

I GIS NEL PROCESSO DI COPIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO: LA REDAZIONE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI

Elena Maria OCCLEPPO (*), Ilario ABATE DAGA (**), Paolo FOIETTA (***), Luigi GARRETTI (****)

(*) CSI-Piemonte, Corso Tazzoli, 215/12b, Torino – tel. 0113168857 – fax 0113169900, elenamaria.occleppo@csi.it

(**) Comunità Montana Pinerolese Pedemontano, p.zza 3° Alpini, 1, Pinerolo–tel. 0121794407 – fax 0121795483,

(***) Provincia di Torino, via Cappel Verde, 6, Torino, 011 8614222 - paolo.foietta@provincia.torino.it

(****) Regione Piemonte, corso Bolzano, 44, Torino – 011 4324160 - luigi.garretti@regione.piemonte.it

Riassunto

La Giunta Regionale piemontese ha avviato l'iter di una nuova legge urbanistica regionale, al centro di un dibattito sulle linee di riferimento per una riforma del governo del territorio.

La logica della pianificazione attuale, fondata su un sistema di piani ordinati verticalmente, ma separati, è sostituita da un concetto di cooperazione tra gli enti interessati, in un processo di governo del territorio copianificato, che tenga conto di aspetti come il paesaggio, la difesa del suolo, lo sviluppo locale, la mobilità e le infrastrutture, la protezione degli ecosistemi, i beni culturali e ambientali, ecc. Fondamentale diventa il sistema della conoscenza geografica quale elemento trasversale che favorisce la cooperazione tra enti. L'obiettivo è quello di censire e valorizzare l'attuale patrimonio informativo geografico dei vari enti, orientandolo verso un proficuo utilizzo con modalità condivise. Si sono scelti i dati, i servizi e gli indirizzi più consoni al supporto per la realizzazione di strumenti urbanistici e all'attività di diffusione delle prescrizioni relative vigenti.

E' stato preso in esame il caso della Comunità Montana Pinerolese Pedemontana, quale buon esempio di utilizzo dei dati geografici e dei servizi GIS esistenti per la redazione dello strumento urbanistico.

Abstract

The Piedmontese Regional Council started the process for the enactment of a new regional law on urban planning, which has been the subject of many debates on the guidelines for a land governance reform. The rationale of the current planning system is based on plans which are vertically catalogued but remain separated. This system is replaced by the idea of cooperation between the relevant entities, in the context of a co-planned land governance system, which takes into consideration items like landscape, protection of soil, local development, mobility and infrastructures, protection of eco-systems, cultural and environmental heritage, etc..

The system of geographic knowledge acquires thus a great importance as transversal element that favours cooperation between entities. The objective is to catalogue and enhance the existing geographic information system of the various entities, with the aim to use it in an effective and shared manner. In this regard, the most suitable data, services and guidelines to support the creation of urban services and to ensure an adequate information sharing of the existing legislation have been selected. Special attention was dedicated to the case of the Mountain community of Pinerolese Pedemontana, which can be considered a good example of use of geographical data and of existing GIS services for the implementation of the above urban tool.

La nuova legge urbanistica

Con l'istituzione delle Regioni (1970 e DPR 616/77), l'introduzione di un federalismo amministrativo a Costituzione invariata (riforma Bassanini e Dlgs 112/98) e, infine, con la riforma costituzionale del 2001 (Legge 3/2001), la funzione di governo del territorio ha vissuto una parabola progressiva, volta al superamento e all'estensione della ristretta competenza delle Regioni in materia urbanistica.

La vigente legge urbanistica piemontese (Lur n. 56 del 1977) è stata una buona legge di “prima generazione”, riformista di quella nazionale del 1942 e della sua “riforma parziale” (Legge Ponte del 1967 e conseguente Decreto Interministeriale del 1968 sugli standard urbanistici).

La legge ha subito varie modifiche negli anni, in recepimento di quelle nazionali; più di recente le modifiche hanno riguardato la normativa delle varianti di PRG e l'adeguamento alla normativa nazionale sul commercio (riforma Bersani).

Non c'è stato però un adeguamento alle riforme Bassanini del 1997 e 1998, ritenendosi allora che, nel recepimento della sussidiarietà e del federalismo amministrativo (Lr 44/2000 conseguente al Dlgs 112/98), la legge urbanistica non fosse suscettibile di ulteriori parziali modifiche, ma necessitasse, al contrario, di un organico ripensamento.

La progettazione di una nuova legge di governo del territorio del Piemonte dovrà operare un coordinamento tra alcuni contenuti delle leggi delle altre regioni del nord-ovest e recepire gli indirizzi dell'Unione Europea e delle innovazioni legislative nazionali.

Il processo di pianificazione dovrà riconoscere la natura plurale della pianificazione stessa:

- strutturale, riferita ai valori condivisi, per quanto riguarda la trasformazione, la valorizzazione, la riqualificazione e la conservazione del territorio;
- strategica, di natura prevalentemente politico-programmatica;
- operativa, come capacità di conseguire gli obiettivi, promuovendo e attuando le trasformazioni previste dal piano stesso.

La pianificazione del territorio costituisce attività istituzionale dei Comuni, delle Comunità Montane, delle Province, della Città Metropolitana e della Regione; gli atti relativi costituiscono momenti articolati di un processo integrato che si sviluppa su diversi livelli e su procedure e pratiche di cooperazione e co-pianificazione.

Il PTR (Piano Territoriale Regionale) e la pianificazione strutturale metropolitana, provinciale e locale costituiscono il riferimento condiviso per la realizzazione di stabili ed efficaci forme di concertazione in grado di costruire accordi istituzionali efficaci per il governo del territorio.

Viene così superata la concezione attualmente vigente, fondata su un sistema di piani ordinati gerarchicamente e verticalmente, nonché su piani settoriali (redatti da livelli istituzionali diversi e tra loro sostanzialmente separati), a favore di una forma di pianificazione di tipo maggiormente orizzontale, fondata sulla sussidiarietà e sulla responsabilità delle istituzioni, su metodi e procedure di cooperazione tra gli enti territoriali e partecipazione dei soggetti pubblici e privati; ogni livello istituzionale consulta tutti gli altri ed è a sua volta destinatario di osservazioni e pareri, pur rimanendo l'unico responsabile del proprio piano.

Alla base della cooperazione istituzionale ci saranno le “Conferenze di Pianificazione”, convocate dal soggetto proponente il piano e che vedranno la partecipazione di tutti gli altri soggetti aventi poteri di pianificazione o di vincolo sul territorio.

La *governance* territoriale è il profilo decisionale e il metodo con cui la Regione, gli altri enti competenti e i soggetti coinvolti si relazionano al fine di realizzare un processo coordinato e coerente di pianificazione.

Questa integrazione può essere raggiunta solo attraverso la condivisione piena e strutturata dei dati e delle informazioni tra i diversi livelli della pianificazione. Il testo della nuova LUR in elaborazione non dispone ancora di un elenco dettagliato di strumenti da utilizzare.

E' tuttavia nelle intenzioni della Regione predisporre specifici e condivisi supporti cartografici di base, coordinati alle diverse scale e livelli pianificatori, per garantire una lettura unitaria del territorio e sulla quale redigere gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, di settore

e specialistica, alle diverse scale, utilizzando tutte le tecniche che consentano la formazione, l'implementazione e la gestione di un sistema informativo territoriale, il quale dovrà costituire il punto di riferimento per tutti gli enti, locali e non, che concorrono a un governo integrato del territorio e che dovrà garantire un riferimento comune attraverso un sistema geografico condiviso, al fine di:

- facilitare la conoscenza aggiornata del territorio e degli strumenti di pianificazione;
- assicurare ai diversi soggetti interessati la condivisione delle informazioni disponibili, l'agevole accesso ad esse e la loro diffusione;
- garantire l'organizzazione georeferenziata della conoscenza, la definizione della documentazione e il monitoraggio della pianificazione e delle azioni di trasformazione del territorio, in correlazione e coerenza con gli altri strumenti di monitoraggio delle dinamiche socioeconomiche ed ambientali regionali, nazionali ed europei.

La Regione predisporrà l'istituzione della Struttura Regionale a Sostegno del Governo del Territorio (SRGT), ente finalizzato alla ricerca e al monitoraggio delle diverse attività di pianificazione del territorio regionale e del SIGR; essa dovrà redigere un rapporto annuale sullo stato del processo di pianificazione in Piemonte e sulle informazioni utili per il governo del territorio. Tale rapporto dovrà poi essere inviato a tutti gli enti coinvolti nei processi pianificatori, i quali a loro volta contribuiranno a garantire lo scambio delle conoscenze, per favorire l'omogeneità dei criteri metodologici e l'efficacia dell'azione amministrativa. La Struttura dovrà inoltre sostenere tecnicamente le attività delle Conferenze di Copianificazione e, qualora richiesto, costituire organo di assistenza tecnico-operativa o progettuale per le azioni di pianificazione territoriale.

Anche le province istituiranno specifiche Agenzie Provinciali per la Pianificazione (APP) che avranno compiti di promozione e di sostegno tecnico della pianificazione intercomunale per i Comuni, singoli o associati. La Regione può dotarsi infine del Comitato Tecnico del Territorio (CTT) per coordinare le azioni di governo del territorio, organo di elevato profilo tecnico, culturale e scientifico, con compiti di consulenza alla Regione relativamente alla definizione degli indirizzi e dei contenuti della pianificazione territoriale e delle relazioni intersettoriali nella stessa, nonché in ordine al sostegno e allo sviluppo del metodo della copianificazione e della cooperazione fra enti anche sovraregionali.

I Sistemi Informativi Territoriali

La legge di riforma urbanistica diventa dunque il momento in cui viene riconosciuta e sancita l'importanza del sistema della conoscenza geografica, che superi le barriere disciplinari (dalla pianificazione territoriale all'insieme delle pianificazioni settoriali) e i limiti di competenza (innanzitutto i livelli amministrativi) e che sia aperto a tutti i portatori di interesse, riuscendo ad assicurare un quadro conoscitivo costantemente aggiornato.

Da molto tempo è presente e vivo l'utilizzo dei sistemi informativi territoriali come supporto alle decisioni; è però il comparto dei "nuovi" utenti che sta emergendo come cruciale per la effettiva realizzazione di un sistema informativo geografico regionale unitario.

Si richiede sempre più innovazione, flessibilità, soluzioni più adeguate alle nuove esigenze, superando le tradizionali barriere indotte dalle discipline o dall'organizzazione degli enti proprietari e/o utilizzatori.

La Regione Piemonte mette a disposizione, attraverso il CSI-Piemonte, strumenti e dati per il governo del territorio: accanto alla creazione di nuovi strumenti, si lavora per l'evoluzione di quelli esistenti, nell'ottica di supportare i mutamenti in corso, in senso "orizzontale" e copianificatorio, delle politiche territoriali e urbanistiche. Le banche dati si arricchiscono di informazioni inerenti le nuove procedure descritte dalla legge, in un processo a cascata che tocca un po' tutti i livelli.

Emblematico il caso del servizio per la registrazione e la gestione delle pratiche urbanistiche comunali e sovracomunali nel loro iter regionale, nato dalla necessità della regione di gestire l'assegnazione delle pratiche relative alla strumentazione urbanistica da istruire ai Settori

Urbanistici Territoriali competenti, in seguito a valutazioni rispetto ai rispettivi carichi di lavoro ed alle pratiche in ingresso in Regione.

L'applicativo consente quindi la predisposizione dei piani di lavoro dei singoli Settori da parte della Direzione 'Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia' ed il tracciamento della fase di istruttoria in cui si trovano le singole pratiche inserite nel sistema.

Nel corso del tempo è avvenuta l'integrazione di altri moduli, organizzati per supportare gli schemi delle nuove procedure previste dalla legislazione nazionale e regionale (Accordi di Programma, Conferenze di pianificazione...) e tuttora il servizio è in via di evoluzione in questo senso, perché dovrà supportare la gestione di un iter più complesso e ricco di interazioni tra enti e livelli diversi.

Alla luce delle più recenti disposizioni (CNIPA/INTESA GIS) e dei nuovi orientamenti della PA, appare inoltre chiaro come la cartografia di base, indispensabile per la conoscenza aggiornata del territorio, assuma indiscutibilmente un ruolo strategico, interente e interdisciplinare: non più, o sempre meno, cartografie di base separate dei singoli enti, ma integrazione di tutta l'informazione di base all'interno del concetto di DB Topografico, che non significa necessariamente un unico DB fisico centralizzato, interrelato con i sistemi informativi fornitori o fruitori del dato geografico di base. Questi nuovi supporti cartografici vedranno, a conferma delle considerazioni svolte circa l'ampliamento degli utenti del sistema geografico condiviso, l'inevitabile crescita di importanza dei Comuni tra i principali fornitori di dati ovvero della cartografia catastale che tenderà all'integrabilità con le carte tecniche.

Il Sistema Informativo Urbanistico della Regione (SIUrb)

È lo strumento primario di cui la Regione Piemonte si è dotata per la memorizzazione della strumentazione urbanistica su base comunale, in forma aggregabile per area vasta, attraverso un processo di interpretazione che si avvale di specifici glossari, quale supporto di studi e analisi per il governo del territorio.

L'infrastruttura è dotata di funzionalità atte a gestire, attraverso strumenti GIS, dati geografici e alfanumerici, secondo processi integrati che ne consentono la verifica, l'interrogazione, l'elaborazione per singoli Comuni o loro aggregazioni.

Iniziato come progetto di memorizzazione ex-post di strumenti urbanistici esistenti, il SIUrb si è sempre più caratterizzato come sistema aperto, orientato verso la diffusione delle informazioni tra i vari livelli amministrativi, primi tra tutti i comuni, che dovrebbero essere in grado di predisporre piani numerici conformi al modello regionale, attenendosi alle principali linee guida definite dalla Regione stessa.

Il processo di memorizzazione ex-ante è stato concepito in un'ottica di libera scelta strutturale e di catalogazione delle aree normative di piano, nonché nell'utilizzo di applicativi *software*.

Risulta tuttavia necessario che il piano informatizzato contenga alcuni elementi chiave di lettura, irrinunciabili per il trasferimento nel sistema regionale condiviso dei dati alfanumerici (decodifica delle informazioni), e segua alcune regole per quanto riguarda la rilevazione delle geometrie e i formati di scambio delle informazioni geografiche.

Il mosaico dei PRG, da raccolta dati, diviene, quindi, un insieme di strumenti e metodi che mettono a disposizione degli Enti pubblici piemontesi e dei professionisti competenti una cultura utile per una lettura comparata e per un riuso diffuso delle informazioni territoriali per il governo del territorio e per una pianificazione urbanistica condivisa.

Naturalmente il coinvolgimento degli enti locali porta con sé (e mette in risalto) alcuni problemi di ordine pratico, legati alla mancanza di strumentazione adeguata, alla mancanza di una cartografia di base univoca, che permetta omogeneità di riferimento e rappresentazione e, in generale, a una diffusa carenza di esperienza nel dialogo e nello scambio tra enti differenti e ai diversi livelli.

In questo contesto appare significativa l'esperienza della Comunità Montana Pinerolese Pedemontano, tentativo di interazione tra vari livelli pianificatori, che ha analizzato e messo in luce problematiche reali e abbozzato possibili soluzioni.

Il Sistema Informativo Territoriale della Comunità Montana Pinerolese Pedemontano

Da circa due anni la Comunità Montana Pinerolese Pedemontano ha dato avvio al progetto “Il Sistema Informativo Territoriale della Comunità Montana: sviluppo di servizi associati a supporto degli Uffici Tecnici Comunali per la gestione del territorio e delle sue trasformazioni” comprendente 8 Comuni, opportuno per disporre in modo sistematico di una adeguata base di dati territoriali utili per la periodica programmazione del territorio, per la gestione corrente dei servizi e per favorire l’attività degli Uffici Tecnici Comunali.

Il progetto ha portato all’apertura presso la Comunità Montana di un Ufficio Cartografico che gestisce i contenuti del SIT, ed alla creazione di un portale d’accesso ai servizi *WebGis*, rendendo disponibili, gratuiti ed immediatamente fruibili i servizi da parte di tutti i cittadini, i professionisti ed i tecnici comunali, garantendo procedure burocratiche per il rilascio di certificati più agili.

Le principali fasi operative sono state:

Acquisizione, distribuzione, procedure di aggiornamento della Cartografia catastale e fotogrammetrica

- acquisizione e utilizzo della cartografia di base catastale (fornita dalla Provincia di Torino) e fotogrammetrica (vettoriale e raster);
- organizzazione ed integrazione (Piano di Assetto Idrogeologico, Aree Verdi, Individuazione piste ciclabili, Piano Territoriale Forestale,...) della base di dati cartografica digitale per rendere direttamente possibile il suo utilizzo agli uffici tecnici comunali, ai professionisti locali, alle associazioni ed ai cittadini;
- definizione di un protocollo coordinato dalla Comunità Montana per l’aggiornamento periodico della cartografia.

Gestione degli strumenti urbanistici

- acquisizione degli strumenti urbanistici (a partire dalle varianti in itinere) sulla nuova cartografia digitale predisposta – supporto agli uffici tecnici ed ai professionisti estensori del Piano;
- organizzazione delle basi di dati, utilizzando codifiche unificanti di rappresentazione, coerenti con il modello regionale di mosaicatura strumenti urbanistici;
- acquisizione e distribuzione di procedure per la consultazione del P.R.G.C. e per la certificazione urbanistica;

Gestione Servizi tramite *RUPAR* via *WEB* ai cittadini sulla gestione del territorio

- consentire la visibilità sullo stato di avanzamento dell’iter della pratica edilizia attraverso il *WEB*;
- consentire di visualizzare le informazioni catastali e compiere le relative visure (solamente per gli utenti autorizzati)
- consentire ai cittadini la possibilità di consultare il P.R.G.C. su *web* ed accedere all’auto-certificazione urbanistica.

La gestione degli strumenti urbanistici

L’aspetto principale del progetto è stato l’informatizzazione e la messa a sistema degli strumenti urbanistici comunali esistenti.

Durante la presentazione di una prima fase di lavoro ai tecnici degli uffici comunali si sono poste le basi per uno scambio di informazioni tra la Comunità Montana e i professionisti incaricati dai singoli Comuni a redigere i Piani Regolatori. Questo rapporto di collaborazione ha permesso alla Comunità Montana di disporre in breve tempo dei PRG, sia nelle versioni già digitali (anche se realizzati il più delle volte con software di disegno *CAD*, poco compatibili con i *software GIS*), sia, in alcuni casi, direttamente su supporto cartaceo.

I punti cardine di questa fase sono stati i seguenti:

- Analisi del materiale fornito: molti piani erano realizzati su basi cartografiche e catastali poco chiare. Spesso i progettisti, non avendo a disposizione basi catastali informatizzate e

ufficiali, hanno pianificato lo sviluppo del territorio su basi cartografiche digitalizzate in proprio, senza seguire particolari regole, generando basi imprecise e una disomogeneità intercomunale (inoltre vi è da sottolineare come solamente 1 Comune su 8 abbia seguito specifiche proprie degli strumenti *GIS*);

- Base cartografica unica: avendo nella prima fase del progetto messo a sistema per tutti i Comuni una base catastale unica, aggiornata e ufficiale, si è scelto in questo secondo momento di trasferire i piani regolatori su di essa;
- Abaco dei problemi e completamento dell'acquisizione: la scelta di mantenere le perimetrazioni del piano cambiandone le basi, ha prodotto numerose difficoltà interpretative e generato incongruenze. Per ovviare a questa difficoltà, si è scelta di realizzare, per ogni piano un abaco dei problemi e delle difficoltà interpretative di volta in volta aggiornato; questo abaco è stato successivamente discusso e interpretato insieme ai tecnici degli Uffici Tecnici Comunali, ad alcuni Amministratori competenti ed ai progettisti dei piani, giungendo così a soluzioni condivise, chiare e ufficializzabili;
- Piani in formato cartaceo: su questi piani si è dovuta compiere una vera e propria digitalizzazione completa. Anche in questo caso, data l'utilità che ha rivestito questa attività sia per i Tecnici Comunali che per i professionisti che si trovano ora ad operare su un PRG informatizzato e non più cartaceo, si è lavorato in stretto contatto con i Comuni, in modo da rendere minime le possibili contese sui punti poco chiari;
- Mosaicatura dei PRG a scala di Comunità Montana: terminata l'acquisizione di tutti gli strumenti urbanistici vigenti su un'unica base cartografica, si è lavorato ad un processo di mosaicatura a scala vasta su tutto il territorio della Comunità Montana. Il lavoro è stato prevalentemente legato alla codifica e alle legende uniformate, seguendo in linea generale le indicazioni e i modelli di mosaicatura della Regione Piemonte.

La Comunità Montana Pinerolese Pedemontano, facendo tesoro di passate esperienze che hanno visto altri Enti pubblici impegnarsi in progetti simili, ma con risultati che nel tempo sono stati scarsi o nulli, ha puntato su un modello operativo che ha previsto, innanzitutto, la costituzione al proprio interno di un gruppo di lavoro idoneo alla manutenzione costante e programmata delle banche dati geografiche, endogene ed esogene, con un metodico e coinvolgente colloquio tra la Comunità Montana e gli uffici dei Comuni aderenti, presso i quali viene inoltre effettuata una attività di "animazione" tesa alla comunicazione e al miglior utilizzo delle realizzazioni e soluzioni via via implementate.

Attualmente i risultati ottenuti si possono considerare buoni, soprattutto per quanto riguarda la semplificazione per gli uffici tecnici comunali delle procedure urbanistiche quotidiane.

Inoltre avere delle informazioni territoriali di base e delle basi cartografiche "ufficiali" è ritenuto indispensabile per i Comuni che stanno mettendo mano alla revisione dei propri strumenti urbanistici ai sensi della nuova L.r. urbanistica 1/2007, che prevede lo svolgimento delle Conferenze di Pianificazione su basi conoscitive che, in mancanza del lavoro svolto dalla Comunità Montana, i singoli Comuni dovrebbero realizzare con un notevole dispendio economico e di tempo.

La realizzazione di basi uniche e di specifiche di realizzazione degli strumenti urbanistici ad una scala più grande (Provincia-Regioni) non potrebbe che migliorare il processo in atto.

Si tratta ora di sistematizzare il processo seguito, mettere cioè "a sistema" il lavoro svolto, in modo da mantenere aggiornati i dati utilizzati e i relativi strumenti urbanistici. Nel merito si lavora da tempo, insieme ai Comuni ed ai Professionisti, al fine di definire delle semplici specifiche facilmente applicabili dai professionisti, e che permettano al SIT di auto-aggiornarsi, favorendo così la qualità del servizio che viene offerto. È importante osservare come ora tutti i professionisti utilizzino per le varianti le basi cartografiche, in vari formati, fornite dalla Comunità Montana.