

Convegno organizzato dalla Provincia di Firenze

(FIRENZE 5 MAGGIO 2005)

Il governo del territorio nella recente legislazione statale e nella nuova legge urbanistica toscana n.1/2005: quali spazi per la provincia?

Il ruolo della provincia nella recente legislazione statale e nella nuova legge urbanistica toscana n.1/2005

Paolo Urbani

Dal titolo del convegno mi pare emerga con chiarezza che l'attenzione si focalizzi sugli spazi che si aprono per la provincia nel suo ruolo di governo del territorio e dello sviluppo specie in rapporto alla nuova legge urbanistica della Regione Toscana.

Se mi è consentito quindi mi concentrerei su questi aspetti che mi paiono più produttivi per gli esiti del convegno specie in questa sua seconda sessione.

1. Il ruolo della Provincia e del PTCP

Ritengo che non si possa scindere l'attribuzione alla provincia della competenza sul PTCP, dal complesso di poteri di amministrazione attiva di cui oggi essa dispone, nel senso che i contenuti del piano provinciale previsti dall'art.20 TU 267/2000 ed oggi recepiti nella legislazione regionale (alludo alla difesa idrogeologica, alla difesa ambientale, alla localizzazione delle infrastrutture e delle vie di comunicazione, al paesaggio), corrispondono ad altrettante funzioni legate alla cura d'interessi provinciali quali la viabilità e i trasporti, la difesa del suolo e la tutela delle risorse idriche, lo smaltimento dei rifiuti, la valorizzazione dei beni culturali. In sostanza esiste oggi, a seguito della terza regionalizzazione, un parallelismo tra funzioni di amministrazione attiva e contenuti della pianificazione provinciale.

Quanto ho appena detto significa che effettivamente la provincia assume una funzione di governo del territorio di media area. Un ruolo, quello della provincia, di supplenza alla mancata riduzione dei comuni polvere ed alla loro frammentazione amministrativa, cosicché anche lo strumento del piano provinciale ha espressa finalità di ridurre la dispersione delle funzioni mediante l'identificazione di macrofunzioni localizzate in modo territorialmente unitario (aree di tutela, aree produttive etc.). E va ricordato che tale identificazione va collegata strettamente all'altra funzione della provincia di interpretare le

esigenze della programmazione dello sviluppo sovracomunale. Pensiamo qui in Toscana al ruolo di sostegno allo sviluppo locale attraverso gli strumenti della programmazione negoziata. D'altronde, l'esperienza della programmazione a livello locale mette in evidenza che questa ha possibilità di successo se i poteri pubblici che la promuovono dispongono anche di strumenti di pianificazione territoriale. Non è un caso che le politiche di programmazione nazionale, dei fondi comunitari puntino sul sistema delle autonomie per l'attuazione concreta di tali politiche. La provincia, quindi, come ente di media area si candida in futuro a ricoprire un ruolo sempre maggiore di parternariato e di collante delle politiche nazionali e locali. La territorialità della programmazione, in breve, è un concetto ormai radicato anche a livello comunitario.

Questo porta a rivedere in profondità i contenuti e gli effetti giuridici del PTCP che non hanno più alcun collegamento con la legge fondamentale del '42 ma trovano la sua fonte, più di cinquant'anni dopo, nel TU 267/2000 e nelle leggi regionali. Non è più possibile cioè concepire lo strumento come mero piano di direttive secondo l'art.5 della L.1150. Credo che occorra una riflessione, soprattutto tra i giuristi, sul significato oggi della pianificazione provinciale, ridefinendo a mio avviso quello che chiamerei un nuovo *statuto* del PTCP.

D'altronde la stessa Corte Cost.(27 luglio 2000 n.378) (anche se l'oggetto della pronuncia riguardava il piano paesistico regionale della regione Emilia Romagna) ha affermato più in generale che "quel sistema pianificatorio che riteneva i piani sovracomunali semplici piani di direttive è stato superato dalla legislazione successiva diretta soprattutto all'efficacia dei vincoli". Il livello sovracomunale, prosegue la Corte, privilegia il livello più idoneo di pianificazione della protezione di alcuni assetti territoriali ed ambientali individuati.

Qualcuno ha posto il problema dell'autonomia comunale in rapporto al PTCP ma anche su questo la Corte (sent.286/97) ha affermato che "*il rispetto delle autonomie locali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione d'interessi generali collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio*" ribadendo che la pianificazione urbanistica comunale non ha carattere esaustivo. Non vi può essere cioè un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio come espressione dell'autonomia comunale, né una esclusività delle funzioni comunali in virtù di una stessa autonomia in campo urbanistico. Si pone qui con evidenza il problema della gerarchia degli interessi indipendentemente dalla gerarchia dei piani.

Certamente il piano provinciale incontra il limite derivante dal principio di sussidiarietà (che riguarda sia i comuni che le province) relativo alla cura d'interessi sovracomunali (come ribadito da una sent.Con.Stato (n.1493-2000 sez.IV rimasta però isolata) ma è altrettanto evidente che la cura di tali interessi non può limitarsi all'emanazione d'indirizzi o/e direttive ma deve trovare soddisfazione, se del caso, attraverso prescrizioni dirette (quindi conformative della proprietà) o indirette (conformative del territorio). Certamente questo differente regime dipende dall'oggetto della prescrizione: nel primo caso questa può riguardare la tutela di determinati beni, nel secondo il pianificatore provinciale può ritenere che la prescrizione indiretta rinvii all'esercizio di un'attività di pianificazione comunale di cui la provincia ne può indicare le finalità ma in tal caso, per evitare di vanificare il precetto, la disciplina deve prevedere l'emanazione di misure di salvaguardia in attesa dell'adeguamento comunale.

2 Il contenuto del PTCP nella l.r.Toscana 1/2005: il principio generale della sostenibilità territoriale.

Esiste quindi un problema di rapporto tra due atti di pianificazione distinti da parte di soggetti diversi portatori d'interessi che trovano soddisfazione ad una scala territoriale diversa ma nella legge toscana la questione del PTCP , dei suoi contenuti e della sua efficacia sulla pianificazione comunale, non può essere isolata dal contesto normativo più generale della legge stessa.

Mi pare che ci sia una filosofia generale che si fonda su due aspetti determinanti: il primo, la legge, con una determinazione assai superiore alla legge 5/95, rovescia l'impostazione tradizionale della disciplina urbanistica poiché parte da una questione primaria: il territorio ed i suoi usi sono visti preliminarmente attraverso la lente della "sostenibilità", concetto che si pone come presupposto di qualunque azione, strategia, programma, intervento sul territorio. *Salvaguardia e mantenimento dei beni comuni, qualità della vita delle generazioni presenti e future, garanzia della tutela delle risorse essenziali del territorio in quanto beni comuni, divieto di ridurre le risorse essenziali del territorio in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi*, sono termini che ci avvertono che il "governo del territorio" pone al centro un bene "sensibile" e che questa sensibilità non è più ridotta come in passato ai beni differenziati ma si generalizza ad altri oggetti alle "città ed ai sistemi degli insediamenti" ai "sistemi infrastrutturali e tecnologici" intesi qui come beni collettivi. La stessa indicazione contenuta nel Capo I del titolo II (art.11) sulla valutazione integrata di piani e programmi ci conferma quanto stiamo

dicendo nel senso che tutti gli strumenti di pianificazione territoriale sono “accompagnati” da una costante verifica di compatibilità all’uso delle risorse essenziali del territorio. Questi principi fondanti la pianificazione del territorio sono attuati poi attraverso un percorso programmatico e procedimentale e che è comune a tutti gli strumenti di pianificazione territoriale e quindi anche a PTCP.

Ciascun ente di governo del territorio si dà un proprio statuto che assume in sé le invarianti strutturali che attengono alla compatibilità degli usi delle risorse e dei beni essenziali di quel territorio di riferimento che costituiscono così gli elementi cardine dell’identità dei luoghi. Che significa darsi uno statuto? Significa che ogni territorio elabora un complesso di norme fondamentali, di principi indefettibili ed inderogabili che costituiscono il valore fondamentale da tramandare alle generazioni future: conservazione, riproducibilità delle risorse, equilibrio degli ecosistemi esistenti: come si diceva cardini dell’identità dei luoghi.

Da queste enunciazioni si passa alle disposizioni normative che conformano il territorio: l’art.6 della legge regionale ci dice infatti che l’individuazione nell’ambito dello statuto, delle invarianti strutturali costituisce accertamento delle caratteristiche intrinseche e connaturali dei beni immobili in esso ricompresi. Le conseguenti limitazioni alle facoltà di godimento dei beni immobili, individuati in base ai principi stabiliti dalla legge statale, contenute nello statuto medesimo, non danno luogo ad alcun indennizzo. Questa disposizione, dalle enunciazioni di principio, ci riporta sulla terra: attraverso il processo d’identificazione delle invarianti strutturali si arriva così all’applicazione delle regole conformative delle proprietà; l’apposizione della prescrizione è solo l’ultimo atto di più procedimenti cognitivi e deliberativi che costituiscono il presupposto della decisione sugli usi delle risorse territoriali.

Se lo statuto quindi costituisce l’elemento identitario di quel territorio ed è il primo atto di qualunque pianificazione territoriale dobbiamo ricordare anche che i piani territoriali agiscono anche per obiettivi, per indirizzi, per azioni progettuali strategiche (art.5 3) atti che comunque condizionano l’agire degli altri soggetti territoriali di livello inferiore che a quegli atti devono necessariamente fare riferimento nell’adottare le proprie scelte territoriali. E qui ritrova spazio la dimensione della programmazione e della identificazione di politiche per lo sviluppo locale che non si esprime solo all’interno del piano territoriale ma fa riferimento agli atti di governo del territorio quali gli accordi di programma, i piani e programmi di settore e gli altri atti della programmazione negoziata.(art10).

Quanto ho detto è riferibile anche al piano provinciale che adotta un suo statuto, tenendo conto di quello d'indirizzo regionale, prevede obiettivi e strategie dirette ai comuni del territorio provinciale, contiene prescrizioni ai sensi del 3 co dell'art.51, nonché misure di salvaguardia ai fini dell'adeguamento della pianificazione comunale allo statuto ed alle prescrizioni relative alle invarianti strutturali.

Certamente il piano provinciale deve arricchirsi di altri elementi come l'individuazione dei sistemi territoriali, dei criteri e parametri per l'utilizzazione delle risorse essenziali, dei livelli minimi prestazionali e di qualità per ciascun sistema territoriale identificato etc., tutti elementi che costituiscono non più un limite alla pianificazione comunale ma i riferimenti di compatibilità con le scelte locali che esprimono quindi l'ambito di operatività del PRG.

3. La cooperazione istituzionale: dal controllo agli accordi.

Il secondo aspetto innovativo è quello relativo al sistema delle decisioni che sovrintende all'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e degli altri atti di governo del territorio prima richiamati finalizzati all'attuazione delle politiche di sviluppo.

Per anni la disciplina urbanistica ha fatto riferimento esclusivamente al Piano regolatore generale come strumento di conformazione dei suoli che determina, attraverso prescrizioni, la edificabilità delle aree. I limiti esterni alla pianificazione comunale detti "eteronomi" sono stati individuati negli standards urbanistici, nei vincoli posti da altre amministrazioni connessi alle cosiddette tutele parallele, nei beni pubblici, in alcuni casi anche nelle opere pubbliche.

Il sistema di controllo della pianificazione comunale fondato sul concetto di atto complesso ineguale affidato originariamente alla regione ed oggi nelle diverse leggi regionali per lo più delegato alla provincia, subordinava l'approvazione del piano alla verifica del rispetto degli standards, dei vincoli differenziati, entrando nel merito del calcolo del fabbisogno abitativo, spesso stralciando le volumetrie considerate eccedenti, delle scelte del piano regolatore senza disporre tuttavia, tranne casi regionali isolati, di parametri o di criteri preventivamente fissati che limitassero la discrezionalità del soggetto controllore in merito alla compatibilità delle scelte comunali quali ad es. atti di pianificazione sovraordinata, o indirizzi, direttive di carattere territoriale. Cosicché i piani venivano o modificati d'ufficio o rinviati al comune per adeguarsi alle indicazioni regionali. Non abbiamo nessuna nostalgia di quel sistema: esso è stato definitivamente eliminato ormai nel 90% delle legislazioni regionali per motivi che potremmo dire non hanno nulla a

che fare con la disciplina urbanistica ma con la riconsiderazione profonda della posizione equiordinata di regioni comuni e province costituzionalmente garantita (art.114 Cost.) ed il riconoscimento dell'autonomia degli enti locali nel rispetto delle competenze assegnate dalla legislazione, anche nei processi di pianificazione territoriale.

Al sistema del controllo si è sostituito ormai in un processo osmotico legislativo che ha coinvolto quasi tutte le regioni, il più duttile sistema della collaborazione tra gli enti, della concertazione, degli accordi di pianificazione, della verifica della compatibilità delle scelte degli enti primari con quelle degli enti sovraordinati regione e provincia, così come quest'ultima si conforma alle scelte contenute negli atti regionali.

Proprio qui mi sembra stia il profilo fortemente innovativo: quello cioè della introduzione nell'ordinamento urbanistico di una competenza territoriale della provincia che si esprime attraverso il PTCP, ma anche e soprattutto di atti regionali che in vario modo esprimono la funzione di governo del territorio regionale: piani territoriali a valenza paesistica, atti d'indirizzo, direttive, pianificazioni di settore: funzioni che non sono più sulla carta come in precedenza anche se previste dalle leggi regionali ma che invece vengono esercitate, al pari della redazione del PTCP, e che costituiscono in tal modo il punto di riferimento normativo cui possono e debbono fare riferimento i comuni nell'amministrare il proprio territorio attraverso gli atti di pianificazione urbanistica.

Questa disciplina sembra prefigurare scenari che fino a qualche anno fa sembravano inimmaginabili: il piano provinciale diviene il fulcro della pianificazione territoriale e l'unico effettivo piano sovracomunale a contenuto generale (dopo il tramonto della pianificazione regionale) e aggiungerei omnicomprendente per la sua capacità di riassumere al suo interno anche le scelte delle pianificazioni di settore (pensiamo al meccanismo dell'art.57 del DPR.112/98) rivalutando così il livello provinciale che costituisce un punto di osservazione di notevole interesse: quello cioè di essere il laboratorio per eccellenza delle politiche di sviluppo di media area, nel rispetto della sostenibilità, attraverso la collaborazione attiva e paritaria dei comuni coniugando gli strumenti della programmazione con quelli della pianificazione territoriale.

Roma 4 maggio 2005