

Marco Pompilio

L'attività di pianificazione delle province: una risorsa per il territorio

Intervento al convegno organizzato dalla Provincia di Teramo il 16 aprile 2009

Il coordinamento dell'ente intermedio

Quando si parla di piani territoriali provinciali emerge in modo quasi naturale il concetto di coordinamento. Tanto da fare pensare che, introdotto con la ex L 142/1990, e successivamente confermato nel d.lgs 267/2000, sia qualcosa di più di una semplice funzione attribuita per legge, qualcosa che è intrinseco, caratterizzante e inscindibile dalla condizione provinciale di ente intermedio, di mezzo. Caratterizzante con aspetti connessi sia positivi che problematici:

- Da un lato il posizionamento del PTCP e della provincia può essere visto come centrale, di riferimento, ed essere associato ad un compito strategico, di collegamento e di snodo.
- Dall'altro può invece significare trovarsi tra due fuochi, tra due estremi, tra le opposte esigenze di visione d'insieme, dall'alto, lontana dagli interessi, e di guida della trasformazione, interprete con azioni mirate e tempestive delle dinamiche di evoluzione del territorio.

La realtà dei fatti ci mostra un piano territoriale che deve continuamente verificare e reinterpretare la sua posizione intermedia, trovandosi in una situazione che fa pensare più ad un equilibrio instabile che ad una centralità consolidata. Il piano territoriale si deve frequentemente misurare con gli spostamenti del baricentro decisionale tra le due estremità, sotto la spinta di esigenze altalenanti tra la sussidiarietà e il verticismo. Spinte divergenti che si manifestano nelle leggi sul governo del territorio delle diverse regioni, con soluzioni molto diversificate in funzione della diversa capacità di influenza dei poteri posti ai due estremi, comune da un lato e stato/regione dall'altro.

Il piano territoriale, forse anche per questa situazione intermedia di equilibrio precario, presenta una natura duplice, sia di sviluppo che di tutela, mentre il piano comunale è decisamente più caratterizzato come piano di sviluppo, che si occupa di guidare la trasformazione. Il PTCP ha tuttavia anche un altro compito, quello di *mettere in contatto* le diverse componenti e i diversi attori

che agiscono sul territorio, alla ricerca di una visione organica nonostante la sempre maggiore frammentazione di competenze e centri decisionali.

La maggiore autonomia dei comuni, e la necessità di ricorrere ai proventi generati dalla trasformazione per pareggiare i bilanci, hanno portato ad enfatizzare ulteriormente questa situazione. Il concetto di coordinamento, come originariamente concepito nella riforma del 1990, pur presentando ancora aspetti utili e attuali, richiede di essere aggiornato, per dotarlo di una capacità di azione più incisiva, di guida, nel ricondurre a sistema e organicità le istanze di sviluppo che vengono dai piani dei diversi comuni. Il piano territoriale deve essere capace di agire, proattivamente, per orientare e guidare lo sviluppo, e non solo per tutelare, in coerenza con la spinta all'azione che sembra derivare dalla dizione stessa di governo del territorio.

Oggi si parla insistentemente di riforme nella distribuzione e nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e non solo di legge per il governo del territorio. L'impianto della pianificazione territoriale provinciale si regge oggi sostanzialmente sugli artt 19 e 20 del d.lgs 267/2000 e sull'art 57 del d.lgs 112/1998. Se queste norme saranno abrogate si dovrà cercare di non perdere quanto di buono questi articoli hanno portato in questi due decenni di applicazione, cogliendo allo stesso tempo l'occasione per aggiornare la funzione di coordinamento in coerenza con la riforma costituzionale.

Un compito di guida allo sviluppo è in realtà già presente nello stesso d.lgs 267/2000, ma è ancora poco praticato dalla pianificazione territoriale provinciale, o quantomeno non lo è ancora in modo così diffuso.

Esistono interessanti casi pilota, ma un intervento normativo è essenziale se si vuole che queste esperienze diventino prassi normale di lavoro. In questo la normativa nazionale deve svolgere ruolo di indirizzo, fornendo alcuni punti fermi, di guida per le normative regionali che li svilupperanno e differenzieranno in funzione delle diverse caratteristiche territoriali. Proviamo ad avanzare qualche ipotesi per un elenco di tali punti.

Si potrebbe partire da quello che c'è nella normativa attuale e che, se funziona, potrebbe essere riproposto. Nelle norme nazionali ci sono indicazioni di varia natura, espresse sia in termini di principi e funzioni, che di strumenti e modalità operative. Se ne sottolineano alcune tra le più importanti:

- principi, come quello di leale collaborazione, differenziazione, e adeguatezza
- uno strumento, che è anche un compito, come l'accertamento di compatibilità
- uno strumento, che è anche una modalità, come quello delle intese, con le pianificazioni di settore, ma anche in alcuni casi con le pianificazioni comunali
- le indicazioni generali sui contenuti minimi degli elaborati, come le reti di mobilità, le vocazioni del territorio, gli aspetti di ambiente, difesa del suolo, paesaggio

- la possibilità di prevedere aspetti insediativi, ma a condizione che siano preventivamente concordati con i comuni

Questi punti, anche se pochi, si sono in questi anni rivelati molto efficaci, capaci di fornire un minimo comune denominatore da cui partire per sviluppare i PTCP, almeno nelle regioni a statuto ordinario. Dove invece questi requisiti minimi non sono mandatori, ossia nelle regioni a statuto speciale, si sono infatti sviluppate situazioni molto diversificate.

A fronte di casi in cui la normativa regionale assegna alla pianificazione territoriale provinciale contenuti e poteri ampi, anche conformativi, come in Sicilia, in altre regioni la funzione di pianificazione provinciale è rimasta invece molto marginale. Il caso estremo è rappresentato dal Friuli Venezia Giulia dove la normativa territoriale del 2007 non ha neppure previsto il PTCP, ed ha assegnato le competenze sui temi sovracomunali direttamente ai comuni (vedere a tale proposito l'art 3 c.2 della LR 5/2007 che recita: "il comune, in forza del principio di sussidiarietà e di adeguatezza, esercita la funzione della pianificazione territoriale a livello sovacomunale quando gli obiettivi della medesima, in relazione alla portata e agli effetti dell'azione prevista, non possano essere adeguatamente raggiunti a livello comunale").

Quest'ultimo esempio testimonia come non basti prevedere nella normativa nazionale il piano territoriale provinciale, se si vuole evitare il rischio che qualche regione, in un sussulto di centralismo, lo marginalizzi e svuoti completamente di significato. Ci vogliono anche indicazioni, che ne garantiscano una concreta possibilità attuativa, sulle modalità applicative, sui contenuti del piano e sul raccordo con la pianificazione comunale, regionale e di settore.

Per individuare i punti fermi si può anche fare riferimento alle esperienze di pianificazione provinciale sviluppate in questi anni. Tra quelle che hanno portato a risultati positivi, se ne citano alcune a titolo esemplificativo, e certo non esaustivo:

- la creazione di tavoli di lavoro tra sindaci come modalità per ragionare e decidere sugli aspetti di interesse sovracomunale
- la possibilità di affrontare temi ambientali, oltre a quelli sulle reti e sui servizi, secondo una logica ed una visione di più ampio respiro, anche partendo dalla semplice costruzione di quadri conoscitivi di area vasta
- una maggiore vicinanza, delle province rispetto alle regioni, alle dinamiche insediative e quindi una maggiore capacità di monitorarle e interpretarne l'evoluzione
- il supporto ai comuni, specie quelli più piccoli, nell'affrontare le nuove competenze territoriali assegnate dalle norme nazionali e regionali

Le esperienze di questi anni sono preziose anche quando hanno evidenziato limiti e difficoltà, ai quali si dovrà porre rimedio. Sempre a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- il rapporto con le pianificazioni di settore deve essere migliorato, utilizzando in modo più mirato ed efficace lo strumento delle intese
- su alcuni temi, quali quelli insediativi, si sono riscontrate sovrapposizioni tra competenze provinciali e comunali, che non devono portare a competizione, ma che devono invece essere ricondotte nell'ambito della cooperazione e delle sinergie attivabili tra i due enti
- una certa lentezza si riscontra all'interno degli enti provinciali nel passare da un approccio settoriale, che ha storicamente caratterizzato questo ente fino ai primi anni novanta, ad una visione interdisciplinare ed integrata, necessaria per sviluppare e gestire una pianificazione intermedia che sia prima di tutto credibile

Coordinamento per lo sviluppo nel governo del territorio

Un elenco di punti per la normativa nazionale non può essere basato solo sulle esperienze passate, ma deve tenere conto di cosa è cambiato nel passaggio da pianificazione a governo del territorio. Ci si deve innanzitutto domandare se i piani provinciali possano ancora svolgere un utile ruolo di coordinamento, ed in caso affermativo se lo possano mantenere inalterato, o lo debbano almeno in parte rinnovare.

Sulla prima domanda, se sia ancora utile, la risposta non può che essere affermativa, per almeno due ragioni:

- con l'attuazione dei principi di sussidiarietà gli enti locali sono sempre più autonomi nelle decisioni sul territorio, ed anche nell'approvazione dei piani di competenza, ma il governo del territorio richiede un'organicità di intenti che non può derivare dalla mera sommatoria dei piani comunali, e che richiede la presenza di un soggetto in grado di impostare e guidare processi di copianificazione
- con l'estendersi del consumo di suolo e la diffusione degli insediamenti le problematiche territoriali si manifestano sempre più spesso ad una scala dimensionale che non può essere affrontata entro i limitati confini comunali, ma che richiede una visione d'insieme, di area vasta

Sulla seconda domanda, la natura della pianificazione è mutata profondamente con la riforma costituzionale del Titolo V, e così pure i rapporti tra livelli di pianificazione. Se cambiano le caratteristiche di soggetti e componenti da coordinare, e le regole di interazione, ne deriva necessariamente che anche il ruolo di coordinamento deve essere aggiornato.

Non è ancora chiaro come, anche se utili indicazioni derivano dalle esperienze che numerose province stanno sviluppando nella loro seconda edizione di piani territoriali. Proviamo a definire quali possono essere gli argomenti da approfondire, in un elenco che ancora una volta è esemplificativo e non pretende di essere esaustivo:

- della normativa attualmente vigente va sicuramente confermato l'accertamento di compatibilità, eventualmente sottolineandone la valenza specifica sugli aspetti di sostenibilità ambientale, come già succede in alcune normative regionali
- anche la modalità delle intese va riproposta, ma deve essere corretta se si vuole che porti a risultati più concreti di quelli raggiunti in questi anni, chiarendo come provincia e enti di settore possano mettere a sistema le proprie competenze al fine di creare un raccordo più funzionale con la pianificazione comunale
- una chiara definizione delle competenze degli enti nel governo del territorio, ad evitare sovrapposizioni o carenze, soprattutto tra i livelli provinciale e comunale, e soprattutto sugli aspetti insediativi
- un'indicazione di massima sui contenuti minimi della pianificazione provinciale, aggiungendo quelli sui servizi di area vasta, e quelli insediativi quando riguardino temi di chiara rilevanza sovracomunale
- definizione di strumenti e modalità attuative per i principi di leale collaborazione, differenziazione, sussidiarietà, adeguatezza, affinché non rimangano al livello di astratti concetti sulla carta
- strumenti e modalità di *governance* per quei problemi di natura sovracomunale che richiedono per essere affrontati il concorso di più comuni

Componenti strutturale e strategica nella pianificazione degli enti locali

L'ultimo punto dell'elenco sopra riportato merita qualche approfondimento. Con l'estensione dei fenomeni di diffusione insediativa e di conurbazione i problemi del territorio tendono sempre più a manifestarsi ad una scala che difficilmente può essere circoscritta, e affrontata efficacemente, rimanendo entro gli ambiti amministrativi di stretta competenza della pianificazione comunale.

Alcune delle recenti e più significative esperienze di pianificazione delle province si riscontrano non nei PTCP, ma in piani o documenti di scala intermedia tra pianificazione comunale e provinciale, sviluppati su iniziativa di comuni associati con il supporto della provincia. Si tratta di documenti che assumono le denominazioni più diverse: piani o documenti strategici, documenti direttori, piani d'area, patti territoriali, agende strategiche locali, azioni di coordinamento intercomunale, ecc. Tutti comunque, indipendentemente dal nome assunto, per concretizzarsi devono passare attraverso

intese, accordi di programma, o altre forme di atti negoziali previsti dalle norme nazionali o regionali.

Si tratta di un approccio strategico che fonda una parte significativa della propria forza e del proprio successo sulla volontarietà dell'approccio e sulla flessibilità della formula. Le esperienze pilota che hanno battuto e aperto questa strada hanno mostrato grandi potenzialità. Permettono infatti di integrare il PTCP con istanze ed iniziative che vengono dal territorio. Possono anche offrire in alcuni casi lo spunto per coinvolgere, e mettere a sistema, attori e risorse presenti sul territorio nell'attuazione degli obiettivi di pianificazione provinciale.

Queste esperienze pilota sono ancora episodiche, isolate, mentre per costituire modalità di pianificazione anche ai fini del PTCP dovrebbero essere estese e diventare prassi normale di lavoro su tutto il territorio. Non si può tuttavia attendere che questo avvenga sulla mera base dell'iniziativa volontaria. Occorrerebbero probabilmente tempi lunghissimi. Si deve in qualche modo cercare di indurre un'estesa assunzione volontaria di responsabilità, cercando allo stesso tempo di non perdere la carica positiva e il fascino indotto dall'approccio volontario, ossia cercando di evitare che questa sia percepita come una scelta forzata calata dall'alto.

Il PTCP si deve a tale fine dotare di strumenti di *governance*, per favorire l'attivazione di tavoli di lavoro sull'area vasta, per affrontare la dimensione intermedia alla quale si presentano i problemi sul territorio. Dalle esperienze in corso presso alcune province si possono ricavare alcuni di questi possibili strumenti:

- modalità di perequazione territoriale, e l'istituzione di fondi di perequazione per compensare tra i comuni interessati oneri e impatti dovuti alla realizzazione di grandi insediamenti e infrastrutture
- modalità flessibili per favorire e guidare confronti interistituzionali, che in epoca di sussidiarietà hanno sempre più caratteristiche negoziali
- studi e modalità per la ricognizione e il riconoscimento dei potenziali ambiti di area vasta presenti sul territorio
- modalità per innescare tavoli di lavoro con i comuni e gli altri soggetti interessati ogni volta che in un piano comunale venga presentata una proposta di potenziale rilevanza sovracomunale
- la definizione di percorsi semplificati di variazione del PTCP per integrarne i contenuti con le risultanze degli accordi elaborati nei tavoli di collaborazione interistituzionali con i comuni e la provincia

I problemi sul territorio richiedono dunque di essere affrontati ad una scala dimensionale appropriata, che sempre più spesso travalica le competenze della pianificazione comunale, ma che non raggiunge l'ambito di riferimento della pianificazione provinciale. Una dimensione che è

intermedia tra questi due livelli di pianificazione, alla quale spesso non corrisponde una dimensione amministrativa, né elettiva né funzionale. Una dimensione peraltro difficile da inquadrare vista la sua mutevolezza nel tempo. Una dimensione che non può essere trattata se non unendo le competenze di pianificazione dei due enti più prossimi.

Una prospettiva questa che porta a pensare ad una pianificazione territoriale degli enti locali sempre più unitaria e coesa, ad atti di pianificazione che, seppure affidati ad enti diversi, costituiscano nel loro insieme un sistema integrato, non solo nelle dichiarazioni d'intenti, ma anche nell'impostazione giuridico-amministrativa.

Generalizzando si può constatare come nella pianificazione del territorio si vada delineando la presenza contemporanea di due componenti inscindibili, che hanno a che fare con un *ragionamento di ampio respiro di area vasta* e con il *presidio delle conoscenze territoriali*.

La prima componente sembra trovare la sua collocazione, principalmente anche se non in modo esclusivo, nella pianificazione provinciale, mentre la seconda trova collocazione, anche qui in via principale ma non esclusiva, nella pianificazione comunale.

Entrambe devono comunque essere prese in adeguata considerazione, sia quando si opera a livello di pianificazione comunale sia a livello provinciale.

Quando si sviluppa il piano comunale non si può ormai più prescindere dal contesto di area vasta nel quale il comune si colloca, almeno su temi come quelli ambientale, paesaggistico, le reti tecnologiche ed infrastrutturali, il coordinamento dei servizi, e più in generale la valorizzazione delle risorse territoriali. Un comune, piccolo o medio, ma spesso anche i più grandi, non riesce da solo ad essere competitivo con le altre realtà territoriali nazionali e internazionali, e deve allearsi ai vicini con i quali possiede problematiche simili e potenzialità sinergiche.

Analogamente, un piano provinciale non può prescindere dalla scala di maggiore dettaglio, dove si trovano le conoscenze aggiornate necessarie per comprendere le potenzialità e la direzione di sviluppo delle comunità territoriali presenti all'interno dei confini amministrativi. La pianificazione provinciale contiene infatti poche azioni direttamente attuative, e la maggiore parte degli obiettivi e dei contenuti del PTCP richiedono, per essere attuati, di essere prima recepiti alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale.

I comuni devono dunque essere coinvolti e partecipare alla costruzione dei contenuti del PTCP, ma la collaborazione, la messa in sinergia delle competenze del livello provinciale e di quello comunale, deve essere massima anche nelle fasi di attuazione. In diverse normative regionali è stata dedicata in questi anni attenzione a garantire una maggiore collaborazione interistituzionale nelle fasi di elaborazione dei contenuti del piano. Ancora scarsa è tuttavia l'attenzione dedicata alle fasi attuative, per fare in modo che la collaborazione continui, in una logica di governo del territorio

e non solo di pianificazione, anche dopo l'approvazione del PTCP. Questo porterà a studiare nuovi strumenti e modalità operative.

L'istruttoria di compatibilità dovrà per esempio diventare momento attivo di confronto, anche negoziale, costituendo opportunità per migliorare il piano comunale ma anche il PTCP, ed evitando che sia appiattita a mera verifica formale di ottemperanza. Non solo quindi una verifica di congruenza del piano comunale, ma anche occasione per integrare le indicazioni del PTCP, per aggiornarle o meglio definirle, eventualmente anche per validarle, e per fare emergere proposte e suggerimenti, anche su temi di area vasta, dal comune.

Servono a tale fine percorsi e strumenti di *governance* per coinvolgere nell'istruttoria, se necessario, anche gli altri comuni potenzialmente interessati da ricadute e impatti. Servono anche indicazioni minime sui temi sovracomunali da prevedere nella pianificazione comunale, affinché questa possa disegnare scenari futuri per la comunità locale che sino meglio inseriti nel contesto di riferimento di area vasta.

Il sistema di disposizioni sulle quali si basa la pianificazione provinciale dovrà probabilmente evolversi per meglio favorire la complementarietà tra pianificazione provinciale e comunale. L'attuale articolazione in due livelli, indicazioni orientative e prescrittive, si sta rivelando in alcune situazioni inadeguata.

- Esistono disposizioni che, richiedendo un inquadramento di area vasta, devono essere individuate e fissate alla scala della pianificazione provinciale, ma che possono perfezionarsi ed assumere cogenza solo con i dati e le informazioni di maggiore dettaglio proprie della scala comunale.

Quando si parla di prescrizioni si pensa immediatamente ad indicazioni cogenti sulla proprietà. Ma queste raramente possono essere fissate alla scala provinciale, proprio per la mancanza di una conoscenza puntuale e aggiornata del territorio. Bisogna probabilmente cominciare a pensare a due diversi tipi di prescrizioni, come peraltro alcuni recenti piani provinciali stanno sperimentando, quelle conformative del territorio e quelle conformative della proprietà. Le prime sono rivolte a piani comunali e di settore che attuano obiettivi e contenuti del PTCP, e comportano obblighi diretti per le amministrazioni titolari. Qualora necessario esse possono diventare conformative per la proprietà, ma solo a seguito di un passaggio di perfezionamento e di validazione attraverso la pianificazione comunale, che ovviamente deve avvenire in stretto accordo con le indicazioni provinciali.

- Tra indicazioni orientative e prescrittive emerge in alcune esperienze di pianificazione recenti l'esigenza di un ulteriore livello dispositivo, che non sia rigidamente prescrittivo, lasciando quindi un margine di interpretazione al comune, per perfezionare e migliorare alla scala di

dettaglio locale le indicazioni del piano provinciale. Un percorso interpretativo che tuttavia sia guidato e controllato, evitando il libero arbitrio spesso conseguente alle indicazioni orientative, percepite come consigli estemporanei. Le potremmo chiamare direttive, e potrebbero per esempio essere associate a quei temi, come quelli di sostenibilità ambientale, dove i piani provinciali hanno probabilmente una competenza che va oltre il mero orientamento. Si tratta di disposizioni non prescrittive, rispetto alle quali i comuni si possano discostare, ma solo a seguito di adeguata motivazione, da sottoporre a verifica ed eventuale discussione nell'ambito dell'istruttoria di compatibilità.

Si sta dunque andando verso un parallelismo, anzi una sorta di simbiosi, di azione tra pianificazione comunale e provinciale, che rafforza il PTCP come riferimento strutturale, ma che fa anche emergere le potenzialità del piano provinciale come strumento strategico di promozione del territorio, di messa in sinergia delle opportunità presenti nei singoli comuni, per fare massa critica, e competere con gli altri sistemi territoriali.

Nei piani territoriali più recenti la componente strategica sta assumendo importanza comparabile a quella strutturale. In prospettiva si potrebbe pensare ad un sistema di strumenti tra loro correlati e integrati, dove il PTCP costituisca con i suoi elaborati quadro di riferimento, soprattutto sulle reti infrastrutturali, tecnologiche e di servizi, e sulle tutele paesistiche e ambientali. Un PTCP mirato sugli aspetti prioritari, e che contenga anche regole di *governance* flessibili ed efficaci per guidare la collaborazione interistituzionale. Un PTCP che possa essere integrato nei suoi contenuti, ed in particolare in quelli insediativi, includendo i risultati dei tavoli di lavoro con i comuni sugli ambiti territoriali di area vasta significativi.

Una simbiosi stretta, di complementarietà delle competenze, che potrebbe fare idealmente pensare ad un futuro superamento della ripartizione tra livello comunale e provinciale, verso un sistema unico di pianificazione degli enti locali. Un sistema che sia sviluppato in modo unitario, attraverso percorsi di pianificazione tra comuni e provincia, e che per l'attuazione sia articolato in più atti di pianificazione e programmazione, gestiti secondo le competenze alcuni dalla provincia, alcuni dai comuni e alcuni dai due livelli assieme.

Una prospettiva ideale, che potrebbe però trovare anche applicazione operativa, ed anche in tempi non lontani se si tiene conto che in alcune realtà provinciali il PTCP già assume il valore di piano strutturale per la pianificazione comunale, ovviamente previa sottoscrizione degli appositi accordi con i comuni.