

# Istituto Nazionale di Urbanistica

Convegno Nazionale

La Provincia e la pianificazione intermedia dell'area vasta:  
nuovi scenari per il governo del territorio

## **Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e Governance di Area Vasta**

**Renato Ferretti**  
**Gruppo Pianificazione Provinciale INU**

Perugia 16 aprile 2012



**PROVINCIA DI PISTOIA**

**Area Pianificazione Strategica Territoriale**

# *La legislazione nazionale* *vigente*

- **L. 17 agosto 1942 n. 1150 - Legge Urbanistica**
- **Decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali**

# L. 17 agosto 1942 n. 1150 - Legge Urbanistica

.....**Piani Territoriali di Coordinamento**.....

.....Nella formazione di detti piani devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente:

- a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge;
- b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare importanza;
- c) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma.

**Art. 6.(Durata ed effetti dei piani territoriali di coordinamento).**

.....ha vigore a tempo indeterminato.

*I contenuti del Piano Territoriale di  
Coordinamento*  
*(art.20, 2° comma del D.Lgs. 267/2000)*

La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, **predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, .....**

# Il Piano Territoriale di coordinamento, in particolare, indica:

- 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.

**Sembrerebbe chiaro/omnicomprensivo/coordinato/d'area vasta!?! Tanto che .....**

.....3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla Regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione, nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla Regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare **la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.**

6. **Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province** e tengono conto dei loro programmi pluriennali

- 
- In Umbria la legge Regionale n.13 del 2009 attribuisce al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale la chiara fisionomia di “strumento della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica di area vasta del territorio regionale, di dimensione strategica, programmatica e regolativa”.
  - La stessa disposizione normativa attribuisce alla Provincia nuove competenze inerenti la collaborazione alla redazione dei PRG comunali – Parte Strutturale.

# Pianificazione d'area vasta

=

## PTCP

- Le Province, in Italia, con i PTCP hanno fatto la pianificazione d'area vasta;
- Esperienze e professionalità
- Siamo soddisfatti? **No!**
- Dobbiamo pensare a cosa fare per migliorare l'efficacia e l'efficienza
- **superare le pianificazioni separate**

# Gruppo Pianificazione Provinciale INU dal 2007

Dal convegno di Brescia del 2008 all'ultimo di Pistoia del 2011 abbiamo lavorato per affinare le metodologie d'elaborazione dei piani, i contenuti, la valutazione ed il monitoraggio.

Sintesi del lavoro nel contributo presentato al Congresso di Livorno dell'aprile 2011:

- Lo sviluppo in forma associata del livello strutturale della pianificazione comunale;
- La collaborazione tra pianificazione territoriale e di settore;
- La funzione di coordinamento che si esplicita nella formazione di quadri conoscitivi condivisi, nella gestione unitaria dei sistemi informativi territoriali, nel supporto alla valutazione ambientale, ecc.;
- Dare ai piani provinciali un formato flessibile, che sia integrabile nei contenuti attraverso lo sviluppo di una progettualità d'area, in tavoli di cooperazione-negoziato tra provincia e comuni che appartengono a ciascun ambito territoriale;

# Le esperienze delle Province di pianificazione di aree sovracomunali

- Pavia: tavoli di lavoro di area vasta
- Cremona: piano dell'area di Crema
- Savona: piano strategico Città delle Bormide
- Forlì-Cesena: PTCP piano strutturale dei comuni
- Pesaro-Urbino: progetti di co-pianificazione valli del Foglia, del Metauro e del Cesano
- Teramo: piano della Vallata del Tordino
- Reggio Emilia, Bologna, Pistoia: gli accordi territoriali, la perequazione territoriale, ecc.

# La pianificazione associata promossa dai PTC Provinciali

- Genova: piano urbanistico coordinato Val Trebbia
- Pistoia: piano delle aree sciistiche della Montagna
- Grosseto: piano delle Città del Tufo
- Padova: piani assetto del territorio intercomunali (PATI)
- Foggia: piani governo del territorio (PUG)

# Le necessità del Territorio e delle Comunità Amministrate

- - piani + politiche
- - procedure + scelte
- = **semplificazione + efficacia**
- Efficienza della pianificazione (compiti, ruoli, tempi e contenuti)
- **Idea di sviluppo sostenibile del territorio per non essere succubi dei grandi interventi = qualità della politica e programmazione integrata della spesa**

# Come migliorare la Governance d'area vasta?

- Il governo dell'area vasta richiede un'interazione dinamica e dialettica tra comuni e provincia, da affrontare attraverso un tavolo di stretta cooperazione dove vengano messe assieme le competenze degli strumenti di pianificazione di entrambe i livelli istituzionali. **Il piano territoriale provinciale è il luogo entro cui può essere sviluppata una visione d'insieme, prospettica, sufficientemente distaccata dalla contingenza delle trasformazioni, e dalle pressioni che spesso sono a queste connesse.** Allo stesso tempo, gran parte delle indicazioni del piano territoriale per tradursi in azioni cogenti devono prima essere recepite alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale/intercomunale, dove risiede la competenza primaria sul governo delle trasformazioni.
- **Superare la programmazione/gestione separata di acqua, suolo, ecc.**

# Dimensione d'area vasta

- L'adeguatezza non è direttamente proporzionale alla crescente dimensione dell'ente/area. Le regioni sono distanti dalla realtà territoriale e fanno fatica a seguire le dinamiche territoriali di ciascun comune.
- **La dimensione ottimale per la formazione di piani di area vasta, nei quali gli obiettivi dello sviluppo si basino su caratteristiche omogenee del territorio e quindi sulla condivisione delle comunità locali, è quella nella quale si realizzano effettivi rapporti di collaborazione tra i Comuni su temi di interesse collettivo.**
- una dimensione sopra provinciale difficilmente può garantire risultati omogenei e programmi di intervento tra loro coerenti.
- Le unioni dei comuni, così come attualmente configurate nel d.lgs 267/2000, possono funzionare per ottimizzare la gestione dei servizi, ma non possono svolgere le funzioni di governo territoriale di area vasta.
- **Identità territoriale e.....istituzioni.....Non solo numeri!**

# Democrazia territoriale e autorevolezza

- I comuni, o anche le associazioni di comuni, vanno comunque messe in rapporto dialettico con **un'istituzione dotata di una propria autonomia, capace di sviluppare una visione d'insieme, che stia al passo con i processi di trasformazione ed innovazione infrastrutturale, logistica, insediativa, indispensabili per la sopravvivenza economica del Paese.**
- L'area vasta, collocata in posizione intermedia tra provincia e comune, può essere efficacemente affrontata solo attraverso un rapporto dialettico, paritario, tra due enti che godano di rispettiva autonomia decisionale. **Come le esperienze dimostrano!**
- **Una provincia pensata come ente di secondo livello non elettivo, non sarebbe autonoma, e questo renderebbe gli aspetti di area vasta deboli, soccombenti rispetto agli interessi locali che sostengono le trasformazioni.**

# Pianificazione d'area vasta e intercomunalità

- **Pianificazione d'area vasta equivale a pianificazione “sovra comunale” e riguarda tutti gli interventi che determinano effetti che travalicano l'ambito comunale.**
- Funzioni “intercomunali”, legate al terreno di collaborazione tra Comuni per svolgere ed ottimizzare le funzioni comunali stesse.
- Funzioni “sovracomunali”, riguardanti tutto ciò che in sussidiarietà non può essere attribuito ai Comuni e che il livello più appropriato alla espressione di queste ultime, secondo il principio di adeguatezza, risulta essere quello **intermedio**.

# Crisi economica e pianificazione del territorio

- La minore capacità di pianificazione, gestione e manutenzione del territorio provoca costi territoriali inestimabili e mai considerati (minori difese dalle calamità naturali, squilibri tra territori congestionati e territori abbandonati).
- **La mancanza di piani di qualità o il loro tradimento attraverso politiche del “caso per caso” o prevalentemente settoriali generano disastri.**
- Il superamento della crisi può avvenire non solo con i tagli di spesa, ma soprattutto attraverso l’avvio di processi di sviluppo economico, i piani territoriali provinciali, che sono già disponibili e frutto di percorsi di concertazione con le diverse componenti del territorio, possono dare un contributo sostanziale indicando obiettivi di crescita diffusa nelle piccole e medie città, piuttosto che puntare a pochi, grandi interventi infrastrutturali che interessano parti limitate del territorio.  
**Identità, territorio e globalizzazione.**
- La realtà italiana è caratterizzata da poche grandi città che potranno costituire le “città metropolitane” (da lungo tempo previste e mai finora realizzate) ma soprattutto da una miriade di città e centri urbani piccoli e medi; la pianificazione del territorio di tali aree vaste non può essere affidato alle associazioni di Comuni e neppure alle Regioni, ma ad un **Ente intermedio che garantisca la qualità dei piani di sviluppo locale.**

# Le funzioni d'area vasta

- Possono essere svolte da un ente intermedio con una propria ed autonoma funzione nella pianificazione territoriale in funzione delle risorse disponibili ed in grado di ripartire le quantità/qualità delle attività fra i vari Comuni/unioni comunali che con la loro autonomia definiranno la conformazione dell'uso del suolo.
- Per assicurare una reale sostenibilità dello sviluppo territoriale e di coordinamento dello stesso nell'area vasta. Individuando bene le funzioni pianificatorie delle province da quelle prettamente urbanistico-edilizie di competenza comunale senza sovrapposizioni e doppioni.
- **Le funzioni in materia di: infrastrutture , tutela delle risorse naturali (aria, acqua e suolo), difesa del suolo, valorizzazione delle risorse ambientali e paesaggistiche fossero di esclusiva competenza dei piani di area vasta (PTCP) che attuano in via definitiva gli indirizzi programmatici della Regione.**

# Le idee del Gruppo

## Pianificazione Provinciale INU

- Per un buon governo del territorio si debbono esprimere delle sostanziali politiche programmatiche a livello regionale (**Strategico**) che si sostanzino nelle pianificazione territoriale di area vasta (PTCP) (**Territoriale**) e si esprimano a livello comunale nella utilizzazione coerente dei territori (**Cogenza**).
- Ai PTCP (strumento di pianificazione territoriale di area vasta) debbono essere chiaramente attribuiti compiti in materia di localizzazione delle infrastrutture e delle strutture d'interesse sovracomunale, di pianificazione della messa in sicurezza dei territori (rischio idraulico, geomorfologico, sismico, ecc.), di pianificazione delle risorse (idriche, energetiche, ecc), di pianificazione del territorio rurale e di pianificazione paesaggistica (attuativa dei piani regionali).
- La disciplina pianificatoria del PTCP dovrebbe essere esaustiva e non ripetuta a livello comunale.
- I territori centrali nella pianificazione!

# Chi fa cosa?

La pianificazione territoriale: **attività politica tecnicamente assistita** e necessità di:

- **Un livello istituzionale di area vasta (Provincia) autorevole e democratico in grado di esprimere l'identità territoriale dell'area e di garantirne l'effettivo processo di partecipazione alla loro formazione.**
- **Una semplificazione delle procedure, riportando all'interno del PTCP una serie di piani e programmi settoriali con l'obiettivo di migliorarne l'efficacia sul territorio e l'efficienza per la "Comunità Amministrata".**

**Testa – Cuore - Piedi**