

**SEMINARIO SULLA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE**

**Piani Territoriali Provinciali di seconda generazione –**

**Principi giuridici e prospettive**

**6 Ottobre 2008**

***Problematiche territoriali di area vasta e sinergie istituzionali***

**Massimo ORCIANI, Responsabile Area SIT - PTC Provincia di Ancona.**

Buonasera a tutti. Anche se la nostra esperienza di pianificazione territoriale è stata - tutto sommato - positiva, piuttosto che valutare gli esiti specifici, credo che in questo momento sia più utile fare delle riflessioni di tipo generale, anche in virtù di quanto emerso nell'ambito del gruppo di lavoro dell'INU e per il ruolo di rappresentanza, che la Provincia di Ancona svolge nell'ambito del Direttivo Nazionale dell'INU. Negli incontri locali si è infatti tentata una sintesi tra la nostra esperienza e quella degli altri, in particolare dei nostri vicini, e cioè delle regioni a noi più prossime, nella quale abbiamo cercato di fare emergere quelle difficoltà, quei dubbi che anche oggi sono stati ampiamente dibattuti, ma con l'intento di raggiungere qualche convinzione e capire quali sono le opportunità da cogliere.

In questi incontri abbiamo rilevato che esiste - e questo è evidente a tutti - una forte crisi di rappresentanza dalle Province. Da più parti è stato sollevato che la possibilità di tornare a essere autorevoli non può prescindere da una legislazione più chiara nei ruoli e nelle competenze da assegnare.

Infatti, è stato rilevato che la situazione tra le regioni è troppo disomogenea; tra quelle che non hanno adottato una legge urbanistica di seconda generazione, per esempio, si sono avuti spesso degli interventi legislativi "chirurgici", in particolare nelle parti che disciplinano le deleghe per la verifica/approvazione degli strumenti urbanistici comunali da parte delle province. E' il caso delle regioni Marche e Abruzzo; tali modifiche, in linea con l'affermazione del principio di sussidiarietà, ma operate con scarsa attenzione dal punto di vista giuridico e della coerenza con il quadro normativo complessivo, hanno ridotto le competenze dell'ente

intermedio, creando una serie di incertezze interpretative ed applicative che la giurisprudenza locale non ha ancora colmato. Emblematico è il caso della regione Abruzzo, dove l'intervento della provincia non è adeguatamente specificato all'interno dell'iter di formazione dei PRG, ingenerando incertezze e favorendo scorrettezze istituzionali.

Quindi, nonostante ci si sarebbe aspettata una conferma del tradizionale quadro di difficoltà nei rapporti istituzionali tra province e comuni, in particolare con il capoluogo ed i centri maggiori, è sorprendentemente emersa, come elemento preoccupante di conflittualità, l'incapacità da parte delle regioni di gestire con autorevolezza e coerenza le deleghe da esse stesse conferite alle province, anche per la propensione ad avviare iniziative verticali che scavalcano quest'ultime.

Va detto con forza e con convinzione che le province hanno tutti i titoli per rivendicare un ruolo primario di coordinamento nella pianificazione di area vasta: intanto perché sono gli unici soggetti ad avere maturato una reale esperienza in tal senso (pur con tutti i discutibili esiti prodotti) avendo, inoltre, acquisito un patrimonio specifico ed inestimabile di conoscenze territoriali, i cosiddetti *Quadri Informativi*, più o meno strutturati nei propri SIT; esperienza e conoscenze che non possono vantare né i comuni, che ovviamente hanno dei limiti oggettivi con riguardo ai loro confini amministrativi, né tanto meno le regioni, alle prese con un territorio eccessivamente vasto e con problematiche troppo differenziate.

Rispetto a ciò c'è però da rilevare una sorta di conflitto d'interessi tra il ruolo di coordinamento e quello di controllo: si diventa poco credibili se – per esempio – al tavolo della copianificazione discutiamo di servizi di scala intercomunale e poi dobbiamo pretendere nelle varianti (e stando alla normativa vigente non potrebbe essere altrimenti) il rigoroso rispetto degli Standards. Anche in questo caso il rinnovamento del quadro legislativo nazionale è indispensabile per superare tali contraddizioni.

L'esperienza poi ci insegna che la strada della copianificazione è lastricata di buone intenzioni; molte amministrazioni avviano i loro processi di pianificazione all'insegna della concertazione e della comunicazione (in questo oggi anche obbligati dal processo di VAS) per poi sprofondare nell'oblio quando si entra nel merito delle scelte localizzative; anche in questo caso la bipartizione del piano comunale in strutturale ed operativo può rappresentare un'efficace antidoto (separando i due momenti e sottoponendoli a distinte validazioni e

percorsi) a dimostrazione che le questioni (e relative soluzioni) sono ormai interconnesse l'una con le altre.

E' stato sottolineato che una grande possibilità data alle province è quella di giocare un ruolo di primo piano nel **procedimento della V.A.S.** E questo – a mio parere - è sicuramente vero in quanto da un lato è possibile mettere concretamente sul tavolo una serie di aspetti che ormai sfuggono alla disciplina urbanistica, come ad esempio il tema del dimensionamento dei piani, anche con un recupero di autorevolezza in tal senso; dall'altro proprio il bagaglio di informazioni territoriali della provincia sull'area vasta sono l'ambito obbligato delle analisi VAS che certamente non possono riferirsi ai singoli confini amministrativi. Ed è a questa porta che i comuni verranno a bussare; l'opportunità va quindi colta.

Per fare un esempio, nella Provincia di Ancona abbiamo implementato degli studi sul consumo di suolo stratificatosi nel tempo, comprensivo delle proiezioni derivanti dai piani urbanistici e quindi con la previsione di quello che sarà lo sviluppo dei nostri insediamenti nei prossimi dieci, quindici anni; abbiamo potuto rilevare che questo è un aspetto sul quale l'apporto della Provincia è insostituibile, dato il tipo di valutazioni tipicamente di area vasta.

Tornando al ruolo delle province, il tema cardine da lanciare a livello nazionale, a mio avviso, è quello della **perequazione territoriale**. Tema che si presta, anche come **slogan**, a raccogliere l'eredità della pluriennale (e per molti versi non ancora conclusa) battaglia dell'INU per la perequazione urbanistica; una continuità di principi e di regole per un unico obiettivo di riequilibrio sociale, ambientale ed economico, sia che si tratti di singoli soggetti o intere comunità.

Questo è un tema sul quale dovremmo investire, perché la perequazione non va intesa in termini meramente economici e quindi non dobbiamo essere più di tanto interessati a chi prende X e a chi Y (su questo si possono accordare i Comuni, come abbiamo fatto nel nostro PTCP, lasciando loro ampio margine di iniziativa in tal senso). Piuttosto la perequazione territoriale può essere un formidabile strumento di riequilibrio (associandovi anche altri concetti come la *compensazione*). Noi siamo partiti dall'assetto delle aree produttive, sulle quali anche il nostro PTCP, sulla scia di quello che stava già facendo la Provincia di Bologna, ha intrapreso la strada dell'intercomunalità; in realtà, abbiamo dovuto innestare su questo tutta una serie di meccanismi di riequilibrio sotto molteplici aspetti, non solo quelli più

immediatamente conseguenti, come l'assetto infrastrutturale o quello dei servizi, ma anche, per esempio, per quanto riguarda la residenzialità. Quindi in qualche misura il processo perequativo ci ha suggerito di introdurre delle *premierità* per alcuni Comuni - piuttosto che ridurre tutto ad una questione solo di ripartizione di risorse economiche – con l'introduzione di previsioni anche con destinazioni diverse da quelle inizialmente oggetto di concertazione. Tutto ciò converge in quello che si delinea sempre più come un modello di *piano strutturale intercomunale*.

Le azioni in tal senso necessitano di una sistema di regole (o pratiche? - questo è un punto da approfondire) ben calibrate in quanto devono prescindere – per quanto possibile - dalla capacità d'iniziativa o dalla buona volontà (tecnica o politica) dei singoli. Forse sarebbe auspicabile in generale *uno spostamento delle regole dai contenuti alle procedure* e studiare dei meccanismi in grado di contrattualizzare (prevedendo delle penali ma anche premierità) gli accordi intercorsi, prima che l'inevitabile cambio di amministrazione di turno ribalti le carte in tavola, azzerando mesi (e a volte anni) di faticose trattative.

Per concludere, un accenno sulla possibilità del PTCP di sostituire i piani strutturali dei Comuni minori. Questo sicuramente può essere fatto, anche se presuppone una forte concertazione, altrimenti diventa l'ennesima imposizione calata dall'alto; deve invece essere interpretata come un'opportunità, in cui più utilmente limitarsi ad alcuni aspetti, lasciando comunque al comune l'incarico di completare il quadro strutturale, in associazione ad altri comuni dell'area, (nello sviluppo di una visione comunque in linea con le indicazioni del piano territoriale ed in linea con tutte le programmazioni e previsioni); in questo senso vedo molto bene l'attività di servizio e di supporto che può svolgere la Provincia.

Vorrei infatti concludere che ritengo più utile, rispetto al tema sul ruolo della Provincia, ricercare un'alleanza *dal basso* con gli stessi comuni – che, tra l'altro, in questo momento la stanno sollecitando - piuttosto che difendere prerogative e privilegi. Dovremmo fare un salto di qualità nel proporci non (solo) come l'ente controllore della legittimità dei loro strumenti, ma come un soggetto che li accompagna tecnicamente, li supporta, facendosi però garante degli interessi di tutti.