

> Roberto Gerundo

Siamo a quindici anni dal formale rilancio della pianificazione territoriale di coordinamento, finalmente incardinata su un soggetto amministrativo direttamente elettivo e riferita ad un ambito spaziale certo, delimitato dai confini provinciali.

Con la legge 142/1990 era stata premiata l'attesa degli urbanisti e dei pianificatori, da decenni alla ricerca del cosiddetto *ente intermedio di pianificazione e gestione del territorio*. Naturalmente, se si erano superati gli storici ostacoli di ordine politico e disciplinare, se ne cominciavano a porre altri di ordine tecnico ed operativo.

Tant'è che se la sola legge urbanistica statale del 1942 non era minimamente riuscita ad attivare processi di pianificazione territoriale, l'intervenuta riforma di riordino degli enti locali avrebbe affidato tale compito sia alle province, ma sotto la doverosa regia delle regioni.

Queste ultime, per altro, temporeggiarono per almeno un quinquennio e, solo a far data dal 1995, hanno rotto gli indugi affidando in termini operativi, con proprie disposizioni regionali, come per altro la stessa legge 142/1990 imponeva, la pianificazione territoriale di coordinamento alle province. **Riforma urbanistica silenziosa, quale risposta alla reiterata assenza dello Stato centrale**, dubbioso, incerto e timoroso nella predisposizione del necessario ammodernamento della legge 1150/1942.

Se le regioni hanno così dato ottima prova di sé nella produzione legislativa in materia urbanistica, attraverso un coordinamento emulativo spontaneo, che rappresenta la vera essenza di un federalismo solidale e non oppositivo, non di meno hanno fatto le province. L'ente intermedio ha subito colto le potenzialità del suo nuovo ruolo, in cui non pochi hanno visto la possibilità di affermare autorevoli protagonismi e, con grande profusione di energie, ha avviato la pianificazione territoriale.

Il secondo anniversario di cui si può, a tutt'oggi, verificare lo stato di avanzamento e di definizione di tali processi, coincide con il primo decennio di effettiva attività delle province.

Un decennio che vede, salvo rari casi in anticipazione, il primo quinquennio, 1995-2000, dedito alla formazione dei piani territoriali di coordinamento (Ptc). Nel secondo quinquennio si sono raccolti alcuni frutti del lavoro svolto, e molti piani sono approdati alla definitiva approvazione.

Lo scenario, in via di configurazione a tutto il 2005, presenta ancora luci ed ombre che si proiettano in modo articolato sull'intero territorio nazionale, facendo emergere una duplice chiave di lettura.

Da un lato, si registra e conferma il **ritardo del Mezzogiorno** d'Italia, caratterizzato dalla permanenza di una *questione meridionale* tutta in piedi, appena scalfita da spinte e conati di cui è da verificare la conclusiva efficacia.

Campania, Puglia, Basilicata e Calabria sono all'anno zero. Nessun Ptc è formalmente vigente. Ciò è certamente preoccupante anche in relazione alla massiccia diffusione della criminalità organizzata in Campania e Calabria e, in forme meno aggressive, in Puglia.

Essa predilige nel suo operato, in cui primeggia l'interesse verso la speculazione edilizia e fondiaria e gli appalti in opere pubbliche, l'assenza di regole certe e trasparenti di uso del suolo, in particolare alla scala vasta, che meno agevolmente riesce a controllare, rispetto ai piani urbanistici comunali, più facilmente condizionabili.

La Campania è anche la regione con la più alta pressione antropica d'Italia, seguita dalla Puglia che occupa la quinta posizione nella graduatoria nazionale, deducendosene il preoccupante primato di avere le regioni più densamente popolate prive degli strumenti di governo del territorio che maggiormente possono compensare gli squilibri territoriali indotti da tale fenomeno. L'assenza di Ptc approvati, anche se diffusamente avviati in tutte le quattro macro regioni peninsulari prese in esame, porta anche ad una seconda considerazione avente per oggetto la qualità della classe dirigente locale, non più inadeguata nella sua totalità, secondo le tradizionali analisi socio-politiche sui ritardi di sviluppo del Mezzogiorno, ma frammentata e, a tratti, divaricata. Da un lato, un ceto amministrativo motivato, chiamato a far parte di giunte e centri di programmazione da presidenti di province validi ed autorevoli; dall'altro, un ceto politico eletto, spesso frastornato e quasi sempre incompetente, scarsamente interessato alle questioni generali dell'assetto territoriale. Non è difficile rinvenire un'analogia dicotomia anche al livello regionale, da cui il risultato di una gran messe di sforzi nell'approntamento di Ptc a fronte di nessuna definitiva approvazione provinciale e, men che meno, conclusiva validazione regionale.

In Campania, ad esempio, l'avvio dei Ptc è avvenuto in carenza di legge regionale urbanistica, per cui i loro contenuti, ad approvazione di quest'ultima, avvenuta solo sul finire del 2004, sono tutti da riscrivere, come i relativi atti di adozione sono da replicare, in quanto improntati all'antica, ma allora ancora valida, legge 1150/1942.

Le isole, Sicilia a Sardegna, questa volta non sono tutte *comprese*, come negli slogan commerciali.

Mentre la Sicilia si allinea alle inefficienze delle quattro regioni meridionali prese in considerazione, confermandosi anche per essa l'analisi condotta, la Sardegna se ne distacca, marcando una *meridionalità alternativa*, almeno sul versante della volontà di governare il territorio.

L'Umbria, le Marche, il Lazio, l'Abruzzo ed il Molise oscillano fra la storica e rassicurante sensibilità dell'Umbria, pienamente dotata di Ptc vigenti, ed il Molise, assente da qualsiasi prospettiva di futura pianificazione territoriale, anche per la perdurante assenza di una legge quadro regionale di tutela ed uso del suolo.

Anche l'Abruzzo e le Marche vedono pienamente il proprio territorio sotto controllo, mentre in condizioni alterne si trova il Lazio, con Ptc in parte avviati, in parte adottati e con la sola Provincia di Frosinone dotata di Ptc approvato.

Il Lazio presenta, comunque, un ritardo di una certa gravità solo se si consideri essere la seconda regione italiana, a ruota della Campania, ad avere la densità abitativa più elevata.

Il centro-nord è saldamente presidiato da Toscana ed Emilia Romagna, all'apice delle procedure di pianificazione territoriale, tranne impercettibili sbavature.

Nel settentrione la situazione vede **una divaricazione fra nord-est e nord ovest**.

Il primo, con Lombardia, Piemonte, Liguria e Val d'Aosta si trova in uno stato di avanzata pianificazione territoriale, comunque, in una fase di definizione che lascia intravedere il mosaico dei Ptc approvati in via di completamento.

Nel nord-est, a parte il Trentino Alto Adige, perfettamente in regola quanto a Ptc vigenti sul proprio territorio, Veneto e Friuli Venezia Giulia appaiono in forte ritardo.

Il Veneto sconta il riavvio delle procedure di pianificazione territoriale dovute al nuovo quadro legislativo regionale intervenuto nel 2004, mentre nel Friuli Venezia Giulia la Regione è ancora incerta nella definizione del proprio sistema (legge urbanistica + piano regionale) e "nega" alle province uno spazio attivo per la propria pianificazione.

Le due regioni si confermano affette da fenomeni devianti simili a quelli che coinvolgono buona parte del Mezzogiorno, probabilmente per via di un certo modo di intendere l'autonomismo che, tendenzialmente, coglie gli aspetti peggiori derivanti dall'insofferenza a soggiacere a sistemi normativi calati dall'alto, sia dal livello statale sia dal più amichevole livello regionale ma anche un neocentralismo regionale molto marcato nel Friuli Venezia Giulia.

La riprova di tali affinità si coglie, ad esempio, percorrendo le graduatorie della diffusione dell'abusivismo edilizio, in cui il Veneto dà incisiva prova di sé posizionandosi a ruota del compatto drappello di regioni meridionali capeggiate dalle Campania, oltre che dalla presenza di una nebulosa urbana che non consente più il posizionamento di una qualsiasi infrastruttura che possa attraversare a raso il territorio regionale per mancanza di varchi rimasti liberi da costruzioni. L'analisi fin qui condotta, con il supporto del solo stato delle procedure di pianificazione territoriale di coordinamento in atto nelle singole province, non è in grado di entrare nel merito della qualità delle previsioni urbanistiche in essa contenute, anche se non sono da sottacere alcuni segnali preoccupanti in via di recente emersione.

Si premetta che uno dei filoni disciplinare, che si è in qualche modo affermato nella redazione materiale di taluni Ptc, ha teso a rendere ascrivibile tali strumenti al novero della cosiddetta *pianificazione debole*, che corre sempre il rischio di scivolare nella ritualità e, quindi, nella mancanza di efficacia e, come corollario, nella completa inutilità.

Non è questa la sede per avviare argomentazioni di merito ma solo per segnalare un punto di riflessione.

È risaputo come, negli ultimi anni e, ancora più intensamente, nel corso del 2005, il processo di infrastrutturazione del paese, in opere puntuali ed a rete, segni il passo.

Ciò è ascrivibile ad alcuni motivi fra cui la fase congiunturale che non consente di liberare le ingenti risorse economiche necessarie; il fallimento delle speranze riposte nella finanza di progetto; la mancata selezione di priorità nella formazione della graduatoria dei lavori da attivare; la enfaticizzazione del significato emblematico di alcune opere, fra le più costose e, probabilmente, meno gravide di ricadute per lo sviluppo locale, e quant'altro.

Alle suddette questioni di natura strategica se ne agganciano altre di derivazione sociale. Nuovi e inaspettati antagonismi insorgono fra le popolazioni i cui territori di insediamento sono attraversati dalle grandi infrastrutture ferroviarie o risultano quali sedi designate di impianti di smaltimento o trattamento di rifiuti di varia natura. Sia che le opere in cantiere determinino *effetti tunnel*, risultando ininfluenti sui loro destini, provocando la richiesta di

un maggiore coinvolgimento, sia che insidino delicati equilibri ambientali, determinando nette forme di ostilità.

Si tratta di opere di livello sovracomunale o decisamente di area vasta.

Ci si domanda come ha operato la pianificazione territoriale di coordinamento in tali circostanze. Ha ritualmente recepito tali infrastrutture considerandole sovraordinate?

Ma il ruolo dei Ptc consiste principalmente nella loro validazione ambientale, urbanistica e territoriale, nella previsione degli impatti e nella individuazione di interventi di mitigazione e compensazione. La miriade di opere, se ne contano sino a 200 sul territorio nazionale, oggetto di contestazioni, in alcuni casi anche fortemente determinate, sembra invece non essere stata assolutamente presa in considerazione in sede di pianificazione territoriale di coordinamento provinciale, gettando sui relativi processi messi in essere e, in alcuni casi formalmente conclusi, dubbi sulla loro capacità di conoscere, incidere e risolvere le questioni aperte.

Si teme che i Ptc possano costituire, come è stato per i piani regolatori generale, uno strumento urbanistico il cui unico ruolo consisteva nell'essere puntualmente variato ogni qual volta bisognava intervenire realmente sul territorio.

Il contributo relativo a **ecoregione e pianificazione provinciale** che riguardano tema di recentissima apparizione – *l'approccio ecoregionale alla conservazione* - espressivo di un inedito avvicinamento "globale" tra la sfera della conservazione (l'approccio ERC è stato messo a punto ed è attualmente promosso dal WWF – Internazionale, in accordo con l'IUCN) e quella della pianificazione.

Appaiono sorprendenti le analogie tra i linguaggi utilizzati nell'approccio ERC e quelli della (migliore) *pianificazione strategica*; segno evidente di pianificazioni sempre meno separate e di conoscenze sempre più condivise come viene peraltro documentato nel capitolo che segue.

Un ulteriore ma significativo contributo al tema della pianificazione d'Area vasta viene dalle esperienze di *valutazione "strutturata"* che si sono configurate in questi anni anche attraverso i sistemi legislativi regionali che hanno diversamente normato VIA-V.d'INC e recentemente la VAS. La descrizione della valutazione è sicuramente quella dell'Area Vasta e ad essa tendono a riferirsi i sistemi di indicatori ed i Report Ambientali. Si può pensare in tal senso ad una futura auspicabile introitazione dei processi valutativi nella formazione dei Piani e quindi corrispondentemente ad **una progressiva coincidenza delle attività di valutazione con quelle di pianificazione** nel superamento delle autoreferenzialità di molte VIA.

