

### Natura e contenuti della pianificazione territoriale

Valeria Lingua, Francesca Moraci

La riforma Delrio del 2014, nella ricerca di maggiore efficienza e di un contenimento della spesa pubblica, ha portato all'istituzione delle Città metropolitane e al contestuale depotenziamento del livello provinciale, trasformato in ente di secondo livello in vista di una 'soppressione' che è stata fermata dal Referendum del 2016 ma che ha lasciato questi enti sovralocali in un limbo di competenze e risorse (amministrative e finanziarie) ridotte, depotenziate, trasferite al livello regionale. In questo contesto istituzionale, il Gruppo di lavoro "Contenuti ed effetti giuridici della pianificazione metropolitana e provinciale" ha affrontato i temi del rapporto tra pianificazione di sistema e nuove dinamiche del riassetto istituzionale con riferimento alle diverse realtà regionali e in relazione alla pianificazione di livello intermedio, con riferimento a: i) natura e forma del Piano strategico metropolitano (Psm), tempi e modalità di aggiornamento, nonché le relazioni con il Piano territoriale metropolitano (Ptm) e con i Piani strutturali comunali intercomunali presenti nella Città metropolitana; ii) competenze del Piano territoriale di coordinamento provinciale alla luce della mancata riforma e in relazione alla necessità di fornire comunque un quadro di coerenza ai piani dei Comuni presenti nelle 108 Province non metropolitane di cui si compone il territorio italiano.

In termini generali, gli strumenti di pianificazione del livello intermedio (dal Piano territoriale di coordinamento Provinciale - Ptcp ai piani strategico e territoriale metropolitani) sono legati anche alle riforme istituzionali, quindi è naturale che la collocazione del Ptcp vada considerata in funzione del ruolo, delle competenze e delle funzioni dell'ente Provincia, così come per l'ente metropolitano, nelle loro declinazioni regionali e nell'ambito del più ampio problema del rapporto tra

dimensione centrale e locale delle politiche. Infine, l'incontro di Urbanpromo 2022 inerente "Riflessioni sulla pianificazione territoriale regionale", l'evento preparatorio del Congresso "Stato/Regioni nel governo del territorio" tenutosi il 7 novembre e il Focus sul no. 306 di *Urbanistica Informazioni* dedicato alla pianificazione regionale hanno evidenziato questioni importanti inerenti il livello regionale, che hanno delineato un quadro complessivo degli aspetti relativi alla pianificazione del territorio in senso lato e a tutti i livelli. Questi stimoli hanno portato a definire modalità nuove di affrontare il tema della pianificazione territoriale in una legge di principi nazionale, attraverso una formulazione del piano territoriale che sia, al tempo stesso, aperta alle differenti declinazioni regionali e istituzionali e improntata da una adeguata forma del piano e da una selezione di strategie che rappresentino modalità integrate di pianificazione e programmazione dell'ambito di riferimento, sia esso regionale, provinciale o metropolitano.

#### Le questioni aperte

Il tema della pianificazione territoriale richiama sicuramente la necessità di riferirsi a livelli istituzionali distinti (regionale, provinciale e metropolitano), a cui corrispondono procedure e forme dei piani differenziate.

Nella legislazione urbanistica regionale emerge un panorama estremamente variegato di strumenti di pianificazione territoriale, con denominazioni differenziate al livello regionale (dal Piano territoriale regionale al Piano di indirizzo territoriale al Quadro regionale), mentre permane la denominazione di "Piano territoriale di coordinamento" al livello provinciale, con l'unica eccezione del Friuli Venezia Giulia che, essendo a statuto speciale, ha portato a compimento la riforma iniziata

a livello nazionale, sopprimendo le Province. In termini generali, l'impostazione mantiene una natura gerarchico-verticale (Barbieri e Gabellini, *ivi*) che, se derivata dalla Legge nazionale 1150/42, dopo la riforma costituzionale del 2001 e in ottemperanza al principio di sussidiarietà, è stata attuata a livello regionale con l'introduzione di procedure collaborative (conferenze di copianificazione) improntate alla *governance* orizzontale e verticale.

A livello regionale, i Piani territoriali presentano configurazioni differenziate sia nella forma (Piani territoriali regionali intesi come strumenti di coordinamento e piani e quadri di indirizzo territoriale, interessante il "disegno strategico" dell'Umbria), sia nella connessione con il Piano paesaggistico, a seconda della scelta regionale di integrarlo o meno con quello territoriale.

Le principali criticità a questo livello riguardano il rapporto tra la pianificazione territoriale e la programmazione comunitaria, gestita dalle Regioni stesse. Emerge una crescita dell'importanza della componente strategica del piano territoriale che, se nelle Città metropolitane è stata affermata dalla Legge nazionale Delrio, assume risvolti interessanti anche a livello regionale, per la necessità di definire una *vision* condivisa, capace di integrare le pianificazioni settoriali e di connettersi con la programmazione europea, nazionale e regionale. Una seconda criticità è rappresentata dal rapporto con la pianificazione paesaggistica: la tutela paesaggistica è competenza esclusiva dello Stato, per cui si esplicita a livello regionale attraverso un'intesa Stato-Regione. Al contempo, la valorizzazione del paesaggio è materia concorrente, che viene recepita nella pianificazione paesaggistica in capo alle Regioni, attraverso il Piano paesaggistico, ovvero il Piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Nelle esperienze in corso emerge un panorama variegato e con diverse velocità, in cui in alcuni casi la componente paesaggistica si rivela preponderante rispetto a quella territoriale e le procedure di conformazione al piano paesaggistico prendono il sopravvento sulla componente di pianificazione del territorio in senso lato (Lingua 2022).

La Riforma Delrio ha sicuramente alimentato due importanti criticità per la dimensione intermedia della pianificazione del territorio: la mancata coincidenza delle dinamiche funzionali con i confini istituzionali (De Luca e Lingua 2015) e l'interrelazione tra Piano strategico metropolitano (Psm) e parte strategica o progettuale del Piano territoriale metropolitano (Ptm). In particolare, il fatto che il Ptm, per la sua natura di strumento di pianificazione territoriale, contenga una componente progettuale, implica la necessità di delineare più chiaramente le caratteristiche e le competenze dei due strumenti. Se il Psm si misura su come costruire progettualità, e la parte strategica del Ptm esprime le progettualità di area vasta, non c'è confine tra i due strumenti e uno deborda nell'altro.

In termini generali, il piano territoriale dovrebbe territorializzare le strategie del Psm, senza che uno diventi ancella dell'altro, ma in un reale rapporto di rappresentazione, sviluppo e definizione della parte progettuale del Ptm attraverso progetti operativi integrati che rendono visibili le strategie del Psm.

Oltre alle considerazioni fin qui svolte sui contenuti dei due piani occorre affrontare la questione della durata di tali strumenti: in particolare, una riflessione sulle tempistiche del piano strategico, che per natura è più flessibile e, essendo sottoposto ad aggiornamento triennale, ha una dimensione economica importante, richiede di specificare i tempi dell'operatività rispetto a quelli di lungo periodo della *vision* che esprime.

Al di fuori delle 14 Città metropolitane, emerge un panorama variegato e a tinte fosche: ad oggi il Piano territoriale di coordinamento provinciale è un piano debole, cui il processo di riforma della Delrio, pur essendo stato interrotto dal referendum, ha lasciato poche competenze. In alcune Regioni la pianificazione intermedia sta scomparendo: si rileva infatti una forte discrasia tra il nord (dove alcune Province hanno piani della seconda generazione) e il sud (in cui diversi piani sono ancora in formazione). Le principali questioni aperte riguardano il rapporto con la pianificazione settoriale e regionale, perché in quasi tutte le Regioni le competenze paesaggistiche e di gestione del rischio sono

passate alla Regione, insieme a diverse altre funzioni legate al coordinamento sovralocale. Il Ptcp, potenzialmente, può rappresentare la sede in cui sviluppare politiche di livello intermedio inerenti la dimensione ecologica, socio-economica, infrastrutturale, energetica, delle grandi dotazioni territoriali, con elementi di indirizzo legati alla dotazione di servizi sovralocali, in una logica di dimensionamento ottimale dei servizi (anche ecosistemici) di un territorio.

A oggi non è pensabile di risolvere il problema della pianificazione provinciale senza mettere mano a una riforma vera delle istituzioni che applichi il principio di sussidiarietà al livello intermedio, riconoscendo sia l'istituzione Provincia, sia la sua missione pianificatoria, in una prospettiva di rafforzamento istituzionale e di forte caratterizzazione, che permetta di instaurare un rapporto di complementarità delle Province con le Città metropolitane: le Province e, in generale, le aree urbane minori non devono 'inseguire' le aree metropolitane, quanto piuttosto contraddistinguersi per la capacità di declinare temi regionali che possono essere sviluppati e condivisi col territorio, attraverso un ruolo di approfondimento della conoscenza territoriale, delle invarianti e delle caratterizzazioni ambientali verso la transizione ecologica. In questo senso, la pianificazione provinciale può rappresentare la dimensione adatta ad assumere una direzione "ecopolitana" (Fabbro 2022) delle politiche di governo del territorio, per facilitare la transizione ecologica nei territori fragili, nelle aree interne, nelle città intermedie.

Al contempo, una dimensione maggiormente strategica potrebbe fare del Ptcp il volano tra il livello regionale e quello locale, affiancando la dimensione regionale di coordinamento con la capacità di rappresentare ai livelli amministrativi superiori la capacità aggregativa e innovativa dei contesti locali, nonché effettuando una prima scrematura e attivando processi di accompagnamento rispetto a iniziative che hanno la finalità di intercettare risorse legate alla programmazione.

### **Il piano territoriale nella nuova legge di principi nazionale**

Una legge di principi nazionale, alla luce delle criticità emerse, è chiamata ad esplicitare il ruolo della pianificazione territoriale in termini generali, definendo la pianificazione del territorio quale fondamentale modalità di esercizio del governo del territorio secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza, coerenza, leale collaborazione, concorrendo all'attuazione delle strategie per lo sviluppo

sostenibile e per il contrasto ai cambiamenti climatici. Spetterà poi alle leggi regionali definire le modalità con le quali lo strumento di pianificazione territoriale afferisce ai livelli istituzionali e alle loro diverse forme di aggregazione, nonché le forme di coordinamento che può assumere in relazione alla protezione della natura e alla tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, alla transizione ecologica.

Quanto alla forma del piano territoriale, considerato che il dibattito ha evidenziato la necessità di una maggiore articolazione dei piani territoriali nella loro dimensione strategica, nonché di una loro connessione alle risorse facenti capo alla programmazione comunitaria, la pianificazione territoriale è chiamata a disciplinare le principali componenti dell'assetto del territorio e i relativi contenuti strutturali, ma soprattutto a definire e rafforzare i contenuti strategici di governo del territorio.

A questo scopo, il piano territoriale deve formarsi nell'ambito di un rapporto dinamico di co-pianificazione che vede partecipi gli enti competenti della pianificazione del territorio, nonché percorsi di concertazione e partecipazione dei portatori di interessi del territorio, in un rapporto di coerenza e di attuazione reciproca da assicurare tra i diversi livelli di pianificazione. La legge nazionale è chiamata a definire organicamente il sistema di coerenza/cogenze fra i vari strumenti, in particolare in relazione ai due principali livelli istituzionali di riferimento, quello regionale e quello della pianificazione intermedia nelle sue declinazioni provinciale e metropolitana. La natura del Piano territoriale regionale è quella di un piano di struttura, di telaio del governo del territorio, individuandone gli elementi che compongono la trama strutturale. Al tempo stesso, il Piano territoriale regionale ha una responsabilità strategica, perché deve agire in termini di integrazione e spazializzazione delle politiche, attraverso la proiezione sul territorio del coordinamento strategico delle politiche settoriali.

Nell'ambito del dibattito sulla nuova legge di principi sono emerse posizioni diverse in merito alla cogenza dello strumento regionale. In termini generali, il piano ha una natura di indirizzo ed esprime direttive, anche se sembra necessario non precludere la possibilità, in determinati casi, che la pianificazione territoriale abbia disposizioni prescrittive immediatamente prevalenti sugli altri strumenti di pianificazione.

Inoltre, occorre garantire il raccordo con la programmazione comunitaria, riconoscendo il ruolo della pianificazione territoriale

quale modalità di spazializzazione degli interventi finanziabili dalle risorse regionali di derivazione comunitaria (Fesr, Fse, Fondi per lo sviluppo rurale), per affermare la necessità di un allineamento procedurale e temporale con la programmazione europea e nazionale. Al livello regionale, occorre consolidare il ruolo del piano territoriale quale strumento di coordinamento e messa a sistema delle politiche e degli strumenti di programmazione economica, in particolare in riferimento ai fondi europei, di cui le Regioni sono i principali beneficiari, stabilendo un allineamento (anche temporale) della pianificazione regionale con l'attività di programmazione delle risorse (Fesr, Fse, Fondi per lo sviluppo rurale). Infine, per garantire un rapporto equo con la pianificazione paesaggistica, il Piano territoriale regionale esprime e spazializza le forme e strategie di valorizzazione espresse nell'ambito della pianificazione paesaggistica, attraverso indirizzi e direttive che completano e territorializzano le disposizioni di tutela e valorizzazione espresse nel piano paesaggistico o nella parte paesaggistica del piano territoriale a valenza paesaggistica. La pianificazione intermedia rappresenta lo snodo dal basso verso l'alto e viceversa tra la pianificazione locale e quella regionale, attraverso indirizzi, direttive e prescrizioni per l'operatività. La legge di principi nazionale è chiamata a consolidare il ruolo della pianificazione metropolitana, ripensandone i termini temporali e il rapporto con la pianificazione e programmazione regionale. Allo stesso tempo, occorre ripensare il ruolo delle Province per sviluppare un'efficace e condivisa pianificazione intermedia e supportare, anche tecnicamente, i Comuni e le Unioni di Comuni nella pianificazione urbanistica e nelle pratiche perequative di livello territoriale. La pianificazione metropolitana si esprime attraverso il piano strategico e il piano territoriale, come definito dalla L 56/2014 (Delrio). In merito alla natura dello strumento di pianificazione territoriale in capo alle Città metropolitane, sono merse due posizioni. Da un lato, in linea con la Legge Delrio, sembra opportuno mantenere in capo alle Città metropolitane i due strumenti previsti: il Piano strategico metropolitano (Psm), che definisce le linee strategiche di sviluppo del territorio, e il Piano territoriale metropolitano (Ptm) che dovrà localizzarle e definire le progettualità operative di livello metropolitano. In questo senso, la legge di principi può limitarsi ad avallare gli strumenti esistenti, specificando i tempi di vigenza e la natura degli strumenti. Si tratta, infatti, di sopperire al limite temporale

stabilito in tre anni per il piano strategico metropolitano, che invece per sua natura deve avere un valore pluriennale, mentre possono assumere durata triennale i contenuti operativi e programmatori che ne garantiscono la dimensione attuativa. Quanto alla natura, il Piano territoriale metropolitano si compone di una dimensione strutturale e di una previsione di medio e lungo periodo, con la funzione di rappresentare e localizzarne sul territorio le scelte, come i Piani urbani di mobilità sostenibile (Pums).

Questa parte strategica e programmatica del Piano territoriale metropolitano potrebbe coincidere o comprendere il Piano strategico metropolitano, per cui una posizione più riformatrice prevede di rivedere anche la Legge Delrio, attraverso una proposta di Piano territoriale metropolitano che comprenda il piano strategico al suo interno, attribuendogli una natura di "documento strategico" piuttosto che di strumento di pianificazione.

Il piano provinciale, infine, dovrebbe avere la stessa natura del Piano territoriale metropolitano, ovvero contenere una dimensione strutturale e una previsione e strategica di medio e lungo periodo, in cui le scelte sono localizzate e si esplicitano attraverso indirizzi, direttive e prescrizioni per l'operatività, in coerenza con le funzioni ad oggi attribuite e con un rafforzamento della dimensione strategica dello strumento, in modo che possa esplicitare la meglio una doppia funzione: di raccordo tra la pianificazione regionale e le pianificazioni locali e settoriali, nonché di localizzazione e prioritizzazione degli interventi strategici ai fini di interfacciarsi con le linee e gli assi della programmazione nazionale e regionale.

In questo senso, il piano territoriale del livello provinciale può agire attraverso l'individuazione degli ambiti e subambiti riconducibili alla pianificazione intercomunale, come nell'esperienza dell'Emilia-Romagna, ma lasciando all'iniziativa locale la capacità di sviluppare iniziative a scala intercomunale, come nelle sperimentazioni del Piemonte; inoltre, può rappresentare anche la sede in cui definire politiche di coordinamento ai fini della programmazione. Le vicende del PNRR legate ai piccoli Comuni e alle forme di aggregazione permesse dai bandi che si sono succeduti negli ultimi mesi (massimo 3 Comuni sotto i 15.000 abitanti o Unioni di Comuni) hanno dimostrato chiaramente la necessità (e spesso la mancanza) di quadri strategici capaci di inserire le azioni locali in un contesto ampio e integrato e in una dimensione strategica di sviluppo.

## Conclusioni

La pianificazione territoriale è sicuramente l'ambito in cui il percorso in merito a una riforma della legge di principi nazionale presenta le maggiori criticità e apre a un dibattito ampio e variegato che interessa livelli istituzionali differenziati, nonché i loro rapporti di reciprocità (Stato-Regioni, Regioni ed enti intermedi, enti locali e sovrarodinati). Il percorso effettuato nell'ambito dei gruppi di lavoro Inu inerenti la pianificazione regionale e quella intermedia ha portato a individuare alcune criticità e definire alcuni punti del dibattito ritenuti imprescindibili nella formulazione di una legge di principi. Punti su cui al momento il dibattito è aperto, per cui il Congresso e i lavori che seguiranno rappresenteranno l'occasione per definire una posizione condivisa in ambito Inu da portare sul tavolo nazionale.

Tra i punti ad oggi condivisi vi è sicuramente il ruolo del piano territoriale quale componente essenziale per esercitare il governo del territorio applicando principi di sussidiarietà, adeguatezza, coerenza, leale collaborazione e sostenibilità.

Inoltre, la forma del piano territoriale comprende inevitabilmente una parte strutturale atta a individuare la matrice del territorio su cui si esplicitano le progettualità. Proprio tale componente strategica del piano territoriale è considerata la chiave di volta per raccordare le politiche di governo del territorio con la programmazione dello sviluppo attraverso fondi europei, nazionali e regionali (Fondi strutturali e di investimento, PNRR, ecc.), attraverso la definizione del quadro di coerenza in cui si muove la pianificazione locale. ■

## Crediti

All'elaborazione del Gruppo di lavoro hanno contribuito: Chiara Agnoletti, Guido Baschenis, Sandro Fabbro, Mauro Giudice, Giampiero Lombardini, Raffaella Radocchia, Giovanni Paludi, Paola Buoncristiani.

## Riferimenti

De Luca G., Lingua V. (2015), "Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra visioni spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva", in *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Venezia 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma Milano, vol. 1, Territori dell'Economia, p. 233-239.

Lingua V. (in corso di pubblicazione), "Il Piano di indirizzo territoriale a valenza paesaggistica della Toscana: dimensioni prevalenti, criticità e opportunità operative", *Urbanistica Informazioni* n. 306.

Fabbro S. (2022), *Ecopoli. Visione Regione 2050*, Inu Edizioni, Roma.