

## La pianificazione: necessità e competenza

Può essere utile ricordare perché la pianificazione (territoriale e urbanistica) è *necessaria*. Lo è perché il territorio è *un sistema*, le cui parti sono connesse tra loro in modo tale che le trasformazioni in un punto incidono su tutto il sistema. Perché il territorio e le sue parti sono *suscettibili di usi diversi e alternativi*, ciascuno dei quali soddisfa esigenze diverse e interessi diversi, spesso in conflitto tra loro. Perché *dall'uso del territorio dipendono* il benessere delle popolazioni insediate, la maggiore o minore durata delle risorse territoriali, l'efficienza della produzione e del consumo di merci, beni e servizi.

La pianificazione (territoriale e urbanistica) è *di competenza* delle istituzioni che rappresentano tutta la cittadinanza, cioè – in Italia - dei comuni, delle province e città metropolitane, delle regioni e dello Stato. Tutte le trasformazioni del territorio (urbano ed extraurbano) *devono essere conformi* agli strumenti di pianificazione, perché solo essi possono dare la garanzia della coerenza dell'insieme delle trasformazioni e della trasparenza del procedimento attraverso il quale si formano le scelte.

Questi principi sono impliciti o espliciti in tutta la legislazione, la cultura e la pratica del governo del territorio fino a qualche anno fa. Un testo che li esprime chiaramente, e che ci conduce a comprendere a che serve (a che dovrebbe servire) la pianificazione di livello regionale è la proposta di legge per il governo del territorio presentata nel 1997 dai parlamentari del PDS:

1. Al governo del territorio si provvede mediante la predisposizione di piani territoriali e urbanistici, nonché di eventuali piani specialistici e di settore, e mediante la programmazione dei relativi interventi.
2. La predisposizione e l'approvazione di piani territoriali e urbanistici, e di piani specialistici e di settore, competono allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni sulla base di quanto prescritto dalla presente legge e dalle leggi vigenti in materia di difesa del suolo, di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.
3. Gli atti riguardanti trasformazioni fisiche e funzionali del territorio e degli immobili che lo compongono devono essere conformi agli strumenti di pianificazione e programmazione<sup>1</sup>.

## La pianificazione di livello regionale

In base *al principio di sussidiarietà*, come definito in sede europea, ciascuno degli istituti cui compete la pianificazione definisce le scelte che sono di competenza del suo livello perché sono suscettibili di incidere sulla conformazione del "sistema territorio" al livello nazionale, regionale, provinciale, comunale. Ma le scelte di ciascun livello devono essere sottoposte al parere e al contributo propositivo degli altri istituti, e dei cittadini. Le leggi urbanistiche definiscono appunto le procedure e gli strumenti che garantiscono questa collaborazione.

## Che cosa dice la legge urbanistica del Veneto

La legge urbanistica regionale è sostanzialmente conforme a questi principi. Essa, nel 1° comma dell'articolo 24, definisce come segue i contenuti dello strumento di pianificazione territoriale di livello regionale:

Il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), in coerenza con il programma regionale di sviluppo (PRS) di cui alla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione", indica gli obiettivi e le linee principali di organizzazione e di assetto del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione. In particolare:

- a) acquisisce i dati e le informazioni necessari alla costituzione del quadro conoscitivo territoriale regionale;
- b) indica le zone e i beni da destinare a particolare tutela delle risorse naturali, della salvaguardia e dell'eventuale ripristino degli ambienti fisici, storici e monumentali nonché recepisce i siti interessati da habitat naturali e da specie floristiche e faunistiche di interesse comunitario e le relative tutele;
- c) indica i criteri per la conservazione dei beni culturali, architettonici e archeologici, nonché per la tutela delle identità storico-culturali dei luoghi, disciplinando le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio in funzione del livello di integrità e rilevanza dei valori paesistici;
- d) indica il sistema delle aree naturali protette di interesse regionale;
- e) definisce lo schema delle reti infrastrutturali e il sistema delle attrezzature e servizi di rilevanza nazionale e regionale;
- f) individua le opere e le iniziative o i programmi di intervento di particolare rilevanza per parti significative del territorio, da definire mediante la redazione di progetti strategici di cui all'articolo 26;
- g) formula i criteri per la individuazione delle aree per insediamenti industriali e artigianali, delle grandi strutture di vendita e degli insediamenti turistico-ricettivi;
- h) individua gli eventuali ambiti per la pianificazione coordinata tra comuni che interessano il territorio di più province ai sensi dell'articolo 16.

## Un piano inefficace

Il punto delicato e ambiguo dei contenuti sopra elencati sta nel verbo che inizia ciascun alinea: indica, individua, definisce, formula. In che modo? Con raccomandazioni, indirizzi, suggerimenti, direttive, oppure anche con specifiche prescrizioni? Nel primo caso il messaggio trasmesso dalla Regione con il suo piano sarà *futile*, e potrà essere seguito o non seguito dalle province, dai comuni e dagli altri soggetti che operano sul territorio. Nel secondo caso esso sarà *efficace*, cioè indirizzerà davvero le trasformazioni nella direzione desiderata.

Va subito osservato che comunque in merito a tutti i contenuti del PTRC le decisioni relative alle trasformazioni (ai progetti, agli interventi, ai finanziamenti, alle autorizzazioni) spettano di fatto alla Regione. Se questa non avrà definito le scelte con precise regole chiaramente espresse, potrà agire in modo estremamente discrezionale: consentire a un comune ciò che nega a un altro, e così via. *Meno il piano è preciso, più è discrezionale l'azione dell'autorità che pianifica.*

La maggiore o minore prescrittività di un piano va quindi cercata nell'analisi delle sue componenti che hanno efficacia precettiva: le norme tecniche d'attuazione, e le tavole cui esse esplicitamente e formalmente si riferiscono. Le relazioni e gli altri elaborati dovrebbero servire a fornire la documentazione utilizzata per i precetti e a illustrare la ratio di questi ultimi. Possono servire a comprendere e la strategia che la regione intende seguire: il gioco di potere che c'è dietro al piano.

---

<sup>i</sup> Proposta di legge d'iniziativa Mussi, Zagatti, Bandoli e altri, *Legge quadro per il governo del territorio*, XIII Legislatura, Atti parlamentari Camera dei Deputati, n. 3206.