

Documento del gruppo “Territorio” dell’Unione Province Lombarde in merito alla L.R. 12/05, alla sua eventuale modifica e alla sua attuazione.

Il gruppo tematico “Territorio” dell’Unione Province Lombarde (UPL), come indicato negli incontri avvenuti alla presenza dell’assessore al Territorio della Regione Lombardia e dei suoi dirigenti nel corso del 2005, avanza una serie di proposte finalizzate a modificare e ad attuare l’attuale assetto normativo regionale in materia di pianificazione territoriale di area vasta. Tali proposte sono ispirate ai principi della cooperazione interistituzionale e alla sussidiarietà verticale.

1. Attribuzione al PTCP del livello sovracomunale, quale specifico ambito pianificatorio provinciale

Tra le richieste già avanzate dalle Province in sede di discussione dell’attuale provvedimento, vi era quella relativa alla definizione del tema degli interventi sovracomunali e al mantenimento in capo alla Provincia del ruolo di coordinamento delle scelte comunali.

Nella legge gli ambiti o i temi di interesse sovracomunale appaiono piuttosto essere oggetto, ora della pianificazione di livello comunale, ora di quella regionale, rimanendo in capo alla Provincia esclusivamente il “Coordinamento Istituzionale”.

I temi della “sovracomunalità” che si manifestano a livello provinciale (l’art. 15, l’comma, parla di “interessi di rango provinciale o sovracomunale”) non trovano una ricaduta nella pianificazione del PTCP, laddove risulta che alla Provincia spetta una mera indicazione di “obiettivi generali relativi all’assetto e alla tutela del proprio territorio”.

Quindi il “sovracomunale (si pensi alle scelte territoriali relative al sistema ambientale, infrastrutturale, all’allocazione dei poli produttivi che generano esternalità) resta privo di governo o regolato ad un livello inadeguato.

Il ruolo di coordinamento sugli aspetti provinciali e sovracomunali è inoltre difficilmente esercitabile da parte delle Province se si considera l’esclusione della valutazione della compatibilità delle scelte operate dai Comuni attraverso il Piano delle Regole e il Piano dei Servizi. Pertanto, si chiede che sia oggetto del parere di compatibilità provinciale l’intero PGT.

Tra i contenuti e le funzioni del PTCP, la nuova disciplina individua anche “l’indicazione puntuale di insediamenti di portata sovracomunale”, ma subordina detta indicazione a una specifica qualificazione nel PGT comunale. Si rileva la criticità della reale applicabilità della sopra citata disposizione, in relazione alle rispettive competenze di comuni e provincia.

Si evidenzia inoltre che l'art. 18 della LR 12/05, limita fortemente la possibilità di inserire nel PTCP le disposizioni prescrittive finalizzate alla tutela degli interessi sovracomunali, spesso messi in discussione da interessi locali. In particolare per quanto riguarda:

- le infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità e le principali linee di comunicazione;
- i corridoi tecnologici ove realizzare le infrastrutture di rete di interesse sovracomunale;
- gli insediamenti di portata sovracomunale e le strutture per i servizi di interesse sovracomunale, necessari al soddisfacimento della domanda espressa dal bacino territoriale di gravitazione;
- l'individuazione dei corridoi ecologici di interesse provinciale e regionale.

2. Pianificazione d'area "provinciale"

E' necessario introdurre un livello di pianificazione d'area sovracomunale, e per governare ambiti territoriali con caratteristiche "speciali" (analogamente a quanto previsto per il Piano regionale d'area), e per consentire una pianificazione d'area vasta coordinata dalla Provincia di concerto con i Comuni. Si richiede in particolare che la revisione normativa detti puntuali indicazioni in merito alla definizione dei piani di settore e dei piani d'area d'interesse provinciale e la loro valenza in rapporto al PTCP.

3. Livello sovracomunale:Rapporti PGT-PTCP

Il territorio regionale è fortemente differenziato e diversa è la domanda di coordinamento e di governo del livello sovracomunale richiesta dai Comuni, soprattutto nella realtà dove si concentrano i piccoli Comuni. E' necessario dare una risposta a questa domanda e superare le sovrapposizioni di competenze che la legge 12/05 ha creato. In proposito è importante recuperare la possibilità per ciascun territorio – attraverso il confronto e la concertazione tra i Comuni e la Provincia – di stabilire i temi di interesse sovracomunale (con i relativi indicatori) e le soglie del livello sovracomunale (e i relativi parametri) con cui ciascun tematismo si caratterizza sul territorio, e rispetto alle quali ripartire gli ambiti di competenza applicando così il principio di adeguatezza alle azioni di governo del territorio.

Tali contenuti potranno essere omogenei per territorio provinciale – e così maggiormente corrispondenti a specifici contesti – e potranno essere oggetto di verifica di compatibilità e di monitoraggio attraverso il SIT e la VAS provinciale.

E' fondamentale la flessibilità dell'applicazione della LR 12/05 nella definizione dei contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale, così come è altrettanto importante rimarcare che il PTCP dispone contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale che devono essere previsti nel documento di piano, nel piano delle regole e nel piano dei servizi.

Tali contenuti minimi dovrebbero riguardare anche aspetti quantitativi (ad esempio uno su tutti il consumo di suolo) – pur mantenendo un carattere orientativo – e non solo qualitativi.

4. Salvaguardie

Si rileva l'opportunità della previsione di una specifica norma di salvaguardia del PTCP adottato. Inoltre, con riferimento alle amministrazioni provinciali ancora non dotate di PTCP, si evidenzia comunque l'opportunità della previsione della verifica dei contenuti di interesse sovracomunali dei PGT con le politiche territoriali di Province e Regione.

5. Perequazione Territoriale

La difficoltà di realizzare un'effettiva perequazione tra i Comuni dei costi e dei benefici dell'insediamento di opere di valenza sovracomunale è uno dei temi che maggiormente ostacolano gli esiti del governo del territorio alla scala di area vasta, quello in cui le province sono deputate a svolgere un ruolo significativo. La nuova legge offre strumenti insufficienti per affrontare questo tema. E' rilevante, ai fini dell'efficacia di una azione di governo del territorio di area vasta, che la Regione espliciti e normi principi e modalità di perequazione compensazione e solidarietà territoriale sui temi di interesse sovracomunale e prevedere adeguate risorse da investire come premialità delle iniziative promosse e gestite dagli enti locali. Ciò è peraltro già contemplato tra le funzioni attribuite al PTCP attraverso il "coordinamento tra le pianificazioni dei comuni, prevedendo anche forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo tra Comuni (art. 15.2.lett. h)".

6. Semplificazione del procedimento di adozione e approvazione del PTCP

La legge 12/05 ha previsto un iter di approvazione del PTCP particolarmente complesso. Gli ulteriori adempimenti introdotti all'interno del procedimento, oltre ad estenderne i tempi, lo espongono al rischio di un loro uso strumentale e compromettono fortemente la possibilità delle Province di pervenire in tempi certi all'approvazione dei loro strumenti di pianificazione.

7. Verifica e coordinamento delle disposizioni

Si fa riferimento alle disposizioni della nuova disciplina urbanistica regionale, in ordine ai contenuti di PTCP, non coordinate con quelle già contenute in altre leggi di settore tuttora in vigore, si fa riferimento, in particolare, alla LR 14/99 (norme sul commercio), alla L.R. 1/2000 (individuazione aree industriali sovracomunali), alla L.R. 9/01 (regime vincolistico delle infrastrutture) e alla L.R. 27/04 (Piano di indirizzo forestale).

8. Attività di accompagnamento dei Comuni

Si rileva la necessità di garantire alle Amministrazioni comunali, nella fase di redazione dei PGT, la possibilità del ricorso al supporto tecnico scientifico da parte delle strutture regionale e provinciali, prevedendo adeguate risorse.

9. Procedure di copianificazione: Rapporti PGT - PTCP

Preoccupa l'assenza di obbligo alla consultazione preliminare all'assunzione formale delle scelte all'interno del processo di costruzione del PGT, rendendo di fatto privo di strumenti operativi la possibilità di attuare forme di copianificazione.

Alla luce delle positive esperienze condotte nell'ambito dell'applicazione della LR 1/2000, è possibile affermare che un'azione di copianificazione attuata attraverso la concertazione e la consultazione preliminare tra i diversi livelli istituzionali preposti, ha di fatto notevole contenuto la conflittualità in sede di verifica di compatibilità degli strumenti di pianificazione comunale. Al fine di una maggiore efficacia dell'azione di governo del territorio è opportuno prevedere modalità e/o procedure di copianificazione preliminare alla fase di adozione del PGT.

10. Tempi di adeguamento del PTCP

L'art. 26, comma 1 impone alle Province l'avvio del procedimento di adeguamento del PTCP entro un anno, al comma 2, detta lo stesso termine per l'avvio della predisposizione del PGT.

Però, mentre i Comuni sono obbligati ad approvare il PGT entro 4 anni dalla data di entrata in vigore della legge, per le Province non si dà alcun termine perentorio. E' opportuno fissare anche per le Province un termine entro il quale approvare gli adeguamenti del PTCP, al fine di evitare che i Comuni, dopo aver predisposto il PGT siano costretti ad una immediata modifica dello stesso per adeguarlo al PTCP nel frattempo approvato.

Milano, 20 gennaio 2006