La **Provincia** e il **PPR**

ELABORAZIONE

Settore Pianificazione Territoriale, Politiche Comunitarie, Programmazione ed Informativo Territoriale
Via Liguria, 60 | Oristano
infoprogrammazione@provincia.or.it | Tel. 0783.314455

Dirigente: dott. arch. Ugo Boca

a cura di: dott. arch. Enrica Campus

24 febbraio 2011

PROCESSO PARTECIPATIVO “SARDEGNA NUOVE IDEE”

NOTE TECNICHE per un CONTRIBUTO PROPOSITIVO alla 1^ REVISIONE PERIODICA del PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE.

Premessa

La pianificazione, a qualunque scala e su qualunque fronte si esplichi, necessita di un processo di coinvolgimento di tutti i soggetti che, a vario titolo, concorrono alla sua strutturazione in quanto protagonisti delle trasformazioni e dei cambiamenti del contesto pianificato.
Questo coinvolgimento è ancora più necessario quando ci si riferisce alla pianificazione paesaggistica, in quanto nella definizione stessa di paesaggio è già insito il ruolo delle popolazioni.
Il riconoscimento del “ruolo” delle popolazioni locali si può tradurre sia nell’attività amministrativa propriamente detta e sia nel riconoscimento del ruolo che gli Enti Locali svolgono nei processi di pianificazione in quanto espressione del governo del territorio e, più in particolare, di quella “determinata parte” di esso che si fa paesaggio.
Il ruolo, così assunto, viene esplicitato attraverso i compiti e le funzioni che ciascun Ente deve assolvere per il perseguimento dei prestabiliti obiettivi di qualità paesaggistica, posti alla base della pianificazione, nei quali si riversano quelle regole etiche, non scritte, fondanti lo sviluppo e la crescita di ogni comunità.

Nel concorrere alla pianificazione e gestione (così come specificato nella Convenzione Europea del Paesaggio), gli Enti assumono pari dignità istituzionale, ciascuno nel rispetto delle prerogative come definite nel Titolo V della Costituzione:

art. 114
“[.....] I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”;

art. 118
“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.”

Già a partire quindi dalla Costituzione sono messe in evidenza le funzioni delle Province che, perciò, dovranno assicurare, all’interno del proprio territorio, l’amministrazione di interesse sovra comunale.
Le funzioni delle Province sono poi ribadite e specificate dall’art. 5 della Legge Regionale n. 9 del 12 giugno 2006 “Conferimento di funzioni e compiti agli Enti Locali”:

"1. La Provincia:

a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione;

b) concorre alla determinazione degli atti della programmazione regionale secondo norme dettate dalla legge regionale;

c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi degli atti della programmazione regionale, propri programmi pluriennali, sia di carattere generale che settoriale, e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei Comuni.

2. La Provincia, ferme restando le competenze dei Comuni, predispone ed adotta gli atti di pianificazione territoriale di livello provinciale ai sensi della L.R. 22 dicembre 1989, n. 45 "Norme per l'uso e la tutela del territorio" e successive modificazioni.

3. Spettano alle Province funzioni e compiti che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nell'ambito delle seguenti materie:

a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
c) valorizzazione dei beni culturali;
d) viabilità e trasporti;
e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
f) caccia e pesca nelle acque interne;
g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale;
h) rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
i) servizi sanitari, d'igiene e profilassi pubblica;
l) compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica e alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica;
m) raccolta ed elaborazione di dati ed assistenza tecnico-amministrativa e, ove necessario, economica e finanziaria, agli enti locali.

4. Fino all'adeguamento della legislazione regionale a quanto previsto dal presente articolo, per quanto non previsto dai titoli seguenti, restano ferme le competenze attribuite dalle vigenti disposizioni."

Le funzioni riconosciute alle Province nel trasferimento di competenze restano in parte inattuate o disconosciute nel loro svolgimento, non tanto per quanto riguarda le attività di ordinaria amministrazione correlate alle varie materie, quanto, maggiormente, per quelle connesse alla programmazione.
Benché riconosciuto e ribadito il ruolo intermedio delle Province in termini istituzionali, proprio per la mancanza di un adeguamento normativo, allo stato attuale resta invece soltanto enunciato ed inespresso il loro ruolo di coordinamento effettivo.

Il vuoto normativo ha innescato un processo per il quale spesso le Province non sono riuscite ad essere sempre reali interpreti dell'espressione del proprio territorio, ma, più spesso, sono state relegate a semplici spettatrici di decisioni e scelte che, in particolare per quanto attiene ai processi di pianificazione, in alcuni casi hanno comportato trasformazioni e modifiche degli assetti territoriali che hanno finito con il condizionare lo stesso ente intermedio.

Se da un lato si riconosce l'effettiva necessità di una nuova Legge Urbanistica Regionale che tenga conto dei grandi cambiamenti avvenuti nel campo della disciplina urbanistica, anche ai fini del

recepimento della Convenzione Europea del Paesaggio e per l'attuazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, che hanno modificato l'approccio stesso alla pianificazione a tutti i livelli, dall'altro si tenta di individuare un processo che consenta nell'immediato l'esplicitazione di un ruolo attraverso lo svolgimento controllato di determinate funzioni.

In questo contesto, probabilmente, è possibile suddividere la disputa, in materia di pianificazione e strumentazione trasversale, in due parti: una relativa al ruolo, da definire attraverso specifico atto legislativo (Legge Urbanistica), ed una seconda relativa a funzioni e compiti (o attività), che potrebbero rientrare, molto semplicemente, all'interno del dispositivo normativo del Piano Paesaggistico Regionale.

In sintesi:

- ruolo della Provincia ——— **LEGGE URBANISTICA REGIONALE**
- attività della Provincia ——— **NORME DEL PPR**

Al tema della pianificazione tout court si innestano tutti gli strumenti e le procedure trasversali, quali la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), la Valutazione di Incidenza (VIncA), le autorizzazioni paesaggistiche, le verifiche di coerenza o alcuni Piani di Settore.

In particolare le funzioni amministrative della VAS e della VIncA sono state assegnate alla Provincia attraverso la L.R. 9/2006 (VAS art. 49 ed integrato con l'art. 5 comma 19 della L.R. 3/2008; VIncA art. 47). In sede di VAS viene riconosciuto ed affidato alla Provincia un effettivo ruolo intermedio, che non definisce però l'attività concreta di coordinamento possibile tra Regione e Comuni, mentre non è stato mai attuato il trasferimento del procedimento di VIncA

Nella valutazioni entrano necessariamente in gioco aspetti strettamente connessi alla tematica paesaggistica, che vengono poi esplicitati nella "verifica di coerenza" con il PPR (L.R. 7/2002) di competenza regionale.

Valutazione e verifica rappresentano due procedimenti distinti, che spesso non procedono parallelamente, e stabiliscono delle interruzioni nel processo di pianificazione locale. Vista la similitudine (non di contenuti ma di procedimento) anche la "verifica" potrebbe essere delegata all'Ente intermedio, che in tal modo diviene effettivo tramite il livello della pianificazione regionale e quello comunale.

Ipotesi per punti

Le attività che la Provincia può svolgere per assolvere a funzioni ed a compiti non ancora definiti da un punto di vista legislativo, possono essere declinate ed espresse all'interno delle Norme di Attuazione del PPR.
Allo stato attuale, con l'articolo 106 delle stesse Norme, vengono specificate le tematiche che il PTCp (PUp) deve sviluppare nel proprio percorso metodologico di adeguamento, ma al contempo, non viene esplicitato nelle Norme il raccordo intermedio che, nella disciplina di tali tematiche, afferisce alla Provincia (anche per quanto previsto dal D.Lgs 267/2000 e dalla L.R. 45/1989).

Per meglio esplicitare la funzione dello strumento di pianificazione nello svolgimento del ruolo intermedio della Provincia, sarebbe necessario non solo mettere in relazione i tre livelli operativi (regionale, provinciale e comunale), quanto inserire e rimarcare il concetto di coordinamento intermedio all'interno delle Norme di Attuazione. Allo stato attuale i livelli di pianificazione appaiono attraverso le Norme come piani distinti per i quali l'adeguamento, più che produrre una effettiva e compiuta attuazione del PPR e degli obiettivi di qualità paesaggistica, appare più assimilabile ad un burocratico ed ordinario "recepimento".

Le norme devono essere in grado di mettere in evidenza la differenza del livello della gestione dei processi paesaggistici, siano essi di tutela, conservazione o trasformazione, in un processo che dal generale arriva al particolare e dove il particolare implementa, specifica ed approfondisce il generale in un processo che, benché rivolto alla gerarchia di competenze, si svolge nel senso di una crescita concentrica.

Le attività della Provincia possono essere declinate, sinteticamente, nei seguenti punti:

1) La disciplina generale del PPR dovrebbe indicare il ruolo di coordinamento attuato attraverso la pianificazione provinciale.
   Nell'art. 11 "Attuazione del PPR" l'attuazione da parte dei comuni potrebbe essere indicata in punto separato ed integrata con "…. anche in coordinamento con la pianificazione provinciale con contenuto paesaggistico". Ossia, con riferimento ai PTCp, adeguati al PPR;

2) Il ruolo intermedio della pianificazione provinciale può essere espresso anche nell'art. 10 "Tipologia delle previsioni…". Gli indirizzi del PPR devono avere un contenuto generale specificato in ogni ambito di paesaggio e demandare all'attuazione nei sub-ambiti (individuati a livello provinciali), secondo tre livelli:
- livello regionale: indirizzo generale
- livello provinciale: indirizzo specifico
- livello comunale: indirizzo d'attuazione

   Definire una gerarchia di livelli di regole e/o direttive consente di evitare la costruzione a livello regionale di indirizzi che assumano un carattere puntuale e specifico con ricadute solo su alcune parti del territorio;

3) Specificare, negli articoli relativi agli ambiti di paesaggio, l'individuazione di sub-ambiti a livello provinciale e specificare il coordinamento regionale dei sub-ambiti interprovinciali. Nei sub-ambiti dovranno essere definiti gli "indirizzi specifici" in funzione delle differenti peculiarità paesaggistiche;

4) Indicare all'interno degli articoli delle Norme che specificano tematiche definite nella pianificazione provinciale (come indicato nell'art. 106) la necessità del coordinamento tra Provincia e Comune (ad esempio per le aree agricole, per gli insediamenti produttivi, per le infrastrutture…);

5) Inserire la rete ecologica all'interno delle Norme dell'assetto ambientale, specificando i contenuti e le finalità e demandando alle Province l'effettiva pianificazione con il PTCp in attuazione dell'art. 47 L.R. 9/2006;

6) Introdurre nella disciplina generale gli "ambiti per la pianificazione coordinata tra i Comuni" (indicato solo nell'art. 106) definendo le finalità e i contenuti minimi e specificando la loro individuazione all'interno del PTCp;

7) Il ruolo intermedio della Provincia si dovrebbe esprimere anche attraverso l'attribuzione delle funzioni in attuazione delle procedure di "autorizzazione paesaggistica" (in attuazione del D.Lgs 42/2002 art. 159) per tutti gli interventi di ricaduta provinciale (diretta o indiretta), alla quale potrebbe essere associata anche la "verifica di compatibilità";

8) Stabilire una costruzione attiva del livello intermedio della pianificazione, consentirebbe di definire, anche, una programmazione coerente delle risorse finanziare in funzione delle reali esigenze del territorio, nell'ambito della definizione di uno scenario di sviluppo e trasformazione di qualità;

9) Stabilire una collaborazione con la Provincia nella gestione dei bandi e progetti sovracomunali (vedi ad esempio Progetti Integrati per il Paesaggio);

10) Aprire alle Province il Tavolo di coordinamento tecnico-scientifico (istituito dalla Giunta Regionale) sulla Pianificazione Paesaggistica.