

## **4. Considerazioni finali**

### **4.1. La compresenza dei diversi strumenti di pianificazione di area vasta**

**Piani territoriali di coordinamento provinciale**

**Piani paesaggistici**

**Piani straordinari per le aree a rischio molto elevato**

**Piani per l'assetto idrogeologico**

Già in sede di prima analisi dei contenuti di alcuni Piani territoriali di coordinamento provinciale nell'ambito del Rapporto 2002, si erano evidenziate alcune caratteristiche dei PTCP legate ai contesti istituzionali e operativi, oltre che al merito tecnico, di cui si era solo intuitivamente valutata la portata.

Nel Rapporto 2002, infatti, si affermava che laddove si registra la compresenza di diversi strumenti di pianificazione di area vasta si è più avanti nel superamento della separatezza degli strumenti e che il PTCP sempre più si configura come un piano con “capacità e potenzialità di armonizzazione”:

- delle conoscenze che riguardano lo stato di fatto e la consistenza del patrimonio insediativo, anche di interesse storico, e di quello naturale e paesaggistico, nonché dei dissesti e delle situazioni di degrado di vario tipo;
- del rapporto fra le istituzioni presenti sul territorio, con particolare riguardo al nodo delle relazioni fra indicazioni programmatiche, tipiche della regione, e concrete azioni di trasformazione, tipiche della pianificazione urbanistica locale;
- delle politiche preventive di difesa del suolo in una sorta di processo di ritorno dalla dimensione puramente fisica della pianificazione di bacino ad una dimensione amministrativa controllabile (non è infrequente l'appartenenza di territori provinciali alla pianificazione di più autorità di bacino);
- normativa, soprattutto in relazione a disposizioni concorrenti derivanti da altre pianificazioni specialistiche (pianificazione paesaggistica e delle aree protette), ma anche nello specifico della difesa del suolo tra norme derivate dagli strumenti tipici (piani stralcio di bacino, piani straordinari, piani di assetto idrogeologico ecc) e norme urbanistiche locali;

- del sistema dei vincoli e delle conseguenti limitazioni delle azioni di trasformazioni in un passaggio progressivo ad una logica che vede la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale come "dato del progetto di trasformazione";
- degli approfondimenti prescrittivi legati alla difesa del suolo relativi ai centri edificati.

Il PTCP, in sostanza, sembra in grado di garantire la copertura dell'intero territorio provinciale come momento di sintesi delle conoscenze e delle prescrizioni e tende a stabilizzarsi come strumento unitario di raccordo tra le amministrazioni di livello sovraordinato (Amministrazione statale, Autorità di bacino, Enti parco, Regioni) e i Comuni.

Nelle situazioni nelle quali i riferimenti sono scarsi o inesistenti e la pianificazione provinciale è assente o solo appena iniziata, o priva dei riferimenti normativi di base adeguati alla legge 142/1990, la pianificazione di bacino, nelle sue forme ancora parziali (piani stralcio e PAI) è l'unico elemento di riferimento per la pianificazione comunale, il che non protegge dal rischio assai concreto di una lentezza eccessiva nel trasferimento ai comuni dei contenuti più strutturali.

Quanto esposto, fa emergere la necessità del completamento sia degli strumenti specialistici che di quelli generali, ciò anche al fine di consentire l'efficace interazione tra i loro differenti contenuti. E' solo attraverso una maggiore interazione e condivisione dei contenuti tra i differenti strumenti di governo del territorio, infatti, che è possibile affrontare efficacemente le problematiche legate alla difesa del suolo ed alla tutela del territorio in generale, programmando strategie ed interventi e sviluppando una incisiva azione che conduca ad un uso del territorio coerente con le sue reali possibilità di utilizzazione.

La sentenza della Corte Costituzionale 524/2002 (che sostanzialmente assume la pianificazione territoriale come elemento di raccordo tra le previsioni della pianificazione di bacino e le scelte comunali) e l'avvio da parte dell'Autorità di bacino del Po di una specifica procedura di "integrazione" tra i PAI e i PTCP, rafforzano questa linea di tendenza soprattutto nella direzione della complementarietà e della integrazione.

In sostanza, in sede di pianificazione provinciale le disposizioni derivanti da livelli superiori o collaterali, a partire da quelle legate alla difesa del suolo, potrebbero trovare momenti di specificazione e approfondimento che ne facilitino il trasferimento alla dimensione operativa comunale, titolare dei poteri abilitativi. Un arricchimento della informazione e dei

conseguenti vincoli che, se lasciato senza mediazioni, nel passaggio da un livello nazionale e di bacino o regionale a quello comunale, rischierebbe facilmente di perdere i necessari elementi di coerenza metodologica e di contesto. In altri termini, la dimensione provinciale appare in genere ottimale per conciliare i caratteri peculiari dei luoghi con le esigenze di omogeneità e di garanzia scientifica delle valutazioni tecniche da cui derivano sia i vincoli e le limitazioni alle trasformazioni che le opportunità di sviluppo.

Questi principi sono validi laddove vi è concreta sperimentazione e presenza di piani. Ed è al fine di evidenziare in termini più articolati lo stato delle relazioni fra i diversi strumenti di area vasta che è stato elaborato, già nel Rapporto 2002, uno specifico indice di “compresenza”.

Il quadro sulla compresenza dei diversi strumenti di pianificazione (Piani territoriali di coordinamento provinciale, Piani paesaggistici regionali, Piani straordinari per le aree a rischio idrogeologico molto elevato, Piani stralcio per l'assetto idrogeologico), indirettamente indicativo circa la potenziale interazione dei loro differenti contenuti, è stato elaborato con riferimento ai territori delle Province ed è rappresentato nella **figura 4**.

Lo scenario mette in evidenza come vaste aree del Paese, soprattutto localizzate al Sud, siano scarsamente dotate o addirittura sprovviste di alcuni strumenti di pianificazione capaci di tutelare il territorio, in particolare laddove siano previste profonde trasformazioni. Ma anche in aree tradizionalmente attente al binomio *uso coerente del territorio - programmazione*, in alcuni casi, vi è una insufficiente compresenza degli strumenti finalizzati alla tutela dell'integrità fisica ed ambientale del territorio.

Rispetto al Rapporto 2002, gli approfondimenti effettuati hanno portato alla definizione di 4 livelli di compresenza.

Sono complessivamente **37** i territori provinciali nei quali il dispiegamento degli strumenti di pianificazione di area vasta può essere considerato completo, in cui risultano quindi approvati o adottati tutti gli strumenti di pianificazione di area vasta presi in considerazione (alta compresenza).

Il processo può essere considerato invece in via di completamento, in tempi brevi o medi, per **29** territori provinciali (media compresenza). Si tratta di aree nelle quali sono presenti sia i Piani paesaggistici che i Piani straordinari per le aree a rischio, mentre sono in via di adozione i Piani provinciali e i Piani di assetto idrogeologico (a volte riferiti a parti di

territorio interessate da più autorità di bacino). A tale categoria sono assimilati anche i territori provinciali per i quali in generale risultino in fase di elaborazione o adottati-approvati i PTCP ed i PAI.

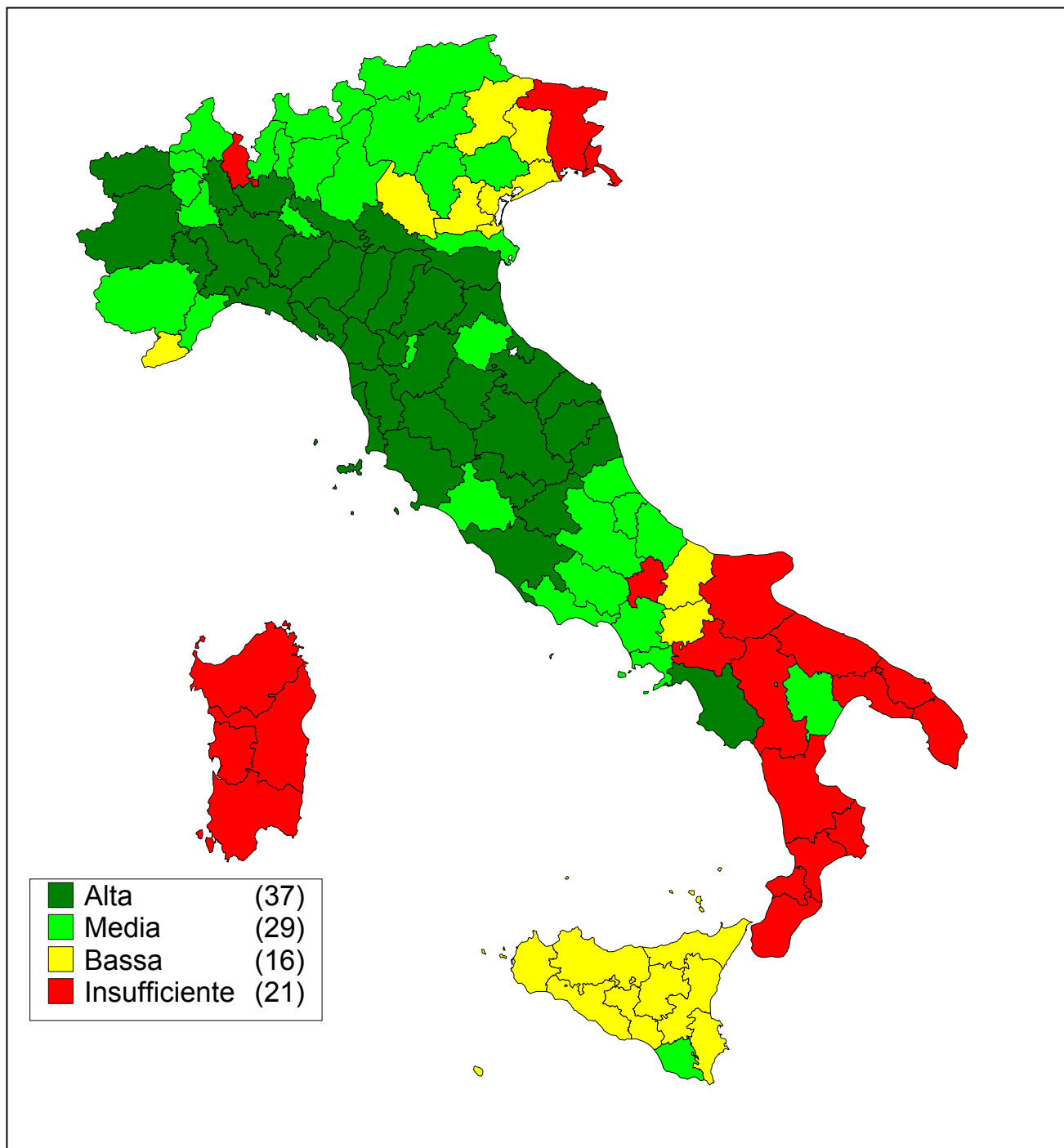
Sono, invece, **16** i territori provinciali nei quali la compresenza degli strumenti di pianificazione può considerarsi “bassa” e per i quali si prevede il completamento della pianificazione in tempi medi o medio lunghi. In queste aree, dove sono presenti i Piani Paesaggistici e i Piani straordinari, risultano in fase di elaborazione sia la pianificazione di bacino che quella provinciale.

Sono, infine, **21** i territori provinciali per i quali il livello di compresenza risulta nella sostanza “insufficiente” poiché si registra l'assenza di almeno una tra le tipologie di piano prese in considerazione, (anche in riferimento a PAI che interessano solo porzioni di territorio)

Il quadro generale sulla compresenza degli strumenti di pianificazione di area vasta, elaborato con riferimento ai territori provinciali, è rappresentato nella **figura 4**.

**Figura 4 Compresenza dei differenti strumenti di pianificazione su base provinciale**

Pianificazione territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)  
Pianificazione paesaggistica regionale (PTP)  
Piani straordinari per le aree a rischio idrogeologico molto elevato (PS)  
Piani per l'assetto idrogeologico (PAI)



Dati Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio – Unione delle Province d'Italia  
Direzione Difesa Territorio – *Segreteria Tecnica Difesa Suolo* (aggiornamento ottobre 2002-marzo 2003)