

Lezione 2 – I piani sovracomunali

Si rimanda al *Capitolo 4 – I piani sovracomunali* (pagg. 67-98) del manuale «La regola dell'arte»; con una integrazione relativa alla loro introduzione in normativa ed alla nozione di «area vasta».

La definizione normativa dei piani urbanistici sovracomunali

La pianificazione urbanistica sovracomunale è sempre stata caratterizzata dalla duplice finalità delle funzioni da assolvere, ora di tutela, ora di sviluppo; con delle commistioni a volte esplicite a volte incoerenti.

Il primo piano urbanistico sovracomunale introdotto nell'ordinamento italiano (il piano territoriale paesistico, così definito dall'articolo 5 della legge 1497/1939 in materia di protezione delle bellezze naturali), risulta conformativo della proprietà edilizia, con finalità di tutela riferite a «*vaste località incluse nell'elenco di complessi di cose immobili valore estetico e tradizionale e di bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e come punti di vista o di belvedere, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in un modo pregiudizievole alla bellezza panoramica*».

Fa quindi seguito il piano territoriale di coordinamento (PTC), che la legge urbanistica 1150/1942 introduce (articoli 5 e 6) «*allo scopo di orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale*», alle cui prescrizioni i Comuni devono uniformare i propri PRG. Strumento che ha prodotto solo in riferimento alle cronache storiche: la Commissione interministeriale, nominata nel 1950 al fine di proporre le relative norme regolamentari, concluse i lavori (con una impostazione rimasta, per altro, allo stato preparatorio) con la raccomandazione di precisare la nozione di piano territoriale di coordinamento quale «piano regionale», in quanto il riferimento alle Regioni a statuto ordinario previste dalla Costituzione appariva la soluzione logica rispetto al nuovo sistema istituzionale.

L'idea di piano territoriale, di ordine urbanistico e spaziale inteso a regolare la distribuzione delle attività che si svolgono intorno alla produzione, propugnata dall'INU (presieduto, nel dopoguerra, da Adriano Olivetti), coinvolge le politiche di sviluppo attuate in connessione con la ricostruzione post-bellica, e si consolida nelle politiche di programmazione degli anni dal '50 al '70 del secolo scorso. Applicata soprattutto nei provvedimenti legati all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con i quali si è cercato di abbinare la pianificazione territoriale alla programmazione economica con la finalità di conseguire sia un ordinato sviluppo degli insediamenti sia una specifica infrastrutturazione del territorio quale incentivo e garanzia degli investimenti, coinvolge anche la definizione di nuovi strumenti urbanistici. Al PTC (ex articolo 5 legge 1150/1942) fanno riferimento il piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale (introdotto con la legge 634/1957) e il piano di sviluppo urbanistico della comunità montana (introdotto con la legge 1102/1971); strumenti urbanistici che hanno la finalità di orientare l'assetto territoriale in funzione dello sviluppo economico, con indicazioni alle quali si devono conformare gli strumenti urbanistici comunali, e che, anche se suscitano scarsa attenzione, sono tuttora presenti nella legislazione regionale.

Negli anni '70, le prime leggi urbanistiche regionali hanno accolto solo in parte l'idea di pianificazione territoriale urbanistica estesa all'intero territorio regionale, orientandosi prevalentemente alla definizione di un «quadro territoriale di riferimento» del «piano regionale di sviluppo». Orientamento determinato dal modello di sviluppo – prevalente nel periodo – di crescita quantitativa, definito della «crescita illimitata», nel quale la commistione fra programmazione economica e pianificazione territoriale viene sostanzialmente ricercata per regolare i meccanismi dello sviluppo economico di una società industriale, garantendo la distribuzione sul territorio degli insediamenti e la loro utilizzazione da parte degli operatori. Impostazione che permane sostanzialmente nella definizione normativa del piano territoriale di coordinamento provinciale (introdotto con l'articolo 14 della legge 1422/1990), al quale successivamente verranno attribuite finalità di “piano delle tutele” nell'ambito dei provvedimenti di decentramento amministrativo (con l'articolo 57 del d.lgs. 112/1998).

Di maggiore attualità risultano invece gli ulteriori piani sovracomunali con finalità di tutela ambientale, il piano di bacino (introdotto con la legge 183/1989) e il piano del parco (definito dalla legge 394/1991), che si affincano al piano paesaggistico; non solo in quanto la tutela dell'integrità fisica e culturale del territorio costituisce uno degli obiettivi prioritari del governo del territorio, secondo la prevalente accezione accolta nelle leggi regionali, ma anche in quanto incidono direttamente sulla regolamentazione urbanistica ed edilizia, avendo come utente finale il cittadino che richiede una autorizzazione edilizia.

In questo ambito risulta anomalo il piano regolatore portuale (PRP), un piano di settore che *«si colloca nel novero dei piani speciali di competenza di quegli enti pubblici, diversi da Regione e Comune, ai quali leggi statali o regionali attribuiscono specifiche funzioni di pianificazione territoriale»* (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 2932/2007), e che risulta sovracomunale quando incide sul territorio di più comuni contermini.

L'eccesso di regolamentazione in materia di piani urbanistici sovracomunali, il mancato coordinamento delle loro finalità e l'inesistente armonizzazione degli obiettivi, ha creato uno stato di confusione, registrabile nel dibattito in merito alla cd «pianificazione di area vasta» (sulla quale si ritorna nel capitolo relativo ai programmi di attuazione), che ne rende problematica l'attuazione, nonostante si avverta fortemente la loro necessità.

La nozione di Area Vasta

Sia nei programmi di sviluppo economico sia nella pianificazione urbanistica sovracomunale, per indicare il riferimento ad una aggregazione territoriale di più enti locali, si fa ricorso alla definizione di **area vasta**, termine non individuato con una nozione univoca.

Nella normativa nazionale il termine «area vasta» è stato introdotto in riferimento all'erogazione dei servizi di natura socio-sanitaria-assistenziale da parte delle città metropolitane, nell'ambito delle funzioni originariamente attribuite dalla legge 142/1990 in materia di ordinamento delle autonomie locali; termine che il successivo d.lgs. 267/2000 TU degli Enti locali ha trasformato in «ambiti sovracomunali».

Con riferimento alla pianificazione territoriale il termine «area vasta» risulta utilizzato in provvedimenti diversi. L'Avvocatura dello Stato, nel ricorso del Governo avverso la legge urbanistica della Regione Friuli V.G. (Corte Costituzionale, sentenza 286/2007), fa coincidere la *«pianificazione territoriale di area vasta»* con le competenze urbanistiche che il TU Enti locali attribuisce alle Province. Il CIPE, per il finanziamento delle opere ricadenti nel cd Quadrilatero Umbria Marche (delibere 93/2002 e 101/2006), in assenza di qualsivoglia riferimento alle legislazioni urbanistiche sia della Regione Umbria sia della Regione Marche, prevede la *«elaborazione di un "piano di area vasta" (PAV) quale strumento che, oltre a regolare l'intervento di infrastrutturazione viaria, organizza, lungo gli assi considerati, la distribuzione spaziale degli insediamenti produttivi e dei nodi logistici, nel presupposto che al miglioramento dell'accessibilità consegue una maggiore crescita economico-produttiva, fungendo così anche da piano di sviluppo economico dell'area interessata dall'intervento»*.

Le legislazioni regionali individuano l'area vasta con riferimento ad ambiti territoriali diversificati, ed attribuiscono le relative competenze ad Enti diversi.

La Regione Liguria (l.r. 12/1991, articolo 2) e la Regione Lazio (l.r. 14/1999, articoli 6 e 21) fanno coincidere l'area vasta con l'area metropolitana e ne attribuiscono le funzioni alle rispettive Città metropolitane.

La Regione Piemonte (l.r. 16/1989, articolo 11), la Regione Emilia Romagna (l.r. 3/1999, articolo 12), la Regione Molise (l.r.34/1999, articolo 5), la Regione Calabria (l.r. 13/2005, articolo 10; limitatamente ai piani di difesa delle coste) e la Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 1/2006, articolo 8) attribuiscono alla Provincia le funzioni di area vasta.

La Regione Toscana (l.r. 77/1995, articolo 5) e la Regione Basilicata (l.r. 17/1996, articolo 5) individuano l'area vasta con riferimento ad un ambito territoriale sub-provinciale, attribuendone l'individuazione e la regolamentazione alle Province.

La Regione Puglia ha approvato le «Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta» (D.G.R. 1072/2007) quale «*strumento di riferimento per la redazione e per la successiva gestione amministrativa, esecutiva e finanziaria dei Piani Strategici di Area Vasta e dei relativi progetti*» da finanziare con le risorse del FAS (Fondo aree sottoutilizzate) ripartite dal CIPE.