolarmente virtuosi nell'elaborazione dei propri strumenti di pianificazione, per esempio nel raggiungimento di obiettivi di sostenibilità, nel contenimento del consumo delle risorse scarse e non rinnovabili (es: suolo agricolo, energia, risorsa idrica, ecc.). Si tratta di occasioni che per essere sviluppate in tutte le loro potenzialità dovrebbero vedere coinvolti anche i settori della provincia che sviluppano e gestiscono piani o azioni con significative ricadute territoriali.

Tra le modalità

- Definizione di modalità procedurali per innescare tavoli o altre modalità di confronto negoziale interistituzionale quando uno o più comuni avanzino proposte con potenziali ricadute sovracomunali. Questo dovrebbe avere lo scopo di promuovere una cultura del confronto sui temi della pianificazione comunale, quando questi incidano sul contesto di area vasta. Ovviamente queste modalità non devono appesantire o allungare le procedure di formazione dei piani comunali previste dalle norme regionali. Possono, se necessario, essere utilizzati gli strumenti di perequazione territoriale per arrivare alla definizione di una soluzione concertata.
- Le modalità di innesco dei confronti interistituzionali potrebbero avere un'impostazione in parte deterministica, ed in tale senso già esistono esempi che si riferiscono alla definizione di soglie di consumo di suolo, di limiti tra dimensionamenti endogeni o esogeni, o di elenchi di riferimento che definiscono gli interventi con potenziali ricadute sovracomunali. Le esperienze condotte mostrano tuttavia che in ogni caso è opportuno evitare un eccesso di determinismo, lasciando spazio all'interpretazione degli uffici delle province, che devono comunque avere la possibilità di una discrezionalità interpretativa delle norme e delle indicazioni date dall'amministrazione.
- Si devono prevedere forme diverse di percorsi di coinvolgimento interistituzionale, in funzione della complessità del problema. Le modalità negoziali devono servire a migliorare le proposte, a meglio inserirle nel contesto di area vasta, ma si devono evitare inutili appesantimenti procedurali quando non ve ne sia la ragione. Le modalità devono comunque essere flessibili. Si possono immaginare per i casi più semplici modalità di coinvolgimento dei comuni interessati, confinanti o in diretta relazione funzionale, che si esauriscano entro i tempi dell'istruttoria di compatibilità e che si possono concludere con indicazioni e prescrizioni da inserire nel parere della provincia sul piano provinciale. Per i casi più complessi si possono invece immaginare percorsi più articolati, che sarebbe opportuno vengano dal comune attivati già nella fase di formazione del piano comunale, prima della sua adozione, e che potrebbero concludersi anche attraverso intese e strumenti di programmazione negoziata così come previsti dalle normative nazionale e regionale.
- Una forma più ampia, sistematica e matura di coinvolgimento potrebbe partire dall'indagine e riconoscimento dei territori che presentino problematiche e interessi convergenti all'interno dei confini amministrativi della provincia. Gli ambiti territoriali che ne emergono potrebbero

costituire la base per attivare iniziative di promozione del territorio e di sviluppo di piani e documenti che integrino a livello locale i contenuti strutturali del piano territoriale. Gli ambiti non dovranno tuttavia essere rigidi e immutabili, ma dovranno avere una conformazione a geometria variabile, che sia flessibile e facilmente adattabile nel tempo alle dinamiche evolutive dei territori. Sulla gestione della variabilità si potrebbe anche coinvolgere la conferenza/assemblea dei sindaci sopra citata.

Prospettive future: l'emergere di una pianificazione unitaria degli enti locali?

Proviamo a trarre qualche considerazione preliminare dalle considerazioni sopra svolte.

Si può intanto oggi affermare, anche alla luce delle esperienze in corso nelle diverse province, che il piano territoriale sta, almeno come tendenza, abbandonando la tradizionale logica deterministica, che ha ormai da tempo mostrato la sua rigidità e i suoi limiti rispetto ad una continua e sempre più rapida, ed in certa misura non prevedibile, evoluzione del territorio. Per essere strumento concreto di governo del territorio, capace di anticipare e guidare le trasformazioni, piuttosto che adeguarvisi a posteriori, deve assumere una strutturazione più snella e dotarsi di strumenti che ne rendano flessibile l'approccio attuativo.

Un piano quindi che delinei nei suoi elaborati gli aspetti essenziali, di struttura, del territorio amministrativo, con particolare riferimento alle reti infrastrutturali e tecnologiche e alle tutele paesistiche e ambientali, come peraltro già molti piani provinciali stanno facendo. Una struttura che possa essere gradualmente, in fase attuativa, integrata in collaborazione con i comuni, soprattutto sugli aspetti insediativi.

Una collaborazione da affrontare e realizzare attraverso strumenti innovativi, sia normativi (ripensando per esempio la natura delle prescrizioni) sia di processo, sviluppando con i comuni piani e documenti di area vasta per valorizzare le potenzialità dei diversi territori che compongono la provincia.

Nelle pagine precedenti sono state delineate alcune previsioni di strumenti e modalità. Si tratta di un elenco piuttosto corposo, rispetto al quale si devono individuare delle priorità, dalle quali strategicamente cominciare. E' possibile fare delle ipotesi ?

Tutte le previsioni avanzate possono costituire buoni punti di partenza, dipendendo ovviamente dalle occasioni contingenti su quali di queste sia meglio puntare. Indipendentemente da dove si parta l'importante è che come risultato si ottenga un consolidamento dei rapporti di collaborazione tra provincia e comuni, creando le condizioni per valorizzare in tutte le loro potenzialità la complementarietà dei due livelli di strumenti nel governo del territorio.

Tra i temi più urgenti da affrontare vi sono evidentemente quelli insediativi, dove la competenza primaria è comunale, ma le ricadute sono con sempre maggiore frequenza di area vasta, e l'incertezza sui confini tra competenze comunali e provinciali può generare conflitti. Per affrontarli si deve agire sia sugli aspetti normativi, ripensando le modalità di formazione e perfezionamento degli aspetti conformativi, sia su quelli procedurali, valorizzando l'intrinseca complementarietà degli strumenti di programmazione degli enti locali,.