

RUOLO E CONTENUTI DEL PTPG

di Fabio, Martino BATTISTA, Segretario Generale della Provincia di Frosinone

La normativa di riferimento assegna alle province la competenza a elaborare e approvare il proprio piano territoriale di coordinamento. Esso continua a rappresentare, anche dopo l'entrata in vigore della legge 56/2014, uno strumento fondamentale per indirizzare l'attività di governo dei territori.

The relevant legislation assigns to the provinces the competence to draw up and approve their territorial coordination plan. It still represent, even after the entry into force of Law 56/2014, a key tool to address the territorial government activities.

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il ruolo del PTPG. 3. I contenuti. 4. Le strategie. 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

Stato e Regioni, mediante politiche attive e interventi legislativi, partecipano con modalità diverse alle azioni di pianificazione dei territori, pur non definendo una specifica attività preliminare di programmazione. Ciò è sicuramente dovuto alla difficoltà di elaborare molteplici livelli di progettazione, anche a seguito di un recupero negli anni di un significativo livello provinciale di elaborazione e coordinamento di pianificazione territoriale.

In generale manca una tipologia di programmazione di valore generale che possa indicare e definire obiettivi e programmare interventi in un'ottica pluriennale sull'assetto dei territori.

In tale contesto la Provincia si pone come ente intermedio di area vasta, attraverso l'adozione del PTPG, e in relazione alle leggi regionali di riferimento in ordine agli assetti dei territori di competenza.

2. Il ruolo del PTPG.

Il Piano Territoriale di Coordinamento è infatti l'atto di pianificazione attraverso il quale la Provincia ha modo di esplicitare il proprio ruolo nel contribuire a disegnare l'assetto del territorio, in coerenza con le politiche territoriali dell'ente regionale e coordinando due livelli di pianificazione: quello urbanistico comunale e quello provinciale.

Il Piano va considerato quale strumento strategico indirizzato alla cura delle vocazioni e degli interessi caratterizzanti i territori, mediante la loro tutela e valorizzazione.

La Provincia, già con il processo avviato dalle riforme amministrative della fine degli anni '90 (L. n. 59 del 15.03.1997, D.Lgs.n. 112 del 31.03.1998), aveva consolidato i poteri di amministrazione attiva successivamente sussunti prima nell'art. 15 della legge n. 142 del 08.06.1990 e poi nell'art. 20 del T.U. degli Enti Locali (D.Lgs.267 del 18.08.2000), che, al comma 2, prevede:

"2. La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, *predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento* che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;

d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali".

Da ultimo, nel configurare il nuovo ruolo delle Province, quali enti di area vasta, la L. 56 del 07.04.2014 conferma all'art. 1, comma 85, lett. a), tra le funzioni fondamentali la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento.

Nello specifico, l'art. 57 del D.Lgs. 112/1998 prevede che ... il piano territoriale di coordinamento provinciale, assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti.

La normativa di riferimento assegna alle province la competenza a elaborare e approvare il proprio piano territoriale di coordinamento, richiamando in ogni caso i principi di ampia partecipazione al processo di formazione delle scelte, dovendosi utilizzare strumenti idonei volti a garantire percorsi di consultazione con gli enti locali interessati.

Il Piano deve definire gli orientamenti strategici di assetto territoriale di area vasta in ordine agli aspetti idrogeologici, paesaggistici, ambientali, infrastrutturali e fornire agli enti locali interessati informazioni utili e necessarie alla elaborazione della pianificazione urbanistica di livello comunale. Esso rappresenta uno strumento indispensabile di ausilio per effettuare verifiche di sostenibilità delle modifiche e delle trasformazioni dei territori.

Un aspetto rilevante è inoltre quello connesso all'attribuzione al PTPG della valenza paesistico-ambientale, ai sensi del d.lgs. n. 42/2004.

Temi importanti infatti nella elaborazione del PTPG sono senza dubbio quelli dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile alla base dell'azione di redazione del piano. A tal fine, i PTPG, approfondiscono, attraverso opportuni studi e analisi, la conoscenza degli elementi di interesse naturalistico e paesistico, degli usi e delle caratteristiche dei suoli, dei fenomeni di dissesto idrogeologico e di degrado ambientale, anche al fine della defini-

zione del progetto di rete ecologica provinciale.

Il ruolo del PTPG, quale atto di programmazione generale, ha anche il compito di:

- dimensionare gli strumenti urbanistici comunali, indicando validi criteri per determinare la quantità e le caratteristiche delle aree di espansione necessarie per il soddisfacimento delle vocazioni locali;
- definire le competenze per le funzioni che, per natura e dimensioni, sono da ritenersi destinate al soddisfacimento di esigenze sovracomunali.

Tale processo pianificatorio necessita ovviamente del consenso delle singole amministrazioni.

L'attuazione delle disposizioni ricordate costituisce un importante campo di azione per i nuovi enti di area vasta, che assumono così un ruolo incisivo in materia di sviluppo produttivo, rafforzato anche dalla loro partecipazione alle attività di programmazione dei distretti industriali.

Il PTPG viene richiamato anche nella normativa in materia di commercio al fine di garantire l'integrazione tra pianificazione territoriale e programmazione di settore.

La competenza della Provincia sul PTPG non può essere scissa dal complesso delle funzioni fondamentali, che oggi tali enti continuano ad amministrare, nel senso che i contenuti del piano debbono necessariamente essere coerenti con la cura strategica di interessi provinciali, quali la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, la viabilità; la programmazione provinciale della rete scolastica, l'edilizia scolastica; la difesa del suolo, la tutela delle risorse idriche, la raccolta differenziata, il riciclaggio, lo smaltimento dei rifiuti, le discariche. Ciò significa che la Provincia svolge concretamente un ruolo di co-pianificazione e di governo degli assetti territoriali, ponendosi anche con funzione di coordinamento delle istanze di assetto comunali.

Il livello sovracomunale si caratterizza quindi come il livello di pianificazione più idoneo per la definizione degli assetti territoriali ed ambientali.

3.I contenuti.

I contenuti del PTPG promuovono le vocazioni del territorio provinciale e, in sostanza, ne indirizzano i processi di trasformazione, in conformità alle indicazioni regionali, avendo particolare riguardo alla tutela e alla valorizzazione di interessi intermedi, con una visione di area vasta che, cercando di non sacrificare le esigenze di ciascun territorio comunale, ne sublimi le visioni territoriali in una dimensione più ampia, pluriennale, di più grande respiro.

Detta pianificazione mira a sostenere le istituzioni locali nel compito di promuovere lo sviluppo “dal basso” e, nel contempo, supporta le province nell’azione di coordinamento dei percorsi dello sviluppo locale per accrescere la competitività del sistema nella sua unità e unitarietà.

Il piano, così come strutturato, dovrà fornire elementi di pianificazione di livello sovracomunale e dare indicazioni sugli aspetti territoriali di carattere idrogeologico, paesaggistico, ambientale, infrastrutturale, definendo sinergie tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile e il più generale contesto socio-economico.

A titolo d'esempio, i contenuti tematici dei piani possono essere organizzati rispetto ai suddetti obiettivi nelle seguenti articolazioni:

per il sistema ambientale: tutela del territorio, paesistica e delle acque; valorizzazione delle risorse naturalistiche e del territorio agricolo produttivo e rurale;

per il sistema insediativo funzionale: programmazione delle funzioni dei sub-sistemi locali; funzioni centrali strategiche; funzioni relative alla produzione e alla distribuzione delle merci; attività sovracomunali commerciali, turistiche e residenziali;

per il sistema della mobilità: reti e attrezzature per le relazioni di livello regionale e nazionale; reti e attrezzature di trasporto su strada per le relazioni interne provinciali, interbacinali e di bacini locali di mobilità; attività di trasporto pubblico; attrezzature per la logistica delle merci; mobilità urbana.

I contenuti e le previsioni del piano, articolando sul territorio le linee di intervento della programmazione socio-economica regionale, vogliono essere autentico anello di congiunzione orizzontale e verticale fra Comuni e

Regione.

La pianificazione provinciale, in coerenza con i principi generali di sostenibilità, sussidiarietà, partecipazione, rappresenta il livello di pianificazione integrata sul territorio di area vasta, capace di porsi quale cerniera tra le istanze locali e il contesto della pianificazione regionale e nazionale.

Nell’ambito degli aspetti territoriali, l’approccio metodologico deve, in primo luogo, riconoscere come centrale il tema della struttura urbana policentrica.

Infatti la Provincia deve verificare l’esistenza di organizzazioni intercomunali consolidate e attive, che hanno nel corso degli anni lavorato congiuntamente, unendo le forze per affrontare temi di carattere sovracomunale.

4.Le Strategie.

Da questa configurazione discendono due strategie importanti del PTPG:

- la valorizzazione delle differenze territoriali, culturali e delle potenzialità locali;
- l’organizzazione della fase di elaborazione secondo diversi tavoli di collaborazione con i Comuni.

Altro aspetto rilevante, che deve guidare la elaborazione del Piano, è quello di trovare il giusto equilibrio fra due tendenze apparentemente contrastanti quali lo sviluppo economico e la tutela ambientale, ovvero di promuovere e sostenere un innalzamento generale della qualità ambientale all’interno di un processo di sviluppo economico sostenibile.

Il PTPG, nello specifico, deve estendere la propria base di analisi a campi d’indagine di ordine naturalistico e paesistico affinché sia possibile integrare e rendere coerenti le scelte insediative e infrastrutturali con la salvaguardia dei valori ambientali e con gli obiettivi di sostenibilità.

In tale contesto, il duplice obiettivo del PTPG è quello di tutelare le risorse scarse e difficilmente riproducibili, come il suolo, e contemporaneamente, contribuire a migliorare la qualità degli interventi di trasformazione. A tale scopo, vanno individuati, oltre ad una serie di parametri quantitativi che i Comuni possono utilizzare in fase di elaborazione degli strumenti urbanistici comunali, an-

che articolati e specifici orientamenti progettuali diretti a ridurre gli impatti ambientali sia dei nuovi insediamenti che delle infrastrutture.

In pratica, vengono definiti un insieme di parametri quanti-qualitativi con la funzione di indirizzare le scelte locali e guidare i Comuni verso comportamenti sempre più sostenibili dal punto di vista ambientale.

5. Conclusioni.

In conclusione, il PTPG è un formidabile strumento per indirizzare l'attività di governo del territorio degli enti di area vasta e dei Comuni; specificare e recepire nel proprio contesto territoriale, le disposizioni delle previsioni contenute nel Piano Territoriale Regionale Generale (PTRG), rappresentare, insieme agli strumenti di pianificazione territoriale regionale, il criterio per verificare la compatibilità della pianificazione urbanistica

comunale; porsi come ineludibile riferimento per le azioni di copianificazione tra i diversi livelli istituzionali - sovranazionali, nazionali, regionali e locali - che abbiano rilevanza sul territorio provinciale.

Bibliografia essenziale

S. Moroni (2001), Pianificazione del territorio. Ragioni, bisogni, responsabilità, Città Studi Edizioni, Torino;

A. Filpa e M. Talia: Fondamenti di governo del territorio, Dal piano di tradizione alle nuove pratiche urbanistiche, Carocci Editore; 2009, Ristampa: 2^a (2017),

Collana: Biblioteca di architettura, urbanistica e design, ISBN: 9788843046263;

Dossier UPI (2019): le province oggi e domani, in

<https://www.provinceditalia.it/dossier-upi-le-province-oggi-e-domani/>