IL FUTURO IN PRIMO PIANO / 24.02.2022
Verso: il Piano Territoriale di Area Vasta

Pianificare l'area vasta: attori istituzionali, strumenti giuridici, dinamiche di sistema.

GIUSEPPE PIPERATA
esperto di diritto amministrativo, Università Iuav di Venezia

Provincia di Rimini
ptav PIANO TERRITORIALE D'AREA VASTA
riminiverso: TERRE DI CUL ACCOGLIENZA RESILIENZA.

Verso il Piano Territoriale di Area Vasta

Rimini, 24.2.2022

Pianificare l'area vasta: attori istituzionali, strumenti giuridici, dinamiche di sistema

scaletta dell'intervento di Giuseppe Piperata

Nel corso dell'intervento verranno affrontati i seguenti punti:

A. Tutela e uso del territorio in Emilia – Romagna: lo scenario legislativo di riferimento
in particolare:

1. ***La legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24***

Con la **l.r. n. 24/2017**, la Regione Emilia – Romagna ridisegna in maniera innovativa il sistema regionale di tutela e uso del territorio, partendo da una nuova declinazione del concetto di "**governo del territorio**", oggi inteso come l'insieme delle attività che vanno dall'analisi alla valutazione, dalla programmazione alla regolazione, controllo e monitoraggio sia degli usi che delle trasformazioni del territorio, fino anche agli impatti che su di esso hanno le politiche socio-economiche (art. 1, c. 2).
La legge regionale si rivolge prioritariamente ad alcuni **attori pubblici** del sistema regionale e locale dell'Emilia-Romagna, in particolare ai Comuni e alle loro Unioni, alla Città metropolitana di Bologna, ai Soggetti di area vasta, *in primis* alle Province, alla Regione. Una platea particolarmente ricca e numerosa che, proprio per questo, viene espressamente richiamata dalla legge al rispetto dei principi di competenza e di leale collaborazione rispetto all'elaborazione e valutazioni delle scelte fondamentali da assumere in materia di governo del territorio.
Particolarmente ambiziosi appaiono gli **obiettivi** che la l.r. si propone, ossia:
a. contenere il consumo di suolo;
b. promuovere:
- la rigenerazione urbana;
- l'attrattività (in chiave economica) del sistema regionale e locale;
- la conoscenza del territorio;
c. tutelare e valorizzare:
- l'ambiente;
- il paesaggio;
- il territorio agricolo;
- (e in concorso con le amministrazioni competenti) gli elementi storici e culturali del territorio.

2. ***I principi fondamentali e il disegno generale del nuovo sistema di governo del territorio***

Tra i **principi fondamentali** che stanno alla base della l.r., due meritano di essere evidenziati:
a. il **contenimento di consumo di suolo** (artt. 5 ss.).
Il contenimento del consumo di suolo corrisponde ad un preciso obbligo comune assunto anche dalle istituzioni italiane in ambito europeo e sovranazionale, finalizzato a realizzare il c.d. consumo di suolo a saldo zero entro il 2050.
La l.r. declina tale obiettivo in termini non assoluti, nel senso che ammette alcune eccezioni, ad esempio, per opere pubbliche e opere qualificate dalla normativa vigente di interesse pubblico e per insediamenti strategici volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio, nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse; consumo di suolo è consentito per nuove edificazioni residenziali se necessarie per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale o per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale; ecc.

In ogni caso, ai comuni viene riconosciuta una quota complessiva del consumo di suolo ammissibile, che la pianificazione territoriale e urbanistica può prevedere, per l'intero periodo, entro il limite massimo del 3 per cento della superficie del territorio urbanizzato.
Si aggiunga, anche, che la Città metropolitana di Bologna e le Province possono attribuire ai Comuni e alle loro Unioni quote differenziate di superficie territoriale consumabile, nell'osservanza della quota complessiva, attraverso rispettivamente il Piano territoriale metropolitano e il Piano territoriale d'area vasta, prima della approvazione di tali strumenti, con la stipula di appositi accordi territoriali anche in sede locale e con la definizione di misure di perequazione territoriale.
b. la rigenerazione urbana (artt. 7 ss.).
Alla limitazione del consumo di suolo corrisponde, in positivo, la promozione delle politiche e delle azioni di rigenerazione urbana e recupero degli spazi in chiave di riuso. In tale prospettiva, la l.r. obbliga gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica a privilegiare il riuso e la rigenerazione urbana. A tal fine vengono anche disciplinate le tipologie di trasformazione edilizia e urbanistica che concretizzano gli interventi di rigenerazione urbana (qualificazione edilizia; ristrutturazione urbanistica; addensamento o sostituzione urbana).
Considerata la consistenza degli interventi in questione appare chiaro come il legislatore regionale abbia dovuto prevedere eccezioni al limite del divieto di consumo di suolo attraverso nuove edificazioni residenziali, considerato che tali interventi non possono prescindere in alcuni casi dalla realizzazione di nuovi edifici come attivatori dello stesso intervento.
Si tratta in ogni caso di azioni che la l.r. promuove con incentivi (ad esempio, artt. 8 e 12) e innovativi strumenti giuridici (ad esempio, gli usi temporanei di cui all'art. 16).

3. Il nuovo sistema di governo del territorio emiliano-romagnolo

Rispetto al passato, la nuova legge regionale innova il **sistema di pianificazione** pensato per il governo del territorio in Emilia-Romagna. Le novità introdotte si possono cogliere soprattutto con riferimento a tre aspetti.
a. Dal principio di gerarchia al principio di competenza.
In Italia, il sistema di pianificazione urbanistica è territoriale è sempre stato ordinato secondo il principio di gerarchia. La l.r. del 2017 prova a superare tale approccio, introducendo l'alternativo **criterio della competenza**. Centrale al riguardo è l'art. 24 della l.r. Proprio al fine di superare il meccanismo della pianificazione a cascata, e anche per semplificare e qualificare il contenuto dei piani, le funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica sono conferite dalla legge secondo il principio di competenza, con la conseguenza che ciascun strumento di pianificazione dovrà limitarsi a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti dalla legge.
Ne discende che il principio di competenza regola i rapporti tra piani sia in verticale che in orizzontale.
In verticale, l'applicazione del principio determinerà che, in caso di conflitto tra le previsioni di diversi strumenti di pianificazione, prevarrà quanto stabilito dal piano cui la regolazione di quella materia o di quella tematica è conferita dalla legge, senza la necessità di modificare le previsioni dei piani che esulano dalle loro competenze.
In orizzontale, invece, il principio opererà anche nel rapporto tra i piani generali e i piani tematici o settoriali del medesimo livello istituzionale, con la conseguenza che spetterà al piano generale fissare, in termini conoscitivi e normativi, il quadro strategico generale che costituisce il riferimento necessario per i piani settoriali del medesimo livello di pianificazione.
b. Al centro del sistema: la pianificazione comunale.
Altra innovazione riguarda il livello di pianificazione comunale, finora articolato su due strumenti, il piano strutturale e il piano operativo, e oggi unificato sul **PUG**, Piano Urbanistico Generale, che
che stabilisce la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, con particolare riguardo ai processi di riuso e di rigenerazione urbana. Il PUG può essere anche intercomunale e la funzione di pianificazione può essere anche delegata elle Unioni.

Il PUG non esaurisce da solo la funzione di pianificazione urbanistica comunale, dato che la l.r. oltre a tale strumento prevede anche gli **accordi operativi** e i piani attuativi di iniziativa pubblica quali strumenti urbanistici comunali. Attraverso questi, infatti, in conformità al PUG, l'amministrazione comunale attribuisce i diritti edificatori, stabilisce la disciplina di dettaglio delle trasformazioni e definisce il contributo delle stesse alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale. Gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica sostituiscono ogni piano urbanistico operativo e attuativo di iniziativa pubblica e privata, comunque denominato, previsto dalla legislazione vigente. La previsione di tali accordi realizza un principio della l.r. affermato nell'art. 1, quello secondo il quale la legge stessa valorizza la capacità negoziale dei Comuni. Rimane, pertanto, ammessa in termini solo di eccezione l'ipotesi in cui i PUG possono definire una disciplina pianificatoria di dettaglio, immaginando trasformazioni attuabili per intervento diretto (art. 33, commi 4 e 5).

c. La pianificazione territoriale.

Il nuovo sistema di pianificazione introdotto dalla l.r. del 2017 prevede anche un livello di pianificazione territoriale. Tale competenza viene distribuita tra Regione, Città metropolitana e Soggetti di area vasta. Alla Regione è riservato il **Piano Territoriale Regionale** (PTR), caratterizzato dall'integrazione di una componente strategica e una strutturale, e che ricomprende e coordina, in un unico strumento di pianificazione relativo all'intero territorio regionale, anche la disciplina per la tutela e la valorizzazione del paesaggio (art. 40). E' compito della Città Metropolitana di Bologna, invece, predisporre il **Piano Territoriale Metropolitano** (PTM), strumento con il quale, per l'intero territorio di competenza e in coerenza con gli indirizzi del Piano strategico metropolitano (PSM), sono definire le scelte strategiche e strutturali di assetto del territorio funzionali alla cura dello sviluppo sociale ed economico territoriale nonché alla tutela e valorizzazione ambientale dell'area metropolitana (art. 41). Spetta, infine, alle Province predisporre il **Piano Territoriale di Area Vasta** (PTAV), attraverso il quale provvedere alla pianificazione strategica d'area vasta e al coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei Comuni e loro Unioni che incidano su interessi pubblici che esulano dalla scala locale (art. 42).

B. Il ruolo della Provincia nel governo del territorio

1. ***La Provincia pianificatrice: la conferma della pianificazione provinciale nella legislazione statale e regionale***

La conferma della **Provincia come autorità pianificatrice** è elemento riscontrabile in diverse fonti legislative nazionali e regionali.

Innanzitutto, è la l. 56 del 2014 a confermare tale competenza, dato che tra le funzioni che consente all'ente provinciale di conservare rientrano la pianificazione territoriale di coordinamento e quella ambientale per i profili di competenza, nonché la pianificazione dei servizi di trasporto (art. 1, comma 85, lett. *a)* e *b)*).

A sua volta, la l.r. n. 13 del 2015, sul riordino del sistema regionale e locale, attribuisce alle Province dell'Emilia-Romagna alcune funzioni rilevanti nella prospettiva della pianificazione del governo del territorio dell'area vasta. Oltre ad un ruolo di autorità di riferimento per la pianificazione di area vasta, sulla Provincia vengono anche concentrate alcune funzioni importanti, legittimanti interventi a proposito dell'ambiente (VALSAT), delle attività estrattive e delle attività produttive (pianificazione delle grandi strutture di vendita sovra comunale).

2. ***La Provincia per l'area vasta: il ruolo della Provincia con riferimento all'intero territorio provinciale***

Ovviamente, è nella l.r. 24/2017 che viene dettagliato il **ruolo della Provincia** come ente di pianificazione di area vasta.

Per l'art. 42, sono le Province che esercitano le funzioni di pianificazione dell'area vasta e lo fanno attraverso il PTAV. Tuttavia, attraverso accordi con gli enti locali interessati, il ruolo delle Province può essere ulteriormente ampliato. Ciò, infatti, può avvenire in due modi. Innanzitutto, al PTAV può essere

riconosciuto l'effetto di altro livello di pianificazione, in particolare di PUG (art. 51). In secondo luogo, attraverso accordi territoriali (art. 58), Provincie ed enti locali possono concordare il contenuto strategico dei piani e anche forme di collaborazione nei percorsi procedimentali di definizione degli stessi. Si tratta di modelli collaborativi che vanno accuratamente valutati e condivisi, in modo che vengano messi in campo per costruire percorsi virtuosi di collaborazione, evitando irrigidimenti procedurali o, peggio, che venga banalizzata l'importanza dell'intervento autonomo del comune nella pianificazione del proprio territorio urbano.

C. Lo strumento: il Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV)

1. ***Dal PTCP al PTAV: conferme e innovazioni nella pianificazione provinciale dell'area vasta***

Il PTAV, oggi, previsto dalla l.r. 24/2017 è destinato a sostituire il **Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale** (PTCP), lo strumento con il quale alla Provincia nel precedente assetto regolativo era chiesto di garantire il coordinamento territoriale tra piani e il governo del territorio provinciale. L'esperienza dei PTCP non è stata entusiasmante, dato che molti fattori hanno contribuito negativamente a indebolirne la portata. La natura di piani di direttiva non ha aiutato, ma soprattutto sono state le resistenze dei comuni a ridurne l'efficacia rispetto alla pianificazione urbanistica.
La recente l.r., forte dell'esperienza maturata, da un lato, conferma l'importanza della pianificazione di area vasta, prevedendo un apposito strumento di intervento, il **PTAV**, e, dall'altro, precisa che, insieme alla pianificazione urbanistica, anche quella territoriale "è diretta a conformare il territorio, disciplinando gli usi e le trasformazioni compatibili con la sua tutela e valorizzazione e accertando i limiti, condizioni e vincoli che derivano:
a) da uno specifico interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio, stabilito da leggi statali o regionali relative alla tutela dei beni ambientali, paesaggistici e culturali, alla protezione della natura ed alla difesa del suolo;
b) dalle caratteristiche morfologiche o geologiche dei terreni che rendono incompatibile o limitano il processo di trasformazione;
c) dalla presenza di fattori di rischio ambientale, per la vulnerabilità delle risorse naturali, ovvero di rischio industriale;
d) dalla necessità di assicurare la fattibilità delle opere pubbliche e di interesse pubblico di cui sia stata programmata la realizzazione" (art. 25, comma 2).

2. ***Le funzioni della pianificazione di area vasta: il PTAV tra disegno territoriale strategico e coordinamento urbanistico strutturale***

Alla pianificazione di area vasta, la l.r. 24 affida tre **funzioni principali**:
a. la funzione di pianificazione strategica dell'area vasta;
b. la funzione di coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei comuni che incidono su interessi pubblici che esulano dalla scala locale;
c. la funzione di conformazione del territorio ex art. 25 e apposizione di vincoli per i rischi industriali, a tutela dell'ambiente e degli altri interessi affidati alla Provincia.

3. ***I contenuti del Piano: le scelte da fare; gli interventi facoltativi***

La l.r. 24 distingue i **contenuti del PTAV** in due categorie (art. 42, comma 3):
a. obbligatori: tali Piani infatti devono:
- definire gli indirizzi strategici di assetto e cura del territorio e dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi strategici regionali stabiliti dal PTR;
- disciplinare gli insediamenti di rilievo sovracomunale per la forte attrattività di persone e di mezzi e per il significativo impatto sull'ambiente e sul sistema insediativo e della mobilità, quali i poli funzionali, le aree produttive sovracomunali e quelle ecologicamente attrezzate, le grandi strutture di vendita, le multisale cinematografiche di rilievo sovra comunale;
b. facoltativi: tali Piani infatti possono:

- stabilire l'assegnazione ai Comuni di quote differenziate di capacità edificatoria ammissibile, tenendo conto della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti;
- individuare ambiti di fattibilità delle opere e infrastrutture di rilievo sovracomunale;
-individuare i servizi ecosistemici ed ambientali forniti dai sistemi ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza.
Altre competenze possono essere affidate alla Provincia dalla Regione mediante specifici accordi regolati dall'art. 58.

D. Verso il nuovo Piano: il percorso procedimentale

1. ***Alcuni principi per una visione più armonica e meno gerarchica della pianificazione territoriale: pubblicità, partecipazione, integrazione, leale collaborazione***

Il percorso procedurale di formazione del PTAV previsto dalla l.r. 24 è fortemente influenzato da alcuni **principi di riferimento**, che la legge indica in modo evidente. Sicuramente, primaria importanza ha in tale contesto procedurale il principio di pubblicità, del resto, da sempre, uno dei criteri chiamato a connotare le procedure amministrative di pianificazione urbanistica e territoriale.
Altro principio potremmo dire tradizionale confermato dalla l.r. è quello della partecipazione. La l.r. 24, però, non declina tale principio solo verso i privati, ma lo prevede anche per eventuali ulteriori istanze anche di natura istituzionale, proprio in chiave di apertura e massimo coinvolgimento nel procedimento amministrativo di pianificazione di tutti i soggetti portatori di interessi. Contribuisce a ciò anche la previsione di un ampio richiamo al principio della leale collaborazione.
Più innovativo appare essere, invece, il principio di semplificazione che informa tutto il regime procedurale che la l.r. 24 ha previsto per la elaborazione dei piani, non solo di area vasta, attraverso i quali si deve garantire il governo del territorio della Regione Emilia-Romagna. Diversi Capi della l.r. disciplinano specifiche misure che si muovono nella direzione della più ampia semplificazione degli aspetti procedimentali della funzione pianificatrice.

2. **Il Piano tra consultazione, formazione e approvazione**

La l.r. 24 del 2017 articola in tre fasi il **procedimento di elaborazione del Piano**. Proprio per le esigenze di semplificazione già richiamate, il procedimento in questione è stato unificato per tutti i piani presi in considerazione dalla l.r., salvo ovviamente ad alcune specifiche fatte volta per volta a seconda del singolo strumento di pianificazione. Vediamo più nello specifico le tre fasi.

a. La fase della consultazione preliminare

E' la fase diretta a sondare in via preliminare i soggetti istituzionali titolari di competenze e interessi ambientali coinvolti nel governo del territorio (ARPAE, autorità ambientali, ecc.) fin dal momento in cui il piano viene elaborato. E' una fase obbligatoria nel procedimento di formazione del PTAV e anche nei procedimenti di variante generale dello stesso.
La consultazione consiste in uno o più incontri, nei quali la Provincia presenta gli obiettivi strategici che si intendono perseguire e le scelte generali di assetto del territorio, con le prime considerazioni sulle possibili alternative e sugli effetti significativi sull'ambiente e sul territorio che ne possono derivare, mentre gli enti partecipanti forniscono contributi conoscitivi e valutativi e avanzano proposte in merito ai contenuti di piano illustrati e alla definizione della portata e del livello di dettaglio delle informazioni da includere nel documento di Valsat.
Tale fase deve anche essere integrata da un preliminare momento in cui vengono anticipati alcuni percorsi di partecipazione e consultazione anche dei portatori di interessi pubblici e privati.

b. La fase della formazione del piano

Completate le consultazioni, l'organo di governo assume la proposta di piano, completa di tutti gli elaborati costitutivi, e la comunica all'organo consiliare. Intorno a tale proposta si sviluppa la fase procedurale in questione, dato che è prioritariamente rivolta, da un lato, a favorire la consultazione del pubblico e dei soggetti nei cui confronti il piano è diretto a produrre effetti diretti, dei soggetti aventi competenza in materia ambientale, degli enti che esercitano funzioni di governo del territorio e delle

forze economiche e sociali, dall'altro a concludere l'eventuale stipula di accordi integrativi con i privati ai sensi dell'articolo 61.

c. La fase dell'adozione del piano

Spetta all'organo consiliare della Provincia adotta la proposta di piano, una volta esaminate e decise le osservazioni presentate e tenendo conto anche degli esiti delle altre forme di consultazione eventualmente attuate. Il piano adottato viene poi trasmesso al Comitato urbanistico, che dovrà esprimere il suo parere motivato. Entro 60 gg. dal ricevimento del parere (o dalla formazione dell'ipotesi di silenzio prevista), l'organo consiliare adegua il piano, apportando le opportune revisioni, lo approva e procede con gli adempienti successivi (pubblicazione).

E. Il PTAV e il sistema di governo del territorio nella regione Emilia – Romagna: alcune parole chiave

Ad integrazione di quanto sopra ricostruito, può essere utile ricordare alcune parole-chiave attraverso le quali meglio comprendere a quali obiettivi di governo del territorio la pianificazione di area vasta deve contribuire secondo il nuovo disegno introdotto dalla l.r. 24/2017. Alcune sono state già anticipate nelle pagine precedenti e riguardano soprattutto:

1. la **semplificazione**: a proposito dell'intento legislativo di ridurre la complessità e della conseguente disciplina di misure di semplificazione del sistema pianificatorio e delle dinamiche procedimentali;
2. la **coerenza** e la **integrazione**, che viene perseguita immaginando il PTAV come "un Piano tra Piani" e, quindi, predisponendo raccordi di sistema:
   a. rispetto alla pianificazione territoriale regionale e ai piani territoriali di settore
   b. rispetto alla precedente pianificazione provinciale di coordinamento
   c. rispetto alla pianificazione urbanistica.

Qualcosa in più, invece, va detta a proposito di un'ultima parola chiave:

3. la **sostenibilità**. La l.r. 24 prevede tra i principi ispiratori anche la salvaguardia dell'ambiente, oltre al contenimento del consumo di suolo, alla rigenerazione urbana e, più in generale, alla rimodulazione della tutela e valorizzazione del territorio nelle sue componenti paesaggistico-ambientali. Tale principio riverbera anche sul livello di pianificazione provinciale, nel senso che anche il PTAV dovrà contribuire a promuovere lo sviluppo sostenibile. Infatti, l'art. 18 prevede che, nell'elaborazione ed approvazione del PTAV, la Provincia debba esaminare i possibili effetti significativi sul territorio e sull'ambiente (oltre alle c.d. "ragionevoli alternative") attraverso la predisposizione della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT), parte integrante del PTAV sin dalla prima fase della sua elaborazione. L'obbligo di redigere la VALSAT per l'ente di area vasta testimonia la centralità dei temi ambientali e dei principi di sostenibilità nel procedimento di pianificazione (anche) su scala provinciale, così da prevenire i possibili impatti negativi delle scelte compiute dal PTAV grazie alla predisposizione delle misure idonee per impedire, mitigare e compensare le possibili conseguenze.