

Gruppo di lavoro INU sulla pianificazione provinciale¹

Relazione sul Convegno INU

“La pianificazione territoriale provinciale nel governo del territorio”, Brescia, 7- 8.3.2008

Il convegno si pone l'obiettivo di fare il punto della situazione sulla pianificazione territoriale provinciale, in un momento storico particolare, di transizione nelle normative regionali verso i principi di governo del territorio introdotti dalla riforma costituzionale del Titolo V.

Da un lato si cerca un bilancio dell'esperienza ad oggi maturata con la prima edizione dei piani provinciali, e dall'altro si indagano le prospettive evolutive del ruolo provinciale nei piani oggi in corso di redazione o approvazione.

Un obiettivo che da subito si rivela complesso, per la difficoltà di sintetizzare e comparare situazioni che nascono in contesti normativi regionali tra loro estremamente disomogenei. Le esperienze provinciali presentate nel convegno mostrano che nella realtà si possono riscontrare alcuni nodi comuni, correlabili con la posizione istituzionale e la natura di ente intermedio, di cerniera tra piani territoriali e di settore ai diversi livelli.

Un ruolo che fin dalle origini, dalla ex-L 142/1990, era stato inteso come “servizio” di coordinamento, che le province avrebbero dovuto affermare più sulla base di un'autorevolezza conquistata sul campo che su un'autorità assegnata di diritto. I piani provinciali di prima generazione avevano applicato i concetti innovativi introdotti dalle norme degli anni novanta, ma erano rimasti limitati nella loro efficacia attuativa dal fatto che i piani comunali erano ancora basati su un impianto normativo tradizionale.

Con la riforma del Titolo V si completa il percorso di innovazione normativa iniziato negli anni novanta e ora, con le più recenti normative regionali che si occupano di estendere i nuovi principi di governo del territorio a tutti i livelli di pianificazione, e alle reciproche interazioni, si creano le condizioni per la provincia per valorizzare in tutta la sua potenzialità il ruolo di coordinamento.

Approcci metodologici e contenuti dei piani oggi vigenti sono piuttosto diversi. Alcuni dei piani provinciali sviluppati si caratterizzano come grandi e più o meno sistematici repertori per la conoscenza del territorio. In altri prevalgono i sistemi di tutele e vincoli, specie sul paesaggio. Altri ancora si caratterizzano per un approccio prevalentemente strategico. Le tre tendenze in realtà si mescolano all'interno di ciascun piano con differenti combinazioni, ma l'impressione generale è

¹ Il Gruppo di lavoro INU sulla pianificazione provinciale è costituito da (tra parentesi l'ente provinciale di appartenenza) : Luisella Bellone (Alessandria), Massimo Orciani (Ancona), Stefania Bolletti (Arezzo), Giuseppe Epinati (Bergamo), Anna Nicotera (Bergamo), Sara Pace (Bergamo), Alessandro Del Piano (Bologna), Anton Ashbacher (Bolzano), Cesare Bertocchi (Brescia), Fabio Gavazzi (Brescia), Paolo Merlini (Cremona), Giuseppe Vitale (Enna), Moreno Po (Ferrara), Adriana Sgolastra (Firenze), Roberto Gabrielli (Forlì-Cesena), Stefano Biscotti (Foggia), Lucia Gracili (Grosseto), Nori Emili (La Spezia), Massimo Evangelista (Lecce), Marco Menicagli (Livorno), Francesca Lazzari (Lucca), Giorgio Redolfi (Mantova), Teresa Zattera (Massa-Carrara), Marco Felisa (Milano), Eriuccio Nora (Modena), Mariarosaria Albano (Napoli), Sergio Peri (Parma), Paola Buoncristiani (Perugia), Maurizio Bartoli (Pesaro-Urbino), Renato Ferretti (Pistoia), Sergio Bergnach (Pordenone), Eddi Dalla Betta (Pordenone), Anna Maria Campeol (Reggio Emilia), Fabio Tomasetti (Rimini), Roberta Laghi (Rimini), Antonio Cellucci (Roma), Antonio Schizzi (Savona), Massimo Betti (Siena), Adele Semeraro (Siena), Francesco Antonelli (Teramo), Giuliano Di Flavio (Teramo), Silvia Roma (Treviso), Silvio Landonio (Varese), Sergio Gasparotti (Verbania), Marco Pompilio – INU.

che comunque i piani provinciali oggi vigenti utilizzino solo in parte le potenzialità insite nel ruolo di coordinamento assegnato nel 1990.

In ogni piano sono presenti esperimenti e tentativi innovativi, ma in generale la pianificazione provinciale sembra fare ancora fatica a sviluppare metodi e strumenti adeguati per guidare le trasformazioni, per gestire i processi decisionali.

Siamo dunque ad un momento di svolta, in cui si deve analizzare in modo critico e fare tesoro dell'esperienza accumulata in questi anni, con la prima generazione di piani, e allo stesso tempo investire per dare risposta alla domanda di visione organica e di area vasta, che sta emergendo dai comuni stessi. Il convegno si è interrogato su quali siano i problemi da superare per avviarsi verso questa direzione. Ne sono emersi alcuni, che accomunano le più diverse casistiche, anche in contesti normativi regionali molto diversi, che appaiono di importanza cruciale, e comunque di non facile soluzione:

1. Esiste una difficoltà concreta nel fare confluire obiettivi e contenuti della pianificazione territoriale nella pianificazione comunale e di settore, e quindi una difficoltà attuativa del piano stesso. Si deve lavorare molto sullo sviluppo di strumenti, e si deve anche risolvere un problema di sovrapposizione di competenze tra livello comunale e provinciale, soprattutto sugli aspetti insediativi. Sovrapposizioni di competenze si verificano anche con la pianificazione regionale, soprattutto su temi quali il paesaggio o il disegno delle infrastrutture, o i grandi insediamenti commerciali. Da chiarire è anche il rapporto con la pianificazione di alcuni enti di settore, che ha valore conformativo, e rispetto ai quali faticano a diventare operative le "intese" previste dal d.lgs 112/1998.

Nel raccordo con la pianificazione di settore permangono inoltre le difficoltà connesse con un approccio ancora molto specialistico di questi piani, e il ruolo di coordinamento del piano territoriale è solo in via teorica facilitato dal fatto che numerosi piani di settore sono di competenza della provincia stessa. Le province si stanno evolvendo, passando da un approccio, che è sempre stato nel passato tipicamente settoriale come impostazione originaria di questi enti, ad una maggiore trasversalità ed interdisciplinarietà, ma tale evoluzione è molto lenta. La credibilità della provincia come soggetto di governo del territorio, con compiti di coordinamento, è strettamente legata alla capacità di presentarsi all'esterno con una visione unitaria, integrata e strategica del proprio territorio, da leggere prima di tutto attraverso il complesso dei propri strumenti di pianificazione.

2. Esiste un problema di riconoscibilità della scala di area vasta. Il piano territoriale provinciale non corrisponde ad una comunità, ad un'identità territoriale visibile, mentre emerge sempre più evidente la necessità strategica di ragionare in termini di area vasta, vitale sia per la competitività economica che per la sostenibilità ambientale, anche se a tale dimensione non corrisponde, salvo rare eccezioni, una rappresentanza amministrativa.

La provincia deve recuperare il raccordo con strumenti (accordi di programma, accordi procedurali, programmi integrati, ecc.) che conducono a percorsi di pianificazione paralleli, che rischiano di sfuggire alla verifica di compatibilità con gli obiettivi generali del piano provinciale. Analogamente il piano provinciale deve recuperare il raccordo con i piani strategici, con le agende strategiche locali, che hanno un discreto successo, anche quando non sono direttamente collegati ai finanziamenti, per il loro approccio volontaristico, per la possibilità di ragionare sugli scenari futuri, in modo meno vincolato, al di fuori degli schemi previsti dalle norme pianificatorie. Qualche risultato interessante sembra emergere nei casi in cui i due strumenti, il piano strategico e il piano territoriale, vengono affiancati e procedono in parallelo.

3. Il tema della costruzione dei quadri conoscitivi deve probabilmente essere ritrattato in modo da risultare più mirato ed efficace. In alcuni casi lo sviluppo del quadro conoscitivo rischia di diventare fine a se stesso, anche se si deve dare atto che comunque la formazione di un primo quadro sistematico di area vasta è stato essenziale per potere identificare i problemi sovracomunali. Bisogna tuttavia stare attenti a non confondere il quadro conoscitivo con gli strumenti informativi territoriali. Alcune regioni chiedono lo sviluppo e l'aggiornamento di dettagliate banche dati informatizzate, imponendo procedure e specifiche tecniche rigorose. Questo sforzo mette in difficoltà i comuni piccoli, che hanno scarse risorse e competenze, e rallenta i processi di formazione dei piani stessi. Prima di partire con estese raccolte di dati bisognerebbe farsi un'idea di quali sono i problemi reali, e poi mirare la formazione dei quadri conoscitivi alla comprensione e al monitoraggio di quei problemi.

Rispetto ai piani provinciali di prima generazione esistono oggi strumenti nuovi, non solo normativi, che possono essere messi in campo.

La procedura di valutazione ambientale strategica per esempio introduce modalità e strumenti che possono arricchire il tradizionale bagaglio tecnico dell'urbanistica. I temi ambientali hanno spesso una connotazione sovracomunale, richiedono un ragionamento di bacino per essere compresi, che difficilmente può essere sviluppato in modo concreto ed efficace nell'ambito dei confini comunali. Si tratta dunque di tematiche dove il ruolo di coordinamento provinciale è essenziale.

I piani territoriali provinciali costituiscono occasione per un ragionamento più ampio al fine di impostare sistemi urbani e territoriali più efficienti in termini energetici, tenendo conto in modo integrato non solo dei temi ambientali ma anche della mobilità, del consumo di risorse, degli aspetti insediativi connessi. Proprio l'integrazione sistematica con i temi ambientali e di mobilità può essere di aiuto per riconoscere in modo operativo il limite tra comunale e sovracomunale nella trattazione degli aspetti insediativi.

In questi anni sta maturando nei comuni un interesse al coordinamento di area vasta, generalmente di scala intermedia tra la dimensione comunale e quella provinciale. C'è una sempre maggiore consapevolezza che per competere è necessario aggregarsi, fare massa critica, proporre una visione futura del proprio territorio.

Le province possono fornire una risposta a questa esigenza se sapranno diventare attori di promozione territoriale, aggregando enti e altri soggetti che agiscono sul territorio, e soprattutto proponendo un approccio di area vasta flessibile, che eviti di sostituire alla limitatezza e rigidità dei confini comunali l'indeterminatezza, in termini di identità, dei confini amministrativi provinciali. Ci vuole un approccio a "geometria variabile", per usare una dizione emersa durante il convegno.

Il piano con i suoi elaborati può definire le grandi strategie, per esempio sulle reti o sulle tutele. Mentre l'area vasta sub-provinciale può costituire la scala più idonea per integrare le grandi strategie con ragionamenti sui temi insediativi di maggiore peso.

Pensare di costituire nuovi enti o nuovi organismi per affrontare la dimensione di area vasta richiede tempi molto lunghi. Non solo per l'intrinseca complicazione di attivare e rendere operativi i nuovi soggetti istituzionali. La difficoltà è anche legata al fatto che l'area vasta non ha generalmente confini definiti o definibili univocamente, variando in funzione dei temi trattati e delle dinamiche evolutive del territorio. La provincia ha competenze di coordinamento territoriale da tempo e può svolgere da subito questo ruolo. Si deve tuttavia creare un sistema flessibile che favorisca l'interazione tra comuni, con il supporto della provincia, alla scala realmente richiesta dai problemi trattati.