



Risultanze del questionario "Pianificazione e progettazione strategica per il governo del territorio" Marzo 2007

Il questionario, unitamente ad alcuni dati socio-economici e territoriali offre una base conoscitiva ai Comuni della rete, per approfondire il tema della pianificazione e del governo del territorio e dello sviluppo sostenibile.

La riflessione si inserisce in una fase in cui la Regione Piemonte sta approntando la redazione del nuovo piano territoriale regionale e del piano paesaggistico parallelamente alla stesura della nuova legge di governo del territorio del Piemonte.

Per cogliere il passaggio dal tradizionale concetto di urbanistica (come materia e come procedimento complesso) verso il nuovo concetto di governo del territorio (come processo) e, al tempo stesso, per rilevare gli orientamenti dei Comuni della rete, il questionario è stato articolato in due sezioni, con l'obiettivo di mettere in atto nuove politiche di governo del territorio e di sviluppo locale:

- la prima sezione rileva gli strumenti urbanistici e territoriali, fin qui gestiti secondo le procedure della legge regionale 56/1977 sulla tutela ed uso del suolo;
- la seconda sezione si prefigge di percepire le problematiche e l'interesse dei Comuni della rete verso una visione strategica e di governance locale del territorio.

Al questionario ha risposto il 75% dei Comuni della rete (di fatto mancano alcuni Comuni con popolazione inferiore a 500 abitanti non intercettati per l'intervista).

Prima di commentare i dati rilevati, va premesso che l'interpretazione dei temi proposti dal questionario non è univoca, presumibilmente per effetto del forte ancoraggio all'attuale modello procedimentale e per la necessità di maturare e capire la nuova visione strategica del governo del territorio anche rispetto all'innovazione del linguaggio e del glossario.

Sugli strumenti urbanistici e territoriali gli spunti di riflessione ruotano attorno a due aspetti.

Il primo aspetto comprende un gruppo di domande tra loro collegate, in ordine all'anno di approvazione del Piano Regolatore Generale Comunale, ai suoi aggiornamenti e tipologie, alle procedure e tempi di approvazione del piano e delle sue varianti.

In particolare, si è rilevata un'estesa propensione a considerare le varianti strutturali come un nuovo piano regolatore comunale con conseguente difficoltà a risalire alla radice dello strumento originario e a rilevare le diverse tempistiche di approvazione.

Secondo i dati esaminati l'11% dei piani è anteriore al 1980 e il 22% è approvato dal 1980 al 1989. Il numero più consistente di piani è approvato nel decennio '90-'99, pari al 39% , seguito da un 28% di piani approvati dal 2000 ad oggi.

La tempistica di approvazione è assai variegata: da un minimo di 2-3 anni, a 4-5 anni e persino fino a 7 anni. Alcune varianti hanno avuto una tempistica più breve: da 6 ad 8 mesi, ma anche assai lunga, 6 anni.

Alcuni Comuni della rete hanno il PRGC e varianti strutturali in corso d'iter o non hanno ancora del tutto adeguato gli strumenti alle diverse normative di settore (ad es. commercio, acustica, regolamento edilizio) e al PTP, tanto da ritenere che tale situazione sia comune in tutto il Piemonte.

Sulle procedure e tempistiche di approvazione degli strumenti urbanistici, il numero di osservazioni critiche è elevato ed evidenzia, sia tempi burocratici troppo lunghi e inaccettabili perchè non collimano con i tempi del mandato amministrativo e con i cambiamenti che intervengono sul territorio, sia procedure complesse, farraginose e in taluni casi contraddittorie e inutili, unite anche a mancanza di indicazioni precise da parte degli organismi preposti. Unanime è l'indicazione di snellire i procedimenti.

Un secondo aspetto riguarda gli adeguamenti degli strumenti alle normative vigenti ed al PTP.

Una elevata percentuale, pari al 61%, ritiene di avere il piano adeguato alla normativa vigente a fronte di un 11% che ritiene di averlo solo in parte adeguato e di un 28% che ritiene invece di non averlo adeguato. Il dato andrebbe ulteriormente approfondito. Comunque si registra una percentuale elevata, pari all'83%, di aggiornamenti del PRGC.

Rispetto alla tipologia delle varianti il 20% attiene a varianti strutturali, il 31% a varianti parziali, il 20% ad adeguamenti normativi imposti dalla pianificazione sovracomunale e il 29% ad adeguamenti a normative di settore (v. commercio, acustica, regolamenti edilizi).

Riguardo all'adeguamento del PRGC al PTP emerge un'elevata percentuale di piani adeguati (61%) contro un 6% di piani solo in parte adeguati e un 33% di piani non ancora adeguati. Anche questo dato andrebbe ulteriormente approfondito.

Sulla visione strategica e sulla governance locale, funzionale alla rilevazione delle problematiche e dell'interesse dei Comuni della rete a muoversi nella nuova concezione di governo del territorio si è rilevato quanto segue:

- ✓ l'89% non ha ancora promosso/attuato processi di pianificazione/programmazione su base territoriale con altri enti pubblici: ove segnalati riguardano realtà in cui opera un'Unione di Comuni o si stanno avviando primi passi nella redazione del piano paesistico o del piano territoriale integrato
- ✓ analoga percentuale si registra per quanto attiene ai processi di pianificazione integrata (concertata) con soggetti privati. Alcune esperienze segnalate sono limitate ad aspetti di convenzionamento con privati, ad eccezione del Comune di Cureggio, unico Comune della rete ad avere attuato tali processi partecipando ad un PIRU – Programmi integrati di riqualificazione urbanistica edilizia ed ambientale (v. art. 16 legge 17 febbraio 1992, n. 179 e l.r. 18/1996)

- ✓ l'83% è interessato ad avviare/sviluppare/partecipare a un percorso di pianificazione strategica e di governance locale: una buona base di partenza per i Comuni della rete. Viene evidenziato, in particolare, che la partecipazione ad un percorso di pianificazione strategica e di governance locale è indicato nel caso di condivisione di progetti, in senso ampio, a livello provinciale e con altri comuni contermini, su temi particolari e di sicuro interesse e coinvolgimento.
- ✓ il 71% ritiene che attualmente l'organizzazione del territorio sia idonea a realizzare processi finalizzati allo sviluppo sostenibile del sistema territoriale. Tuttavia, perché tale idoneità sia effettiva occorre creare le opportunità perché i giovani non abbandonino i comuni d'origine e perché cresca la qualità della vita e la rete dei servizi. L'idoneità è anche da valutare in relazione agli obiettivi politici e al loro orientamento all'organizzazione, cioè all'assetto attuale in rapporto all'utilizzo quotidiano e alle caratteristiche fisico-urbanistiche del territorio, ed anche all'obiettivo di sviluppo sostenibile come processo di risparmio e gestione del territorio come bene non rinnovabile (es. spazio urbanizzato da ridestinare, rispetto a nuovi ampliamenti: il recupero dei vecchi casseri agricoli in ambito urbano come residenza o servizi. La gestione e salvaguardia delle aree agricole coltivate, dei percorsi naturali, delle aree di pregio rispetto a nuovi insediamenti e utilizzi)
- ✓ il 71% ritiene che gli strumenti comunali di pianificazione tengano conto delle relazioni e delle reti sovracomunali, sia fisiche che immateriali, evidenziando comunque un'attestazione delle reti su modelli vecchi (v. viabilità, ferrovie, rete tecnologica) e la necessità che lo strumento di gestione tenga conto della pianificazione dei contermini e delle previsioni a livello provinciale/regionale per le infrastrutture extracomunali, in modo da adeguarsi consapevolmente alle modifiche previste
- ✓ solo il 28% ritiene che gli strumenti siano proiettati/inseriti in una strategia di area vasta e e comunque tale visione, per alcuni, è presente solo nelle contingenze; inoltre gli strumenti urbanistici dovrebbero considerare il rapporto del territorio con la pianificazione di area vasta (ad es. PTCP), proprio per darsi contenuti non contrastanti.

Il secondo nucleo di domande tese a rilevare l'interesse dei comuni ad intraprendere un nuovo governo del territorio evidenzia la seguente ripartizione percentuale rispetto agli item proposti:

- ✓ 19%: processi, programmi, interventi in una dimensione territoriale sovracomunale. Non emergono esempi di concertazione a scala sovracomunale, ad eccezione del Comune di Cureggio che ha aderito nel 2006 ad un Accordo di pianificazione per lo sviluppo sostenibile del Basso Cusio e del Borgomanerese (all'accordo partecipano 13 Comuni dell'Area). Inoltre viene segnalato un tentativo di attuazione di un piano regolatore intercomunale senza seguito operativo
- ✓ 19%: organizzazione del territorio in una visione di cooperazione/concertazione tra enti e "attori" locali
- ✓ 20%: attivazione di politiche perequative tra Enti. Il tema è comunque da approfondire per la complessità e la novità
- ✓ 19%: sistematico modello processuale in rapporto con i Comuni facenti parte del "sistema territoriale" (ad es. marketing territoriale, partenariato su progetti infrastrutturali, gestione di servizi). Tema da approfondire per uscire dal localismo.
- ✓ 23%: partecipazione a programmi integrati candidati a finanziamenti/contributi comunitari: ritenute risorse effettivamente spendibili.

Il dato d'insieme è confortante. Ora occorre lavorare per una complessiva comunione di intenti.

Il gruppo di domande sull'ambito di autonomia decisionale, sui rapporti istituzionali e sui modelli operativi viene qui sintetizzato con le osservazioni formulate.

1. Ambito di autonomia decisionale in relazione alla pianificazione strategica deve avere il Comune nei rapporti con gli altri Enti locali la Provincia e la Regione

- ✓ Per alcuni può essere valorizzata attraverso la definizione di strategie comuni di sviluppo e di governo del territorio e la concreta individuazione di obiettivi comuni, condividendo metodi e strumenti di pianificazione.
- ✓ Altri ritengono che debba essere limitato agli ambiti strettamente locali e a difesa degli interessi di cultura locale, in rapporto dialettico con gli enti a cui competono le scelte relative ai processi di sviluppo di area vasta.
- ✓ Per altri il Comune deve essere autonomo con regole certe e definite, operando in coerenza con le linee generali dettate da Province e Regione, in altri termini l'autonomia comunale deve essere compatibile con i livelli di pianificazione sovraordinati nella condivisione degli obiettivi e delle scelte strategiche
- ✓ In un'ottica ascendente, si ritiene che i piccoli Comuni debbano concertare con i territori limitrofi una pianificazione strategica da proporre a Provincia e Regione, ovvero debbano definire gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione a valenza strategica per il proprio territorio.

2. Rapporto istituzionale deve intercorrere tra gli Enti locali la Provincia e la Regione in merito alla pianificazione strategica

- ✓ Per alcuni il rapporto deve basarsi su una concertazione spedita ed efficace, ma anche su una coprogrammazione e codecisione, riconfigurando il ruolo di verifica, controllo e indirizzo degli enti sovraordinati
- ✓ Per altri va rafforzato il ruolo della Provincia, fatta salva l'autonomia del Comune, anche prevedendo un intervento degli enti sovraordinati in caso di controversie
- ✓ Altri evidenziano principalmente un'esigenza di supporto, consulenza e coprogettazione
- ✓ Altri ritengono che si debba dare attuazione ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza o che il rapporto tra enti debba essere paritario, perché tuttora vige un rapporto gerarchico

3. Modelli operativi da sviluppare per passare dall'attuale pianificazione al governo strategico del territorio e al coinvolgimento responsabile dei vari attori (pubblici e privati) ad ogni livello

- ✓ Alcuni ritengono che oltre a condividere metodi e strumenti di pianificazione e modelli operativi, occorre attivare Tavoli di lavoro, a composizione politica e tecnica, consultazioni metodiche con gli operatori socio-economici e, soprattutto, una sinergia sistematica tra i vari attori coinvolti nell'attuazione della pianificazione strategica del territorio.

Tra i modelli di riferimento si indica quello dello sviluppo locale e quello proposto dal Fornez, secondo il quale le azioni sui temi della pianificazione, programmazione, valutazione e controllo delle funzioni amministrative interne alla pianificazione e alla gestione dei servizi pubblici locali, ai rapporti con gli enti strumentali e con gli altri livelli governativi. Le azioni potrebbero riguardare interventi formativi, affiancamento consulenziale e sensibilizzazione attraverso momenti di diffusione

- ✓ Altri sollecitano la revisione totale della procedura di approvazione degli strumenti urbanistici
- ✓ Altri, in controtendenza, evidenziano il rischio di aumentare le tempistiche necessarie per l'iter di pianificazione del territorio estendendo il coinvolgimento degli attori'esigenza di utilizza

Considerate le diverse sfaccettature delle osservazioni, non si ritiene opportuno in questa fase aggiungere ulteriori commenti, lasciando al dibattito e al lavoro comune la realizzazione concreta del nuovo governo del territorio.

Gruppo di progettazione:.

Maria Luigia GIORIA, Coordinamento Comuninrete , Consigliere del Comune di Romagnano S.
Giuseppina ZANINETTI, Sindaco del Comune di Cureggio
Adriano FONTANETO, Sindaco del Comune di Fontaneto
Carlo BACCHETTA, Sindaco del Comune di Romagnano S.
Marino SPAGNOLINI, Sindaco del Comune di Fara N.
Elena CIMMINO, Consigliere del Comune di Grignasco
Mauro GIUDICE, Dirigente Settore Pianificazione territoriale Regione Piemonte
Roberto RIPAMONTI, Urbanista ed esperto di pianificazione territoriale
Marco LEONARDI, Responsabile CSI-Piemonte sede di Novara