

1.2 Le competenze provinciali di pianificazione in Sicilia

Come è stato accennato nel capitolo precedente le competenze provinciali in materia di pianificazione sembrerebbero essere confinate, dall'art. 12 della L.R. 9/86, ai soli aspetti riguardanti le infrastrutture e le attrezzature di scala sovracomunale. Quanto ci si propone di fare in questo capitolo è una lettura più ampia della legislazione siciliana in materia di pianificazione provinciale, capace di inscrivere l'impostazione metodologica posta in essere per il Piano Provinciale di Ragusa entro un quadro di legittimità, espressione precisa della volontà del legislatore. Per farlo cominciamo col porre la nostra attenzione proprio sulla legge 9, istitutiva della Provincia Regionale.

La metodologia della partecipazione. I principi generali individuati dalla legge 9 per l'attività di pianificazione degli enti locali sono il decentramento, la partecipazione e la programmazione. La legge sottolinea, in particolare, l'importanza della partecipazione intesa come criterio di efficienza per l'assunzione e la definizione delle politiche territoriali: "L'azione Amministrativa è svolta secondo criteri di partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali ai procedimenti amministrativi (...) al fine di realizzare il buon andamento e l'efficienza dei servizi" (art.2). Il concetto di partecipazione assume dunque un'interpretazione ampia, coinvolgendo non solo i diversi enti amministrativi, ma anche la comunità sociale in tutte le sue espressioni. Appare evidente che questo concetto di partecipazione alla definizione

delle scelte non è regolato da forme di collaborazione istituzionale codificate, ma è rimandato alle concrete possibilità partecipative messe in campo dall'amministrazione nei diversi momenti decisionali attraverso gli strumenti tecnici atti a governare i processi urbani. Il tentativo del Piano Territoriale di Ragusa di "istituzionalizzare" la metodologia di ascolto delle diverse componenti della società, si muove dunque in sintonia con i criteri definiti dalla legge regionale.

La dimensione sovracomunale. Le Province regionali, alle quali la legge garantisce autonomia amministrativa e finanziaria, "sono espressioni delle comunità operanti in territori di dimensioni sovracomunali (...) che consentano l'organizzazione delle strutture e dei servizi connessi allo sviluppo delle relative aree, nonché l'elaborazione e l'attuazione di una comune programmazione economica e sociale" (art.4). Un elemento fondamentale della legge è il riconoscimento dell'importanza della dimensione infracomunale come ambito di intervento appropriato per lo sviluppo e la gestione di programmi e di interventi operativi e condivisi. La costituzione delle province regionali "è promossa da uno o più comuni ricompresi in una medesima area (...) mediante delibere dei rispettivi consigli" (art.5). E' quindi ai comuni stessi che viene attribuita la responsabilità di riconoscersi come parte di una comunità che opera a livello sovracomunale e di valutare in modo consapevole il grado di integrazione storica o potenziale di

questa comunità.

I compiti attribuiti. Alle Province regionali sono attribuiti compiti di pianificazione territoriale, di programmazione e funzioni amministrative. Una così ampia gamma di competenze manifesta la volontà del legislatore di attribuire alle Province un ruolo più complesso del semplice controllo delle trasformazioni infrastrutturali; un ruolo di coordinamento che investe l'intero processo di trasformazione territoriale "sulla base dell'elaborazione di programmi, mediante i quali siano individuati gli obiettivi, i tempi e le modalità dei propri interventi" (art.8). Ancora una volta è evidente la sintonia tra l'approccio metodologico del PTP di Ragusa e la volontà del legislatore.

La programmazione. Le funzioni di programmazione sono svolte dalle Province regionali in conformità agli indirizzi e agli atti della programmazione regionale di sviluppo economico-sociale ed in armonia con i relativi obiettivi e priorità" (art.9); la conformità agli obiettivi espressi dalla Regione è tutelata nel successivo articolo della legge, il quale precisa che "in ogni caso la Provincia è tenuta ad uniformarsi alle proposte della presidenza della Regione relative alla compatibilità delle scelte, con le scelte della programmazione regionale" (art.10). D'altra parte le Province regionali "concorrono (...) alla determinazione degli obiettivi e delle scelte dei piani e dei programmi socio-economici generali e settoriali della Regione" (art.10)

e svolgono "compiti di proposta per le funzioni statali e regionali ad essa non delegate" (art.4). La conformità agli indirizzi regionali non sembra configurarsi, dunque, come rapporto gerarchico, quanto piuttosto come rapporto collaborativo aperto: una sorta di processo di andata e ritorno, in cui la Provincia da un lato partecipa alla definizione degli indirizzi e degli obiettivi di livello regionale, e dall'altro si impegna a registrare le proprie azioni sul territorio in ordine a tali obiettivi, contribuendo a sua volta, attraverso l'elaborazione dei propri strumenti urbanistici, all'approfondimento e allo sviluppo dei programmi regionali. All'attività di programmazione delle Province concorrono i Comuni, ai quali la legge garantisce, come si è detto, due diverse forme di partecipazione. Una partecipazione di tipo politico è definita nell'art.9: "Il piano provinciale di sviluppo economico e sociale tiene conto delle risultanze dell'assemblea generale dei sindaci dei comuni della Provincia regionale, da tenersi annualmente su convocazione del presidente della Provincia regionale". Una partecipazione di tipo prettamente tecnico viene invece garantita dall'art. 8: "Il progetto del programma di sviluppo economico-sociale è predisposto dalla giunta (...) tenendo conto delle proposte avanzate dai comuni". La collaborazione dei comuni non solo consente l'attuazione di quell'attività partecipativa e decentrata posta, come si è detto in precedenza, tra i principi generali della legge, ma attribuisce alla Provincia il compito di mediazione tra l'attività di livello regionale e quella di livello comunale: "Le Province concorrono (...) alla determinazione degli obiettivi e delle scelte (...) della Regione (...)

coordinando a tal fine, le esigenze e le proposte dei comuni” (art.8). In altre parole, nel suo ruolo di ente intermedio, la Provincia da un lato recepisce le indicazioni regionali, contribuendo a tradurle in indirizzi e prescrizioni più dettagliate e recepibili alla scala comunale; dall’altro interviene attivamente a coordinare le proposte e le esigenze dei singoli comuni attraverso forme di partecipazione tecnica e politica di questi ultimi alle attività di competenza provinciale.

La pianificazione territoriale. La legge attribuisce alle Province funzioni di pianificazione territoriale, che sono svolte attraverso l'adozione del Piano Territoriale Provinciale. Il ben noto art. 12 definisce come ambiti prescrittivi “la rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie; la localizzazione delle opere ed impianti di interesse sovracomunale”. Su questi ambiti il Piano Provinciale ha potere prescrittivo rispetto alla pianificazione comunale: “qualora i comuni interessati non provvedano ad adeguare i loro strumenti urbanistici alle previsioni di detto piano, le deliberazioni delle Province (...) costituiscono varianti rispetto agli strumenti urbanistici comunali”. Nel contempo la legge nel medesimo articolo esplicita la volontà di tutela delle funzioni comunali, quando afferma che il piano viene adottato “ferme restando le competenze comunali”. L'attività della Provincia in materia di pianificazione territoriale si realizza anche nell'ambito della formulazione del piano territoriale regionale, rispetto al quale “la Provincia formula proposte relative alle vocazioni prevalenti del suo territorio, specie per quanto riguarda lo sviluppo di attività produttive” (art.12).

Le funzioni amministrative. La legge n.9/'86 attribuisce infine alla Provincia ampie funzioni di amministrazione attiva relativa alle seguenti materie:

- a) “servizi sociali e culturali: realizzazione di strutture e servizi assistenziali di interesse sovracomunale; organizzazione degli istituti di istruzione media di secondo grado; iniziative ed attività di formazione professionale”;
- b) “sviluppo economico: promozione dello sviluppo turistico e delle strutture ricettive e realizzazione dei servizi complementari; interventi di promozione e sostegno delle attività artigiane; caccia; pesca; vendita al dettaglio”;
- c) “organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente: costruzione di infrastrutture di interesse sovracomunale e provinciale; organizzazione del trasporto locale interurbano; protezione del patrimonio naturale; tutela dell'ambiente; organizzazione, gestione, localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque”.

L’articolazione delle funzioni di amministrazione attiva attribuite alla Provincia risultano determinanti nel definire una proiezione operativa complessa alle scelte di programmazione e pianificazione territoriale ad essa attribuite, legittimando l’approccio posto in essere dal PTP di Ragusa. A rafforzare ulteriormente questa interpretazione è la stessa legge che prevede la possibilità aggiuntiva di un *ampliamento* delle competenze provinciali attraverso la delega di funzioni amministrative: in accordo con gli organi comunali la Provincia può infatti “provvedere alla gestione degli interventi e dei servizi di competenza dei comuni

compresi nel suo territorio” (art.14). Ulteriori compiti amministrativi sono attribuiti dall’art.17, che prevede che la Provincia possa “promuovere e stipulare” convenzioni che consentano ai singoli comuni di utilizzare servizi gestiti da altri comuni o da loro aziende. “La convenzione stabilisce i rapporti economici, le forme e le condizioni di gestione, nonché i modi di consultazione periodica degli enti contraenti” (art.17). La Provincia esercita inoltre le funzioni precedentemente attribuite agli enti provinciali per il turismo (art.47) ed esercita funzioni di controllo sull’attività e sulle proposte dei consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale: “I piani e le eventuali proposte di variante sono sottoposti al parere del consiglio della Provincia regionale competente per il territorio” (art.49). E’ questo un passaggio importante in quanto, come sappiamo, il tema di una migliore programmazione e gestione della aree Asi in provincia di Ragusa è un tema di rilevante importanza, che ha alimentato un vivace dibattito e che il Piano Territoriale Provinciale non può esimersi dall’affrontare, ancorché all’interno di quelli che definisce interventi strategici di carattere indicativo.

A conclusione di questo pur rapido approfondimento sui contenuti della Legge 9 quello che appare evidente è che l’allargamento degli ambiti di interesse provinciale “classici” definiti dall’art. 12 (infrastrutture ed attrezzature), se non doveroso è da ritenersi quantomeno assai opportuno, e soprattutto assolutamente legittimo. ■