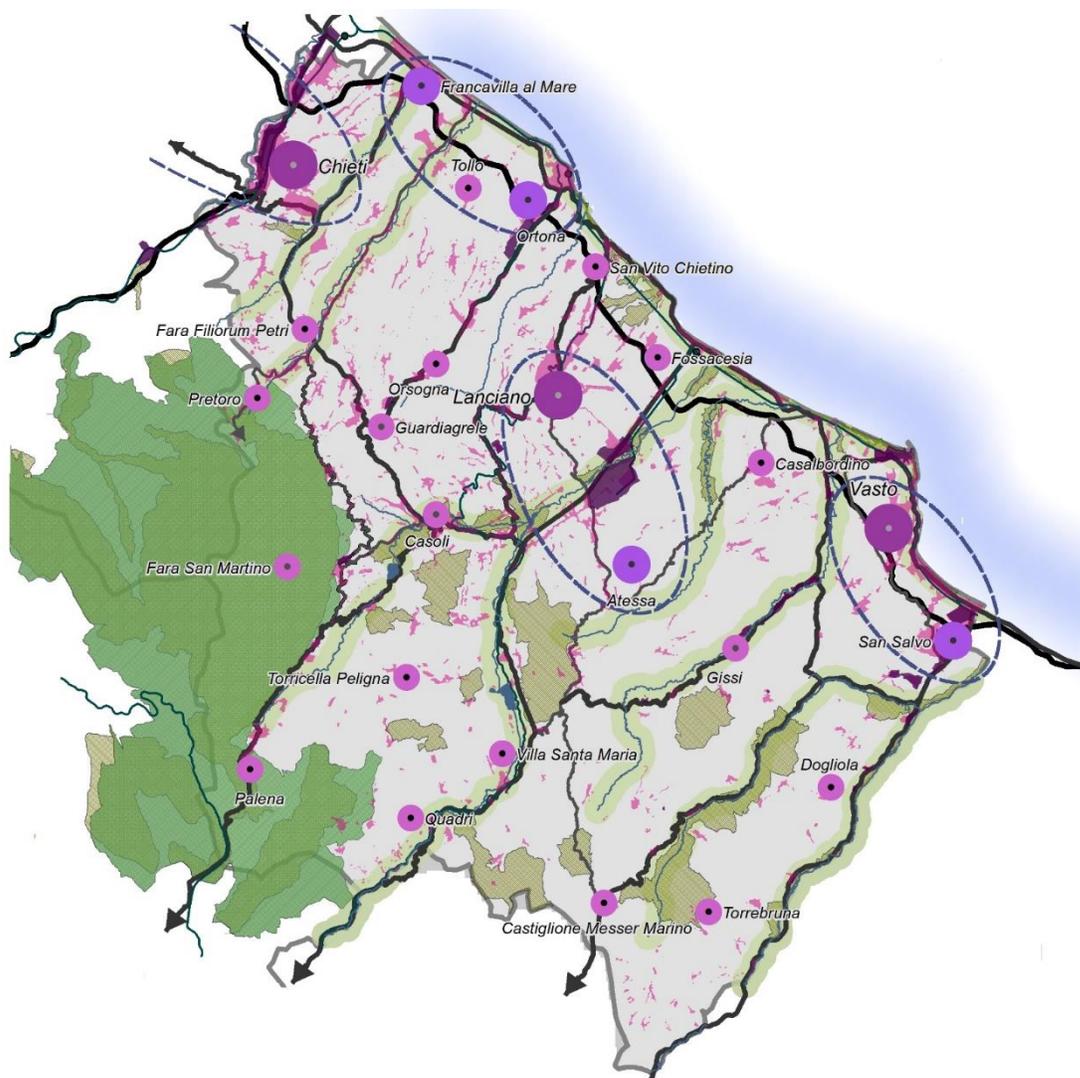


PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE (PTCP) Aggiornamento 2021



DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI INDIRIZZO



1. PREMESSA

2. FUNZIONI E COMPITI DELLA PROVINCIA

3. I TEMI TRASVERSALI

- 3.1 Il rischio geologico
- 3.2 Il trattamento del paesaggio
- 3.3 Lo sviluppo sostenibile
- 3.4 Le attività produttive

4. I CONTENUTI INNOVATIVI

- 4.1 L'approccio strategico
- 4.2 Gli ambiti di attuazione programmatica
- 4.3 Il contenimento del consumo di suolo
- 4.4 L'apparato conoscitivo dinamico
- 4.5 L'uso innovativo dei dati statistici
- 4.6 Il monitoraggio

5. LA STRUTTURA DELLA NORMATIVA

6. LE NORME DI INDIRIZZO

- 6.1 La pianificazione territoriale di coordinamento
- 6.2 La tutela e la valorizzazione dell'ambiente
- 6.3 La struttura della viabilità
- 6.4 Il sistema dell'offerta scolastica

7. CONCLUSIONI

1. PREMESSA

La necessità di aggiornare il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Chieti (PTCP) nasce dall'evoluzione recente delle modalità di governo del territorio e dalla stessa innovazione strutturale intervenuta nel ruolo e nei compiti della Provincia.

Dall'approvazione del piano attualmente in vigore, infatti, sono passati vent'anni, che è già di per sé un periodo sufficientemente lungo per la tenuta di un piano. Ma in realtà in questi due decenni il ruolo della Provincia è stato al centro di un processo di mutazione strutturale, nel quadro di un più complesso processo di ridisegno del sistema istituzionale, ancor oggi lungi dall'essere concluso. Le competenze tuttora in capo alla Provincia restano, comunque, legate alla sua natura di "ente di livello territoriale intermedio", quello più pertinente per il governo delle trasformazioni fisiche del territorio, tra le indicazioni programmatiche della Regione e la successiva attuazione da parte dei Comuni.

Per esercitare questo ruolo, la Provincia ha bisogno di uno strumento agile e chiaro, flessibile e dinamico, pronto a fornire indicazioni univoche ai soggetti attuatori, ma anche regole certe per poter efficacemente esercitare la funzione di controllo sulle azioni sotto-ordinate e di verifica di compatibilità degli interventi degli enti locali.

È per questo che il presente aggiornamento del PTCP, pur collocandosi in sostanziale continuità con il piano attualmente vigente, vuole introdurre alcuni contenuti di particolare contenuto innovativo, sotto il profilo sia procedurale che sostanziale:

- un **nuovo approccio strategico** che sia in grado di superare l'impostazione tradizionale della pianificazione di scala vasta, in linea con quanto previsto dall'Art. 1, Comma 85, della Legge 56/2014;
- l'**articolazione del territorio provinciale** in "ambiti di attuazione programmatica" che, a partire da quelli già individuati dal piano vigente, definiscano le linee locali di sviluppo, ma anche il dimensionamento di soglia degli indicatori che si vorranno porre sotto controllo (consumo di suolo, offerta dei servizi, incremento residenziale, espansione delle attività produttive, ecc.);
- la forte **attenzione al contenimento del consumo di suolo**, per tenere sotto controllo la sostenibilità ambientale delle previsioni di sviluppo; il piano, anche in assenza di specifiche leggi di riferimento in campo nazionale e regionale, assumerà il consumo di suolo come indicatore del livello di sostenibilità ambientale delle politiche di intervento, anche articolandolo per ambiti locali;
- la **verifica degli effetti delle azioni di piano**, affidata al monitoraggio di specifici indicatori appositamente individuati che potranno dar conto dell'efficacia degli interventi messi in atto, attraverso la costruzione di una specifica sezione del SIT (Sistema Informativo Territoriale) alla quale si intende dare valore di "procedimento certificato" al fine di farle assumere il ruolo di quadro delle conoscenze dinamico e periodicamente aggiornato, con effetto operativo sulle decisioni da prendere nell'attività istruttoria.

L'innovazione disciplinare del presente processo di aggiornamento del PTCP, teso a produrre una visione strategica di prospettiva (a carattere essenzialmente territoriale) della politica di sviluppo dell'Ente, torna particolarmente utile nell'attuale situazione congiunturale in relazione alla definizione del cosiddetto *Recovery Plan* (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR) per l'utilizzo dei fondi "Next Generation EU" (NGEU). L'impostazione stessa del PNRR, in linea con le indicazioni della Commissione Europea, si fonda infatti sulla forte necessità di territorializzazione delle scelte di sviluppo (programmazione *place based*) attraverso la

costruzione di una “visione territoriale” condivisa, capace di dare coerenza sistemica e spaziale ai singoli interventi.

Il piano territoriale provinciale (PTCP) dovrebbe, già di per sé, essere finalizzato a costituire il riferimento unico per le diverse politiche di intervento dell’Ente, sia in termini di coerenza spaziale delle scelte, sia in relazione alle esigenze di razionalizzazione delle verifiche di coerenza che la Provincia deve effettuare di volta in volta rispetto alle proprie scelte e a quelle degli Enti Locali. Nell’attuale situazione specifica, poi, la funzione da attribuire al piano territoriale provinciale (e quindi al presente Documento Preliminare di Pianificazione per l’aggiornamento del PTCP), come quadro d’insieme della ricaduta territoriale delle scelte dell’Ente, diventa ancora più importante perché capace di garantire quella necessaria “visione strategica” che l’Europa richiede per poter verificare che le proposte di sviluppo siano inquadrare in un programma di ampio respiro e di comprovata coerenza territoriale.

L’occasione, dunque, è da utilizzare virtuosamente per dare al presente documento programmatico di aggiornamento del PTCP anche il ruolo di cornice strategica degli interventi a valere sui fondi “Next Generation EU” (NGEU).

2. FUNZIONI E COMPITI DELLA PROVINCIA

La pianificazione territoriale tutt'oggi continua a persistere quale funzione fondamentale delle Province, nonostante la sostanziale modificazione dell'impalcato amministrativo delle competenze che, a seguito della Legge 56/2014, cosiddetta Riforma Delrio, ha ingenerato un radicale indebolimento del livello di governo intermedio, sia in termini di rappresentanza democratica delle comunità provinciali (ente di secondo livello), sia in termini di risorse economiche, strumentali e organizzative (vedi fase di trasferimento delle competenze).

Nell'immaginario collettivo, l'ente intermedio viene a identificarsi come l'istituzione che si occupa in via preferenziale della gestione e della manutenzione della viabilità provinciale e delle scuole superiori, alle cui funzioni gran parte delle risorse dei bilanci provinciali vengono finalizzate, mentre non viene riconosciuta e compresa a pieno, da parte del cittadino comune, la centralità della funzione di coordinamento svolta dal PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale), strumento cardine della Provincia che, insieme con il bilancio, definisce gli indirizzi generali di assetto del territorio provinciale e il quadro di coerenza per le scelte strategiche dell'ente.

Già a far data dal 2001, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, con l'affermazione del governo del territorio quale materia concorrente (Art. 117, Comma 3, della Costituzione), si è assistito da una parte a un processo di irrobustimento delle competenze di livello comunale, con una sempre maggiore centralità del piano regolatore comunale, quale strumento regolativo capace di incidere sulle scelte conformative del territorio, e da un'altra a un rafforzamento del livello regionale, quale dimensione amministrativa costituzionalmente deputata a definire, di concerto con lo Stato, le norme in materia di governo del territorio e a esercitare le funzioni programmatiche connesse al ridisegno degli scenari "spaziali" di sviluppo socio-economico.

Questo divario e bipolarismo tra il livello delle regole operative comunali e il livello delle scelte programmatiche regionali ha trovato il punto di apice nella Legge 56/2014, poi bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016, che ha determinato, in una prima fase, un drastico arresto della produzione di atti di pianificazione territoriale provinciale, proprio in considerazione dell'erronea convinzione, ampiamente diffusa, che le funzioni provinciali potessero essere trasferite a livello comunale o regionale, in quanto sovrapposizioni e duplicazioni di compiti già esercitati ai predetti livelli (operazione etichettata come semplificazione amministrativa e alleggerimento burocratico).

Oggi lo scenario prospettico risulta fortemente mutato: stiamo vivendo una fertile congiuntura temporale che vede riaffermarsi di una ripresa d'interesse per l'Ente Provincia sia con riferimento all'avvio del processo di riscrittura del TUEL, che partirà, in prima battuta, con la revisione della Legge 56/2014 e sia con riferimento all'attuale dibattito, a scala nazionale ed europea, sui criteri di ripartizione e di assegnazione delle risorse del *Recovery Plan*, correlate al PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

Attuali funzioni e compiti

Allo stato attuale le funzioni fondamentali poste in capo alle Province vengono disciplinate dall'Art. 1, Comma 85 e Comma 88, della Legge 56/2014, e possono essere sinteticamente riassunte nell'allegato prospetto (vedi Tabella 1).

La legge Delrio, nel definire dette funzioni individua i compiti dell'Ente intermedio mediante l'elencazione, organizzata in sei lettere, di oggetti/materie che vanno a costituire il nocciolo duro, il nucleo intangibile delle competenze provinciali (Comma 85), esplicitando altresì un criterio espresso per la disciplina del loro esercizio (Comma 87).

FUNZIONI FONDAMENTALI	FUNZIONI NON FONDAMENTALI
Attribuite ai sensi del combinato disposto dei commi 85, 86, 87 e 88 dell'art. 1 della L. 56/2014	Ai sensi del comma 89 dell'art. 1 della L. 56/2014
OBLIGATORIE	FACOLTATIVE DI EVENTUALE ULTERIORE ATTRIBUZIONE
<p>85. Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:</p> <p>a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;</p> <p>b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;</p> <p>c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;</p> <p>d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;</p> <p>e) gestione dell'edilizia scolastica;</p> <p>f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.</p> <p>87. Le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione.</p> <p>88. La provincia può altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.</p>	<p>89. Fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, <u>in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione</u>, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> - individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; - efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; - sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; - adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. <p>Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma</p>

Tabella 1 - Ripartizioni tra funzioni fondamentali e non fondamentali in capo alla Provincia

Inoltre, con la disposizione di cui al Comma 87 dell'Art.1 della Legge 56/2014, sembrerebbe che il legislatore statale abbia inteso accogliere un'interpretazione minima con riferimento alla disciplina delle competenze, rimandando alle modalità ordinarie e limiti all'esercizio di cui al riparto delle competenze previsto ai commi

secondo, terzo e quarto dell'Art. 117 della Costituzione, definizione delle competenze fondamentali in capo allo Stato e disciplina e attribuzione delle competenze non fondamentali alle Regioni.

Va però sottolineato che tale ripartizione non risulta netta e intangibile, in quanto le prevalenti posizioni assunte a livello dottrinale sembrano convergere sul persistere della potestà legislativa statale di cui all'Art. 117, Comma 2, Lettera "p", solo con riferimento esclusivo all'individuazione di dette funzioni fondamentali e non alla loro disciplina, che apparirebbe rientrare tra le materie concorrenti o esclusive delle Regioni, in relazione alle materie trattate.

In base all'attuale assetto normativo, le funzioni fondamentali poste in capo alle Province possono dunque sinteticamente essere suddivise in due macro aree/categorie in relazione a:

- **funzioni ordinarie** legate alla gestione e all'amministrazione di beni e servizi a valenza sopra comunale, che trovano nella dimensione provinciale il livello di governo più consono e adeguato, e tra le quali si annoverano la gestione dell'edilizia scolastica, con riferimento alle scuole di secondo grado d'istruzione e la viabilità provinciale;
- **funzioni straordinarie** a valenza strategica, il cui esercizio trova fondamento nella vigente normativa in materia e attengono alla pianificazione territoriale, alla tutela dell'ambiente, alla programmazione provinciale della rete scolastica e alla raccolta di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, controllo dei fenomeni discriminatori e promozione delle pari opportunità.

All'elencazione di cui al Comma 85, Art. 1, della Legge 56/2014 si aggiunge poi una ulteriore funzione facoltativa, esercitabile d'intesa con i Comuni, e disciplinata dal successivo Comma 88, relativa alla predisposizione dei documenti di gara, le stazioni uniche appaltanti, il monitoraggio dei contratti di servizio e l'organizzazione di concorsi e procedure selettive.

In linea generale tale funzione suppletiva ed eventuale attiene a categorie di materie riconducibili all'interno delle attività afferenti alla raccolta e l'elaborazione di dati e l'assistenza tecnico-amministrativa, di cui alla Lettera "d", Comma 85, della Legge 56/2014. Difatti tale correlazione è stata evidenziata all'interno dell'Accordo Quadro tra Stato e Regioni in sede di conferenza unificata dell'11.09.2014 n. 106/CU Stato-Regioni, laddove venivano individuati gli Enti di Area Vasta quale soggetto preposto a coordinare e supportare le municipalità nel processo di riorganizzazione della gestione associata delle funzioni di cui sopra.

Con riferimento agli aspetti operativi connessi all'attuazione regionale della Legge 56/2014 va sottolineato che detta norma stabilisce al Comma 144 dell'Art. 1 un termine non superiore a dodici mesi entro il quale le Regioni dovevano procedere all'adeguamento della normativa regionale, prevedendo le regole per l'attribuzione delle funzioni non fondamentali e le modalità (attraverso Accordo Quadro e Osservatorio) per il trasferimento del personale e dei beni strumentali.

Tra gli adempimenti obbligatori posti in capo alle Regioni, oltre alla definizione delle funzioni non fondamentali, vi erano poi due importanti ulteriori compiti: il primo connesso alla disciplina e valorizzazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con particolare riferimento alle fusioni e incorporazioni, e il secondo legato alla soppressione di enti e agenzie che svolgono funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale e attribuzione delle funzioni alle Province nel nuovo assetto istituzionale.

Nella prassi operativa, però, la maggior parte delle Regioni si sono limitate ad affrontare esclusivamente il tema dell'attribuzione delle funzioni non fondamentali, mentre non hanno provveduto a definire le specifiche regole

comportamentali per la gestione delle funzioni in forma aggregata, né hanno dato avvio al processo di soppressione e razionalizzazione degli enti e agenzie che svolgono funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica, di competenza comunale o provinciale.

Occorre invece sottolineare che queste tre dimensioni adempimentali, in una visione sistemica di riforma del livello intermedio, appaiono imprescindibilmente interrelate e la Provincia può riconquistare un ruolo di centralità e snodo nello scenario istituzionale proprio attraverso un effettivo esercizio della funzioni di coordinamento e ausilio ai Comuni, sia con riferimento all'individuazione della dimensione ottimale e omogenea per la gestione aggregata delle funzioni, sia in relazione alla gestione unitaria dei servizi a rete.

La mancata definizione delle regole per la valorizzazione e incentivazione delle forme aggregative intercomunali e il venir meno di un processo di riorganizzazione e razionalizzazione degli ambiti ottimali di gestione ha comportato dunque un elemento di criticità per il mancato allineamento ai principi ordinatori della Legge 56/2014, nonché generato problematiche operative in sede di prima applicazione ed esercizio concreto delle competenze.

Da una lettura analitica sull'impatto e i livelli di attuazione della Legge Delrio, infatti, discende un elevato grado di eterogeneità da parte delle Regioni sia per quanto attiene i contenuti connessi all'attribuzione delle funzioni non fondamentali, che con riferimento ai tempi e alle modalità di attuazione della riforma stessa.

Tutte le Regioni hanno approvato leggi di riordino secondo logiche e approcci diversi: da quello conservativo, volto alla riconferma *in toto* delle competenze già conferite alla Provincia (vedi Lombardia LR 19/2015, Veneto LR 19/2015, Piemonte LR 23/2015 che aggiunge nuove funzioni connesse all'autorizzazione dei gasdotti e metanodotti), a quello accentratore finalizzato alla riattribuzione della maggior parte delle funzioni in capo alla Regione, modello adottato in prevalenza dalle regioni del centro-sud, con un forte ridimensionamento del ruolo delle Province (vedi Marche LR 13/2015, Umbria LR 10/2015, Basilicata LR 49/2015, Abruzzo LR 32/2015).

Da ciò discende che, allo stato attuale, non risulta possibile ricostruire e contestualizzare localmente l'articolato e complesso quadro delle competenze in capo alle specifiche Province, proprio in considerazione della forte differenziazione regionale legata al processo attuativo, pur nella consapevolezza generale dell'intangibilità dei principi ordinatori di ripartizione delle funzioni legislative connessi alla attribuzione delle funzioni fondamentali e non fondamentali, rispettivamente allo Stato (ai sensi dell'Art. 117, Comma 2, Lettera "p") e alle Regioni (ai sensi dell'Art. 117, Comma 4 della Costituzione).

Prospettive future

La riforma Delrio, ancorché incompleta, ha inciso in modo sostanziale sulla riconfigurazione dell'ente di area vasta e sul suo assetto organizzativo, funzionale e istituzionale, sotto un duplice profilo di rilevanza.

In primo luogo, sotto l'aspetto dei contenuti, ha riaffermato la centralità della Provincia quale ente di coordinamento e di rappresentanza dei Comuni, che attraverso una nuova *governance* multilivello si candida fattivamente a divenire il naturale raccordo istituzionale per la semplificazione amministrativa (vedi: aggregazione di funzioni a scala intercomunali) e ad assolvere a quella funzione di effettivo ausilio ai processi decisionali che coinvolgono le comunità locali, in una visione di sintesi, maturata negli anni attraverso il patrimonio di conoscenze stratificate in materia di pianificazione territoriale e gestione delle materie ambientali. In secondo luogo, ha aperto la strada a un dibattito più allargato sulla riorganizzazione complessiva dell'architettura istituzionale degli enti locali, stimolando forme di valorizzazione e incentivazione della

gestione aggregata dei servizi a livello intercomunale e avviando un processo di razionalizzazione degli ambiti territoriali ottimali finalizzati all'erogazione di servizi di rilevanza economica.

Se la prima forma di governo scelta dalla Costituzione per i differenti Enti Locali era dunque unitaria e incentrata su identici gradi di autonomia e rappresentatività, a seguito del processo di riforma dell'ente intermedio di cui alla Legge 56/2014 si assiste oggi al venir meno del parallelismo tra rappresentanza politica e dimensione territoriale degli interessi e si assiste a una differenziazione tra Istituzioni e Enti in relazione ai diversi gradi di autonomia.

La mancata approvazione della legge di "decostituzionalizzazione" delle Province, inoltre, ha dato avvio a un acceso dibattito teorico e istituzionale sulla necessità/opportunità di un riordino complessivo degli enti locali, che oggi è sfociato nella riscrittura sistemica del Testo Unico degli enti locali e in via anticipatoria di un intervento legislativo chiarificatore dei dettami della legge di riordino delle Province e Città Metropolitane (Legge 56/2014).

Tale quadro complesso lascia, dunque, un importante spazio di manovra per la ridefinizione del ruolo delle Province che si candidano a divenire il punto di riferimento per lo svolgimento di detta funzione di raccordo inter-istituzionale, essendo proprio per natura costitutiva l'ente autonomo più omogeneo territorialmente e più facilmente configurabile in modo flessibile e dinamico, come "ente strutturato a geometria variabile", sia a livello funzionale (qualora previsto dallo Statuto creazione di sub-articolazioni funzionali), che a livello organizzativo (possibilità di prefigurare conferenze dei sindaci e intese in relazione alla specifica appropriata dimensione gestionale).

E in tale prospettiva la Provincia potrebbe candidarsi a svolgere "su delega" anche ulteriori funzioni attualmente svolte dai Comuni, ma che sotto il profilo funzionale e organizzativo apparirebbe più idoneo, secondo i principi di adeguatezza e di proporzionalità, che venissero esercitate a livello superiore.

In tale ottica di rinnovamento si sta muovendo il dibattito sui processi di riforma in atto che hanno visto l'emanazione del Decreto Legge 91/2018, con il quale la Conferenza Stato-città e autonomie locali ha istituito un tavolo tecnico-politico finalizzato proprio alla redazione delle linee guida per la revisione del TUEL e connesso alla riforma organica della Legge 56/2014.

Il lavoro svolto dalla commissione di riforma del TUEL nominata dal Ministro dell'Interno e coordinata dall'ex presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, è terminato il 31.12.2020 con la consegna formale della Carta delle Autonomie, un'agenda programmatica articolata in nove capisaldi, pronta per essere tradotta in legge di delega al Governo.

Sembrerebbe infatti che il Governo Draghi sia intenzionato a ripartire proprio dal lavoro fin qui svolto dal precedente Governo Conti, riconoscendo l'urgenza e la necessità di dare avvio celermente a una operazione di riforma strutturale delle autonomie, finalizzata alla certezza delle regole costitutive delle Autonomie locali e alla semplificazione dell'azione amministrativa. In tale processo di riordino, la ridefinizione del ruolo e delle funzioni delle Province nella *governance* di area vasta potrebbe assolvere a una funzione strategica e dunque essere oggetto, in via anticipatoria, di uno specifico decreto di integrale riscrittura della Legge 56/2014.

Durante una recente *Lectio Magistralis*, l'emérito Alessandro Pajno ha sinteticamente illustrato gli aspetti salienti e fondativi della Riforma delle Autonomie Locali che abbracciano in linea generale:

- la ridefinizione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Aree Metropolitane, con una differenziazione per i Comuni in relazione a classi di appartenenza (dinamiche demografiche e soglie di massa critica);
- l'autonomia normativa e statutaria degli Enti locali;
- lo *status* giuridico degli amministratori;
- l'organizzazione di uffici, dirigenza e segretari;
- i servizi pubblici locali;
- i tributi;
- i controlli.

Nello specifico, con riferimento al riordino delle Province ed Enti di Area Vasta, i punti fondanti della riforma si sostanziano in una riorganizzazione della *governance* funzionale dell'Ente, nell'ottica dell'esercizio di una amministrazione attiva volta al soddisfacimento degli interessi della comunità provinciale, che si sostanzia nella ricostituzione dell'organo esecutivo (giunta provinciale) e in una complessiva ridefinizione delle funzioni fondamentali.

La proposta di Agenda delle Autonomie Locali, infatti, prevede un rafforzamento e ampliamento delle funzioni amministrative esercitate dalle Province, sempre più volto a una loro centrale caratterizzazione verso le tematiche ambientali, includendo tra dette funzioni fondamentali lo sviluppo sostenibile e la pianificazione territoriale, la gestione degli scarichi delle acque, emissioni e rifiuti (da sempre nocciolo duro delle competenze istitutive delle Province) e la gestione integrata e coordinata dei servizi pubblici di area vasta.

3. I TEMI TRASVERSALI

3.1 Il rischio geologico

Il PTCP è rivolto a un governo complessivo delle dinamiche del territorio, dove la creazione di quadri di coerenza su tematiche comuni assume sempre maggiore rilevanza strategica per indirizzare i processi di trasformazione nel rispetto delle risorse naturali. Nella fase di pianificazione, che delinea gli obiettivi fondamentali per lo sviluppo socio-economico, particolare attenzione deve essere posta alle interazioni che le scelte hanno con le principali caratteristiche geologiche, geomorfologiche, idrogeologiche e sismiche dell'intero territorio. Questo aspetto, quindi, rappresenta una ricostruzione del quadro conoscitivo attuale, non solo come sistema di raccolta informativa, ma soprattutto come riferimento per indirizzare gli organi decisori in fase di progettazione.

Il rischio geologico, cioè la probabilità con cui un determinato fenomeno può manifestarsi, è funzione della combinazione tra *pericolosità* e *vulnerabilità* di un territorio. Per pericolosità geologica si intendono sia i fenomeni naturali (come i terremoti, le frane, le alluvioni, ecc.), che quelli indotti dalle attività antropiche (come l'impatto di grandi infrastrutture, l'inquinamento ambientale, lo sfruttamento non controllato delle risorse idriche, ecc.), mentre per vulnerabilità si intende l'intensità e il tipo di urbanizzazione, l'uso del territorio, le opere di captazione delle sorgenti, la presenza di bacini artificiali, ecc. Da ciò deriva che il rischio geologico è strettamente connesso alle attività antropiche e a un uso oculato e razionale del territorio.

La provincia di Chieti insiste su un territorio di circa 2.600 chilometri quadri, compreso tra la costa adriatica e la catena appenninica. Il territorio presenta quote altimetriche massime prossime a 2793 metri s.l.m. nelle zone più montuose fino a degradare verso le zone costiere e il mare adriatico, dove si affaccia con alte falesie intercalate da ampie pianure nelle zone di sbocco dei principali corsi d'acqua (Alento, Foro, Sangro, ecc.). Sotto l'aspetto geografico è possibile distinguere tre grandi fasce:

- *fascia litoranea*: costituita principalmente da depositi recenti di spiaggia e dune costiere che si uniscono, alle foci dei fiumi, con depositi fluviali trasportati dai corsi d'acqua; tale fascia non è continua, ma presenta zone dove il mare lambisce direttamente i rilievi formati da terreni del Pleistocene;
- *fascia collinare*: suddivisa in due sub-macro aree: un primo settore compreso tra le pendici sud-orientali della Majella e l'allineamento Guardiagrele-Atessa-Fresagrandinara fino alla valle del Trigno, caratterizzato da terreni argillosi e formazioni flyscioidi calcareo-marnose, arenaceo-marnose e marnoso argilloso di età miocenica; un secondo settore, invece, costituito da tutta la fascia collinare della zona del Trigno, che presenta sedimenti marini argillosi di età compresa tra il Miocene superiore e il Pleistocene; verso la costa tali sedimenti sono sormontati da terreni sabbioso-conglomeratici del Pleistocene, che formano corpi tabulari pianeggianti e lievemente degradanti verso mare;
- *fascia interna*: delimitata dal complesso della Majella e caratterizzata dal succedersi di geometrie strette e allungate in direzione NO-SE, separate da profondi solchi vallivi; sono presenti rocce carbonatiche di ambiente marino e di età meso-cenozoica; tra le montagne si aprono ampie conche pianeggianti riempite in epoca quaternaria da sedimenti lacustri o fluviali.

In ognuno di questi ambienti sono state identificate e perimetrare zone a pericolosità da frana, a definire come le aree si presentano fragili e vulnerabili principalmente dal punto di vista di stabilità dei versanti. I fenomeni deformativi sono dislocati in modo uniforme con tipologie differenti a seconda delle diverse caratteristiche geologiche dei terreni coinvolti. È evidente come né le caratteristiche meccaniche, né le scarse pendenze sono in grado di ridurre il naturale riequilibrio dei sistemi. Nel settore morfologico centrale si individuano il maggior

numero di eventi franosi, esso è caratterizzato da acclività variabili passando da versanti meno acclivi, impostati su materiali argillosi, e versanti con pendenze anche importati per la presenza di litotipi conglomeratici sabbiosi e/o arenacei. Tale evidenze si manifestano sia sotto forma di deformazioni lente, di modeste dimensioni, che sotto forma di movimenti roto-traslativi di maggior estensione. L'aspetto litologico e il conseguente carattere idrogeologico giocano sicuramente un ruolo importante sulla stabilità, in quanto la presenza di terreni molto permeabili a contatto con materiali argillosi a scarsa permeabilità genera acquiferi e incrementi di pressioni neutre in grado di compromettere la già precaria stabilità dei versanti.

Di particolare rilevanza è il rischio di inquinamento ambientale prodotto dalle attività antropiche. Attività come cave, discariche o la pratica di spandimento di fertilizzanti rilasciano sul suolo quantità variabili di inquinanti chimici che vengono veicolati in falda a opera dell'azione dilavante delle acque meteoriche. Dalla carta della "vulnerabilità intrinseca" (all'inquinamento) degli acquiferi della regione Abruzzo è evidente come il massiccio carbonatico della Majella, per sua natura, è rappresentato da una vulnerabilità molto alta, come anche le zone più prossime alla costa e le aree di fondovalle, a differenza della parte più meridionale e interna del comprensorio dove la vulnerabilità raggiunge livelli minori sicuramente legata alla presenza di terreni a più bassa permeabilità. Nell'ambito della pianificazione, quindi, non può non essere considerata la vulnerabilità intrinseca degli acquiferi che necessita di un'attenta e oculata attività di salvaguardia dall'inquinamento e di un corretto utilizzo.

Molta attenzione è stata rivolta negli ultimi tempi alla sismicità dei territori, soprattutto a seguito dell'evento straordinario del terremoto dell'Aquila (aprile 2009). La "pericolosità sismica" è definita come lo scuotimento atteso al suolo per un determinato sito con una determinata probabilità di eccedenza in un dato intervallo di tempo. Nel comprensorio provinciale circa il 59% dell'intero territorio è caratterizzato da una massima accelerazione (eccedenza del 10% in 50 anni) compreso tra 0.075g e 0.150g, interessando tutti i comuni più prossimi alla costa e parte della fascia più interna fino ai comuni più a sud. Le aree più interne (poco più del 40%), invece, sono caratterizzate da una sismicità mediamente elevata con valori compreso tra 0.150g e 0.250g, mentre la restante parte risente di una sismicità molto alta.

Questa stima è funzione sia delle caratteristiche sismologiche (zone sorgente, moto del suolo, frequenza dei terremoti, ecc.), sia dei parametri di riferimento. Di notevole importanza e punto di riferimento è lo studio dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV) che ha generato mappe interattive della pericolosità sismica in Italia, stimando le massime PGA attese riferite al suolo rigido profondo. Esse non tengono conto, però, delle modifiche che il segnale sismico subisce in termini di ampiezza, durata e contenuto in frequenza, rispetto a quello in profondità, a causa delle diverse condizioni geologiche, stratigrafiche e topografiche locali. Per cui è importante precisare che, per determinare il valore reale delle accelerazioni in superficie, occorre sempre calcolare un'amplificazione sismica con l'ausilio di tecniche avanzate per lo studio delle condizioni locale (risposte sismiche locali).

Di qui la necessità di uno strumento in grado di riconoscere, a una scala sufficientemente piccola (comunale), le condizioni geologiche e geomorfologiche, in grado di alterare più o meno sensibilmente il movimento sismico atteso generando amplificazioni in superficie. La Micro Zonazione Sismica (MZS), quindi, a oggi, rappresenta uno strumento fondamentale per la gestione del territorio, per la progettazione urbanistica e ingegneristica e per la pianificazione delle emergenze. Lo scopo principale è quello di riconoscere le condizioni locali che possono modificare sensibilmente le caratteristiche del moto sismico atteso o possono produrre deformazioni rilevanti nei terreni, in relazione alle costruzioni e alle infrastrutture. Si precisa che alla data del presente

documento non tutti i territori sono in possesso di una microzonazione sismica di I livello, ma solo 89 su 104 comuni della provincia.

In prospettiva programmatica, è bene precisare che, in rapporto agli aspetti geologici, geomorfologici e di stabilità dei versanti, prevalgono sempre le prescrizioni sovraordinate del Piano Stralcio di Bacino P.A.I. e delle Norme Tecniche attualmente in vigore, ma, al fine di mettere in atto interventi di salvaguardia attiva del territorio, i vari enti locali possono proporre progetti di sistemazione idrogeologica e di versante nelle zone con dissesti in atto, nonché progetti di regolamentazione delle acque superficiali e profonde in tutte le altre zone ove tale necessità sia ravvisabile.

Per quest'ultimo aspetto, attualmente regolamentato dalle prescrizioni del P.S.D.A. (Piano Stralcio di Difesa dalle Alluvioni), sarebbe opportuno sollecitare l'attenzione anche in zone non perimetrate, ma oggetto di concentrazioni di deflussi superficiali, che creano non pochi danni in caso di forti apporti meteorici sia alle strutture (non adeguatamente progettate per assorbire tali eventi) e sia alle attività sociali ed interpersonali delle varie comunità della provincia.

Inoltre, particolare attenzione deve essere rivolta agli aspetti di natura sismica del territorio. Si ritiene che questo concetto non è ancora ben radicato negli ideali di progettazione e di sviluppo urbano. Si rinvencono frequentemente carenze di studi avanzati di terzo livello (o addirittura in alcuni comuni anche di primo livello), che rappresentano uno strumento di fondamentale importanza ed essenziale per gli ampliamenti e per gli sviluppi nelle programmazioni a livello comunale. Si propone, in mancanza di una adeguata zonizzazione sismica di prevedere analisi sismiche 1D/2D a livello locale, progettando appositi studi e campagne di indagini adeguate, al fine di comprendere accelerazioni e frequenze in superficie. È opportuno precisare che queste indicazioni, non si sostituiscono in alcun modo alle prescrizioni e alle disposizioni delle attualmente Norme Tecniche per le Costruzioni, ma devono sollecitare una maggiore attenzione dei enti locali sulle modalità e sulle finalità degli approfondimenti da eseguire nelle aree urbanizzate e in quelle di espansione futura.

Infine, nella prospettiva di uno sviluppo moderno, è giusto sottolineare come la progettazione deve essere intesa non più come una competenza settorializzata, ma come un connubio opportunamente coordinato e finalizzato al raggiungimento di un obiettivo comune. In questa ottica ricopre un ruolo fondamentale l'aspetto del rischio geologico sia nella prevenzione che nella programmazione diretta dello sviluppo del territorio.

3.2 Il trattamento del paesaggio

Il sistema paesaggistico-ambientale della Provincia di Chieti è fondamentalmente costituito da tre zone principali (come individuate dal Piano Paesistico Regionale - PRP): a) fascia costiera; b) fascia collinare; c) fascia montana.

Tale classificazione operata dal PRP lascia però spazio ad ulteriori approfondimenti che, soprattutto per il territorio della Provincia di Chieti, possono evidenziare “*sistemi notevoli di paesaggio*” la cui rilevanza percettiva e di stratificazione storico culturale diventa caratteristica peculiare dei luoghi e delle identità territoriali.

Ad esempio, infatti, il **sistema costiero provinciale** possiede una **peculiarità unica rispetto a quello abruzzese**: ci si riferisce alla presenza per lunghi tratti di una costa alta rispetto al livello del mare, evidenziando un paesaggio unitario dove le ultime falde del massiccio della Maiella entrano in contatto con il mare Adriatico. Questo sistema notevole, questo paesaggio costiero pregevole, offre aspetti e vedute complessive sempre differenti, proiettando il sistema collinare e montuoso direttamente sulla costa e aprendo contemporaneamente l'interno del territorio provinciale al mare. Questa condizione implica l'allungamento di una virtuale sezione trasversale del paesaggio costiero, a interessare anche il sistema collinare, con il coinvolgimento di tutte le aree collinari che si addossano al mare. Le aree più pregevoli di questo sistema sono fondamentalmente quelle che investono i territori di Ortona, San Vito Chietino, Rocca San Giovanni, Fossacesia, Torino di Sangro, Casalbordino, Vasto, oggi non a caso oggetto di progetti di valorizzazione e tutela paesaggistica e ambientale.

Altra caratteristica del paesaggio provinciale è determinata dalla **presenza di importanti incisioni vallive** (Pescara, Alento, Foro, Feltrino, Sangro, Trigno), che insieme al sistema dei crinali costituiscono il noto doppio pettine abruzzese. In tale sistema vallivo viene espresso un sistema paesistico consequenziale e ininterrotto per costruzione di vedute e paesaggi (tali da connettere la costa con il sistema montano passando per quello collinare), denso di luoghi identitari e notevoli, ma anche caratterizzato da ampie aree la cui complessità e stratificazione restituiscono armonia estetica di pregio. Tale sistema introduce, inoltre, al sistema dei Parchi Nazionali e delle Riserve Regionali che interessano la Provincia

Ultima connotazione del paesaggio provinciale è rappresentata dal **sistema montano**, la cui valenza paesaggistica è già fonte di valorizzazione e tutela e il cui apporto descrittivo rappresenta la sintesi di quelli precedenti per somma di punti notevoli e per visuali privilegiate.

Una nota a parte va riferita al cosiddetto **paesaggio agrario**, che la cura e manutenzione secolare del territorio, da parte dell'uomo, ha reso "*artificialmente naturale*". Questo tipo di paesaggio caratterizza i territori principalmente coltivati a vigneti e oliveti, preponderanti nel territorio provinciale, caratterizzando il territorio sia costiero che collinare fino alla fascia pedemontana e coinvolgendo in maniera primaria le aree del Chietino e dell'Ortonese, la cui organizzazione attuale propende sempre di più ad un sistema di coltivazione intensivo, che muta fortemente il paesaggio agrario consolidato (ad esempio, con il fitto sistema di serre che caratterizza la coltivazione viticola sempre più densa), mentre appare costante l'uso del territorio nelle medie fasce vallive trasversali e nell'area del basso Sangro e del Vastese.

Un ragionamento sul paesaggio agrario va necessariamente condotto e affrontato a più livelli, poiché alle classiche funzioni economiche e tradizionali dell'agricoltura, intesa come parte più ampia del sistema produttivo, se ne sommano altre come quelle ad esempio relative all'ambiente, alla conservazione del suolo,

alla qualità dell'acqua e dell'aria, al recupero e rigenerazione del patrimonio esistente, e all'urbanizzazione aggressiva. Tutti temi che poi si intersecano trasversalmente con il consumo di suolo, l'obiettivo della crescita zero e delle politiche di rigenerazione urbana e più in generale della sostenibilità ambientale.

Inoltre all'**agricoltura** si chiede un ruolo estremamente attivo che si estrinseca, oltre che nella produzione (con il minor impatto possibile sull'ambiente) di sostanze alimentari per l'industria e di alimenti per il commercio più "sicuri", nel **mantenimento della popolazione in aree non urbane**, col duplice obiettivo di garantirne la qualità della vita e di offrire un servizio conservativo per il territorio, sia in termini di presidio e manutenzione dello stesso che di valorizzazione del paesaggio.

Altro ragionamento va condotto in merito alla **costante domanda di suolo per usi non agricoli**, per l'influenza diretta che essa esercita sia sulla ulteriore polverizzazione del tessuto aziendale, sia sul mercato fondiario. Infatti, mentre quest'ultimo continua ad essere limitato a poche transazioni, è sempre più dinamico il settore delle compravendite di terreni con le superfici minime previste dalla normativa per l'edificabilità e di appezzamenti con fabbricati rurali dalle dimensioni e nelle condizioni più svariate. Tale domanda, quasi sempre finalizzata a usi residenziali, è pressoché ubiquitaria, dalle zone litoranee a quelle montane, pur concentrandosi maggiormente in prossimità dei centri urbani, anche di media dimensione. La conseguenza più immediata è l'effetto "case sparse", che indipendentemente dalle tecnologie attuali che potrebbero permettere insediabilità "no grid", di fatto comporta sempre un ulteriore consumo di suolo e problematiche di accessibilità servizi e infrastrutture. Spesso infatti la domanda di insediamento si localizza in aree agricole con particolari caratteristiche paesaggistiche e ambientali, che inevitabilmente vengono denaturate e compromesse, invece di essere salvaguardate.

Ecco che in tale situazione di necessità di tutela e salvaguardia del paesaggio e del territorio agricolo, **la definizione di stringenti criteri per la pianificazione comunale diventa un'esigenza non più procrastinabile**, con l'individuazione delle diverse tipologie di intervento (conservazione/ripristino - recupero/riqualificazione). Ogni territorio comunale ha caratteristiche comuni con l'ambito territoriale in cui è presente, ma evidenzia sicuramente altre peculiarità che vanno riconosciute e progettate all'interno dei Piani Regolatori. Certamente caratteristiche comuni al territorio della Provincia, sono:

- gli ambiti agricoli di rilievo paesaggistico, caratterizzati dall'integrazione del sistema ambientale e del relativo patrimonio naturale;
- gli ambiti ad alta vocazione produttiva agricola, idonei, per tradizione, vocazione e specializzazione, ad una attività di produzione di beni agro-alimentari ad alta intensità e concentrazione.
- gli ambiti agricoli periurbani, dove si privilegia il mantenimento della conduzione agricola dei fondi, nonché la promozione di attività integrative del reddito agrario

3.3 Lo sviluppo sostenibile

Il PTCP attualmente vigente, all'Art. 27 ("Sostenibilità"), riporta gli obiettivi della pianificazione provinciale che risultano ancora oggi validi e attuali; infatti al Comma 1 indica che la pianificazione provinciale e comunale operano in modo sistematico e integrato per il raggiungimento delle condizioni di sostenibilità insediativa e al Comma 2 indica come operare per il raggiungimento della sostenibilità, in riferimento ai principi di *Agenda 21 Locale*, anche con la formazione di Programmi di Azione Ambientale.

Nel 2015 l'ONU ha adottato l'*Agenda 2030* per uno sviluppo sostenibile che costituisce il nuovo quadro di riferimento globale e universale per lo sviluppo sostenibile con il raggiungimento, entro il 2030, degli obiettivi in essa contenuti.

La sostenibilità costituisce il principio guida fondamentale dell'*Agenda 2030* e riconosce che è necessario intraprendere, in tempi rapidi e in modo determinato, un nuovo modello di sviluppo in grado di tenere insieme, in modo virtuoso, crescita economica, diritti sociali e tutela dell'ambiente. Si va dall'eliminazione della povertà alla salute per tutti, dalla crescita economica e lavoro dignitoso all'eliminazione delle disuguaglianze, comprese quelle di genere, dalla tutela dell'ambiente alla qualità della vita nelle città, dall'educazione all'innovazione per la sostenibilità. Insomma, un progetto che vede economia, società, ambiente e istituzioni, come elementi ugualmente importanti e interconnessi per costruire un futuro sostenibile.

Con *Agenda 2030* l'ONU e i paesi membri hanno tracciato un programma strategico mondiale, hanno fornito gli obiettivi che ciascun individuo, comunità, territorio, governo è chiamato ad assumere come propri per ri-orientare in chiave sostenibile le proprie azioni, iniziative e progetti.

Per parlare in modo coerente di sviluppo globale diventa importante ed essenziale partire dalla cellula più piccola perché le autorità locali e le comunità sono responsabili della realizzazione degli obiettivi a livello locale, riconoscendo in particolare le relazioni interdipendenti tra aree urbane, periurbane e rurali. Partendo da un approccio dal basso verso l'alto si possono riuscire a realizzare percorsi di trasformazione sostenibile attraverso il contatto diretto con le comunità.

Nella cornice della strategia di *Agenda 2030* si deve rintracciare lo sforzo di tutti gli attori del territorio in tema di benessere e inclusione sociale, rigenerazione urbana, mobilità sostenibile, lotta ai cambiamenti climatici, energia e riciclo, potenziamento delle infrastrutture digitali, parità di genere, turismo sostenibile e tutela della biodiversità diventano tessere di un *puzzle* coerente e coordinato. Gli obiettivi devono essere connessi al territorio tenendo conto delle peculiarità, delle proprie risorse locali e culturali. I diversi governi locali devono lavorare e collaborare per condividere i servizi e le conoscenze specifiche del territorio attraverso forme di cooperazione finalizzate alla creazione di un legame tra gli obiettivi e la pianificazione, al fine di programmare uno sviluppo sostenibile in rapporto all'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) 2014-2020 e 2021-2027.

Al centro dello sviluppo sostenibile è posta l'urbanizzazione e lo sviluppo territoriale, attraverso il miglioramento degli insediamenti abitativi, la fornitura di alloggi a prezzi accessibili, sistemi di trasporto pubblico adeguati, pianificazione e *governance*, valorizzazione del patrimonio culturale, gestione delle catastrofi, qualità dell'aria, gestione dei rifiuti e verde pubblico.

La pandemia non ha fatto altro che amplificare e rendere più evidenti le carenze e le disuguaglianze tra territori e tra individui, ma ha anche fatto emergere una nuova domanda di beni e servizi che può riattivare le economie locali, sostenendo la ricostruzione dei piani di vita di milioni di persone oggi violentemente colpite dalla crisi e

aprendo nuove prospettive di sviluppo più giusto, sostenibile e meno vulnerabile per i nostri territori. Non a caso, alcune delle attività e dei servizi sui quali si sta concentrando una nuova domanda, sospinta dal mutamento delle preferenze, richiedono oggi di essere soddisfatti da una nuova offerta:

- cura e assistenza alla persona, rimettendo al centro la medicina territoriale;
- nuova qualità abitativa, rigenerando il patrimonio edilizio esistente;
- mobilità flessibile e sostenibile per tutti, non solo nelle aree centrali a forte densità di domanda;
- lavoro a distanza che ne rafforzi la qualità, non la frammentazione e subalternità;
- alimentazione di qualità, sicura e a chilometro zero;
- turismo di prossimità e rarefatto;
- energia elettrica auto-prodotta;
- riutilizzo e riciclo di materiali.

Le comunità locali hanno un ruolo fondamentale per il superamento della crisi generata dalla pandemia e devono avviare un percorso di sviluppo sostenibile che, partendo proprio dall'urbano e dallo sviluppo territoriale, possa ridurre le diseconomie localizzative, la dispersione territoriale, il consumo del suolo, per rendere le città più vivibili e resilienti. La pianificazione urbanistica diventa paradigma di sensibilità in grado di leggere il territorio e la città non solo come elementi fisici (*urbs*), ma come ambiti con capacità di identità sociale e comunitaria (*civitas*).

L'Art. 54, Comma 3, delle NTA del vigente PTCP, è ancora molto attuale, laddove recita:

“I criteri di cui al comma 1 definiscono i requisiti che gli strumenti di pianificazione comunale devono contenere per garantire la sostenibilità dello sviluppo e la compatibilità e la coerenza con la programmazione regionale e provinciale, stimolando e valorizzando un nuovo ruolo di tali strumenti per un corretto e consapevole uso del suolo e delle sue risorse. In tal senso i Piani regolatori Comunali non dovranno essere considerati come strumenti che sostanziano lo “ius aedificandi” ma dovranno considerare altri diritti ed altri compiti propri anche dei sistemi territoriali come quello ambientale, infrastrutturale, produttivo e in generale della sostenibilità delle città e del territorio”.

Ma come indirizzare i Comuni, cosa deve contenere la pianificazione affinché sia in linea con gli obiettivi di sostenibilità stabiliti con *Agenda 2030*?

Per uno sviluppo locale sostenibile si devono considerare due processi fondamentali:

- una programmazione strategica basata sul DUP (Documento Unico di Programmazione);
- una attenta valutazione delle politiche effettuate.

Entrambe queste esigenze vanno al di là delle sole norme, perché entrano in campo scelte connotate da idee e indicazioni che orientano gli ordini delle priorità e definiscono le necessità e cosa sia “buono” per la comunità. Tra la programmazione e la valutazione si colloca la gestione, momento cardine che esplicita le scelte programmate attraverso l'assegnazione delle risorse previste nel DUP. Diventa quindi importante creare un rapporto/coerenza tra programmazione (DUP), gestione (bilancio) e valutazione degli effetti (BES). Obiettivo è integrare nel DUP una matrice delle politiche che permetta di capire le connessioni strategiche adottate e gli effetti della loro attuazione. Il Benessere Equo e Sostenibile (BES) fornisce un insieme di dati che consentono di rappresentare quanto un territorio sta bene (130 indicatori). Le dimensioni del BES sono assolutamente allineate con i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile previsti nell'*Agenda 2030*.

Ogni realtà locale dovrebbe essere in grado di avere una visione del proprio territorio ed essere in grado, attraverso una approfondita analisi, di individuare le proprie potenzialità e i propri bisogni al fine di creare una

pianificazione in grado di attrarre i finanziamenti che i programmi PNR e PNRR mettono a disposizione. Diventa, dunque, importante mettere in atto una pianificazione concreta e sostenibile basata su un **controllo dell'attività dei Comuni che dovrà fondarsi su quattro azioni fondamentali**, corrispondenti a quattro livelli minimi di sostenibilità che la pianificazione comunale deve porsi come **obiettivi**:

- **amministrativa;**
- **tecnica;**
- **economica;**
- **ambientale.**

L'*azione amministrativa* dovrà essere garantita dalla corretta procedura di formazione e approvazione dello strumento urbanistico, l'*azione tecnica* dovrà a sua volta essere garantita dalla verifica delle compatibilità ambientali (VAS), l'*azione economica* garantita dalla presenza delle previsioni strategiche all'interno della programmazione economica (DUP, bilancio) e dalla redazione di un piano economico finanziario, mentre l'*azione ambientale* dovrà prevedere l'esplicitazione del programma di azione per ogni obiettivo di sviluppo sostenibile, con l'indicazione dei tempi, dei ruoli e dei responsabili per l'attuazione del programma, anche in cooperazione con altri ambiti territoriali, raccolta e valutazione dei dati e trasmissione per il monitoraggio dei risultati.

Il soddisfacimento delle suddette quattro azioni o livelli di sostenibilità permetterà un migliore approccio di programmazione e pianificazione del territorio, sia a livello locale che di area vasta, e i dati raccolti dalla Provincia consentiranno un miglior controllo e un monitoraggio globale dell'intero territorio al fine di individuare e superare gli eventuali squilibri e incoerenze.

3.4 Le attività produttive

Un ripensamento delle logiche e delle politiche espansive e di saturazione delle aree libere dei territori, considerando come preponderante l'esigenza non più procrastinabile di arrivare a strumenti di governo del territorio che privilegino l'obiettivo della "crescita zero", senza ulteriore consumo di suolo e di risorse, ma con politiche di rigenerazione urbana, sostituzione edilizia, ristrutturazione urbanistica, necessariamente deve riguardare anche il sistema delle aree produttive, industriali e artigianali, presenti sul territorio provinciale.

Secondo tale logica va affrontato il tema del dimensionamento delle funzioni produttive in senso lato, comprese quelle di servizio, turistiche, di logistica, ecc., privilegiando sempre l'obiettivo della riqualificazione, e cioè il miglioramento delle condizioni di efficienza e di accessibilità degli insediamenti, e l'obiettivo di recuperare e riutilizzare il patrimonio edilizio e gli insediamenti urbani esistenti.

Parallelamente vanno aggiornati i meccanismi amministrativi e le previsioni del PTCP, magari attraverso una revisione organica del Piano Territoriale delle Attività Produttive (PTAP), considerato anche il mutato quadro regionale inerente gli ex Consorzi di Sviluppo industriale, ora ARAP.

Per quanto riguarda gli agglomerati industriali ARAP, una analisi speditiva di aggiornamento dello stato del sistema produttivo provinciale conferma una situazione diversificata degli agglomerati in relazione ai rispettivi contesti territoriali di riferimento, derivante sia dalle originarie condizioni di impianto che dalle successive stratificazioni cronologiche effetto degli strumenti di pianificazione. In ogni caso si registra una costante dinamicità evolutiva più marcata nei contesti vicini ai centri urbani, dove si assiste a importanti fenomeni di terziarizzazione, ma ugualmente evidente in altre situazioni territoriali dove insistono agglomerati industriali di grande dimensione.

Un importante fenomeno che non può essere più ignorato, ma invece governato, è rappresentato dalla necessità di riconversione e rigenerazione di alcune parti di agglomerati industriali che ormai sono parte integrante di tessuti urbani. Tale problematicità la si rileva negli agglomerati di Chieti Scalo e di Sambuceto, dove si assiste alla costante pressione dei centri urbani di Chieti, di Pescara e di San Giovanni Teatino, che genera un naturale effetto di selezione delle funzioni, escludendo possibilità localizzative alla grande industria e generando contemporaneamente condizioni per la delocalizzazione di quelle attività industriali non più compatibili con un contesto territoriale sempre più di tipo urbano. Si assiste infatti a un naturale processo di terziarizzazione delle attività e a una crescente domanda localizzativa di attività commerciali sia all'ingrosso che al dettaglio.

Analogamente emergono necessità di rivisitazione/modificazione delle possibilità di destinazione d'uso dei lotti produttivi soprattutto per l'agglomerato di Lanciano Centro e di Guardiagrele.

L'agglomerato di San Salvo, invece, risulta praticamente saturo, e si evidenziano urgenti e necessarie politiche tese al recupero di aree interne all'agglomerato o non utilizzate o in via di dismissione, che potrebbero soddisfare le necessità di sviluppo interne. Diventa fondamentale la definizione delle reali possibilità di azione soprattutto dal punto di vista degli strumenti giuridici utili ad avviare processi di riconversione e riutilizzo delle aree e degli edifici.

Per l'agglomerato di Vasto-Punta Penna si rileva la necessità di urgenti politiche per la risoluzione di problematiche legate al riutilizzo e alla dismissione di edifici produttivi, nonché relative a ipotesi di delocalizzazione di alcune attività che presentano evidenti situazioni di incompatibilità ambientale dovuti alla

contemporanea presenza di una riserva naturale, di aree ad alta valenza paesaggistica e di siti archeologici di notevole rilevanza.

Gli altri agglomerati industriali, come quello della Val di Sangro, oggetto di localizzazione della grande industria, scontano invece un ritardo delle condizioni di servizio al contorno, di tipo sia infrastrutturale che di tipo insediativo di espansione, derivante dalla necessità della localizzazione dell'indotto produttivo.

Programmaticamente si rileva l'esigenza di intervenire secondo le seguenti azioni:

- riconversione/rigenerazione degli ambiti produttivi soggetti alla pressione urbana;
- riqualificazione/rigenerazione degli agglomerati saturi e con problematiche ambientali;
- qualificazione delle espansioni degli agglomerati maggiori.

Per quanto riguarda le aree produttive di competenza comunale, le politiche urbanistiche espresse fino a oggi, hanno sempre individuato per ogni Comune la presenza di aree produttive per l'insediamento di attività piccolo industriali e artigianali, spesso in assenza di specifiche analisi tese alla verifica delle effettive domande di localizzazione. Ci si trova ora con la presenza di un numero importante di aree produttive comunali, spesso anche infrastrutturate, ma desolatamente prive di una qualche attività. La mancata occasione di procedere con politiche perequative intercomunali allo scopo di concentrare la esigua domanda di insediamento a oggi non può essere più ignorata, per una chiara esigenza di ottimizzazione delle risorse territoriali, economiche e finanziarie.

In ogni caso il ripensamento di un sistema di indirizzi per il dimensionamento delle aree produttive comunali dovrebbe procedere di pari passo con la previsione di meccanismi gestionali adeguati alle realtà locali e prevedendo parallelamente politiche di incentivo alla localizzazione in tali aree a supporto dell'economia locale e delle condizioni sociali di marginalità.

Allo stesso modo, in via generale, vanno individuati indirizzi e azioni tese al superamento del *gap* infrastrutturale presente in particolari aree del territorio; infatti anche se queste vanno a migliorare di poco i parametri qualitativi di accessibilità reale ai Comuni e alle aree produttive, rappresentano un livello di attenzione alla società e al mercato utile se non indispensabile per avviare azioni di *marketing* territoriale.

L'analisi e la lettura del sistema delle aree produttive comunali individua inoltre ulteriori esigenze di nuova organizzazione territoriale, basata sul riconoscimento e valorizzazione di quelle aree produttive che, per esempio, rappresentano momenti di attestazione territoriale, oppure sul potenziamento di alcuni agglomerati di eccellenza poiché già infrastrutturati e insediati, ma ancora bisognevoli di azioni di qualificazione, oppure ancora sulla riorganizzazione di quelle aree che rappresentano situazioni di polarità e complessità territoriale.

Allo stesso modo vanno ricercati e avviati processi per la valorizzazione dei microsistemi integrati, di quei momenti di eccellenza della struttura territoriale che potenzialmente rappresentano un modello esportabile e ripetibile per le caratteristiche di elevata dinamicità e coerenza nell'utilizzo delle risorse disponibili. Tali necessità e opportunità devono trovare riscontro sia nell'insieme degli indirizzi programmatici del PTCP, che all'interno dei criteri per la formazione degli strumenti urbanistici comunali, con l'obiettivo di definire un riferimento per il miglioramento delle condizioni di localizzazione, insediamento, efficienza accessibilità delle aree produttive, nonché di recuperare e riutilizzare il patrimonio edilizio e gli insediamenti urbani esistenti.

In tal senso vanno previste anche forme, meccanismi e modalità per evitare l'utilizzo spesso indiscriminato di strumenti legislativi derogatori, come l'Art. 8 del DPR 160/2010, che sempre con maggiore frequenza vengono utilizzati per sopperire alle carenze pianificatorie dei Comuni.

Competenze in materia di pianificazione territoriale delle aree industriali

Con riferimento alle attuali competenze in materia di pianificazione territoriale delle aree industriali occorre puntualizzare che l'iter formativo dei Piani Regolatori Territoriali dei Nuclei di Sviluppo Industriale e loro varianti viene disciplinato dal combinato disposto della L.U.R., Legge Regionale n° 18/1983, nel testo in vigore e della L.R. 11/1999 e smi, d'individuazione e di conferimento dei compiti e delle funzioni amministrative agli enti locali.

Specificatamente, il co.2, art. 87, della L.U.R. prescrive che, alla data di approvazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.), i Piani Regolatori Territoriali delle Aree e dei Nuclei di Sviluppo Industriale cessino la loro efficacia. Pertanto, in forza e per effetto di tale disposizione normativa (v. art. 87 della L.U.R., così come modificato dall'art. 48 della L.R. 27.04.1995 n. 70), le aree ricomprese nei Piani Regolatori Territoriali dei Consorzi per lo Sviluppo Industriale costituiscono parte attuativa delle previsioni contemplate nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e vanno dunque, a tutti gli effetti, considerate quali piani stralcio attuativi delle scelte più generali contemplate all'interno del Piano territoriale provinciale.

Da ciò ne discende che gli strumenti urbanistici delle Aree e dei Nuclei di Sviluppo Industriale oggi risultano qualificati, **quali Piani d'Area di attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale**, che assumono i connotati e i contenuti formali di un piano particolareggiato esecutivo, nel rispetto delle vigenti disposizioni legislative regionali ed in particolare dell'art. 87, L.R. 12.04.1983, n. 18, nel testo oggi in vigore.

Tale ipotesi è stata avvalorata sia dal pronunciamento del Comitato Regionale Tecnico Amministrativo della Regione Abruzzo (C.R.T.A.) che con propria determinazione del 15.10.2003 ha chiarito che *"i piani Territoriali dei Consorzi, le varianti generali e/o puntuali, anche in applicazione del D.P.R. 447/98 (testo in vigore), sono approvati dal Consiglio provinciale, in aderenza all'iter procedimentale prescritto dal combinato disposto della L.U.R. e della L.R. 11/99"* sia dalla presa d'atto delle quattro Province che, d'intesa con l'ARAP (v. Tavolo Tecnico Arap-Province), che hanno definito ed approvato un unitario e condiviso percorso procedurale. La Provincia di Chieti con propria deliberazione di Consiglio Provinciale n° 23 del 21/05/2019 ha definito le procedure per l'approvazione delle Varianti ai PRT, in analogia con l'art. 8 della LUR.

Più volte sono stati richiesti alle Regioni interventi legislativi chiarificatori e/o modificativi della LUR, volti a porre rimedio a tale *vacatio legis*, sia con riferimento ai termini di efficacia dei PRT che all'attribuzione delle competenze per l'approvazione (v. D.P.R. 616/1977 - delega di funzioni alla Regioni, combinato disposto di degli artt. 11, comma 1, della l. 8 agosto 1995, n. 341; 2, commi 11, 11 bis e 11 ter della l. 19 luglio 1993, n.237; oggi materia concorrente, la cui disciplina compete alle Regioni ai sensi del comma 8 dell'art. 51 del D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218).

Inoltre i più recenti e consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia (v. Cons. Stato, sez. II, 15 ottobre 2020, n° 6263 Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2018, n. 202) equiparano le procedure formative ed i contenuti generali dei P.R.T. consortili a quelle dei Piani territoriali di coordinamento di cui all'art. 5 della Legge Urbanistica Nazionale, riconoscendo ai Piani consortili una valenza "mista" assimilabile, per effetti giuridici, al PTCP, soprattutto in relazione agli obblighi di uniformazione ed adeguamento da parte dei Piani Regolatori Generali (cfr. Cass. civ., sez. II, 13 novembre 1996, n. 9941).

E' dunque da ritenersi che, in Abruzzo, le funzioni e le attività inerenti la pianificazione delle aree e nuclei industriali (ex consortili – Oggi ARAP, ad esclusione del Consorzio Industriale della ASI Val Pescara CH-PE), salvo ulteriori interventi legislativi chiarificatori del caso, **restino in capo alla Provincia** (per le scelte programmatiche

e d'indirizzo) **ed all'ARAP** (per la parte esecutiva gestionale), che le esercitano, congiuntamente ed in modo coordinato anche attraverso l'attivazione di specifici Protocolli d'intesa e Accordi operativi.

Dunque, in virtù di quanto sopra esposto, qualsiasi proposta di trasformazione e/o riqualificazione urbanistica di aree e immobili ricompresi nelle aree e nuclei industriali, che costituisca variante al PRT, **non può in alcun modo prescindere da un coinvolgimento attivo e diretto dell'ente intermedio**, soggetto preposto, per Legge, sia alla verifica della compatibilità con il PTCP, sia, eventualmente, qualora non vi sia compatibilità urbanistica con i rispettivi PRT, all'attivazione delle relative procedure di recepimento di dette previsioni, in variante agli strumenti di Pianificazione d'area vasta (v. passaggio in Consiglio Provinciale e iter di variante al PTCP e al PTAP).

Già a far data dal 2017 sono state avviate preliminari forme di collaborazione tra la Provincia di Chieti e l'ARAP finalizzate alla revisione/aggiornamento dei PRT (Piani ex consortili – oggi gestiti dall'ARAP) e più in generale alla riconversione e valorizzazione delle aree industriali dismesse.

Detta collaborazione si è strutturata nel tempo attraverso la sottoscrizione in data 20.04.2017 di un Protocollo d'Intesa tra ARAP e Provincia (poi esteso anche al Consorzio ASI CH-PE) per il riadeguamento della pianificazione territoriale industriale della Provincia di Chieti.

A seguito di tale Intesa sono stati attivati numerosi Tavoli di confronto Arap-Provincia di Chieti che hanno coinvolto anche gli enti locali ed hanno portato alla risoluzione di diverse problematiche interpretative connesse alle NTA dei PRT consortili. Si è proceduto poi alla predisposizione di documenti preliminari programmatici finalizzati allo stralcio/modifica dei relativi PRT consortili per gli ambiti di Chieti, di San Giovanni Teatino, di Atessa-Paglieta, di Vasto e di San Salvo. Il Consiglio Provinciale di Chieti con delibera n° 39 del 06.09.2018 ha sottoposti tali proposte di stralcio all'attenzione del Consiglio Provinciale per una preliminare presa d'atto (relativamente ad Atessa-Paglieta, Vasto e San Salvo).

Nel 2019, di concerto con le altre tre Province abruzzesi, all'interno di un Tavolo di lavoro congiunto Province-Arap sono state definite e poi approvate, con delibera di Consiglio Provinciale di Chieti n° 23 del 21.05.2019, le *“Procedure di formazione ed approvazione dei Piani Regolatori Territoriali delle aree e dei Nuclei di Sviluppo Industriale”*.

Risulta dunque fondamentale, in continuità con il lavoro fin qui svolto e soprattutto in relazione alle attuali competenze specifiche poste in capo alle Province, far sì che vi sia un interessamento diretto e strutturato delle Province all'interno dei processi attinenti alla pianificazione delle aree industriali, proprio in virtù del quadro delle conoscenze territoriali e delle stratificazioni provvedimentali di cui detto ente risulta detentore.

Infine occorre segnalare che le Province non sono state coinvolte attivamente sia nella fase prodromica alla redazione delle proposte di legge regionali volte al recupero, la riconversione e la riqualificazione delle aree produttive (v. PdL 157/2020) sia nel processo di definizione e perimetrazione delle Z.E.S. (Zone economiche speciali). La Regione infatti non ha inteso individuare le quattro Province quali soggetti competenti, da consultare (v. convocazione del 23/10/2018 e concertazione del 21/10/2018) nelle fasi di formazione, attuazione e monitoraggio del Piano di Sviluppo Strategico. A tutt'oggi i soggetti preposti per Legge (v. D.L. 91/2017 e D.P.C.M. 25.01.2018) all'individuazioni ed istituzione delle Z.E.S., risultano essere rispettivamente la Regione Abruzzo, che, per quanto dato appurare, con la D.G.R. 07.02.2019 n° 112 ha approvato il Piano di Sviluppo Strategico, ed il Ministero per il Sud e la Coesione territoriale (oggi Agenzia per la coesione), che risulta aver adottato la proposta di ZES in data 09.06.2021, trasmettendola alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la formale istituzione con D.P.C.M.

4. I CONTENUTI INNOVATIVI

4.1 L'approccio strategico

La funzione di coordinamento e di prefigurazione degli assetti territoriali

Quando si definisce lo strumento urbanistico del PTCUP appare inevitabile il richiamo automatico al ruolo cardine di coordinamento insito nella natura stessa dell'Ente intermedio, che rappresenta fin dalla sua originaria istituzione, con la Legge 142/1990, la finalità principale di detto strumento di governo del territorio. Il coordinamento non costituisce difatti la classica funzione definita e attribuita formalmente per legge, secondo la logica delle competenze e dei perimetri istituzionali, ma rappresenta altresì l'esercizio di un compito trasversale di collante e di cerniera (snodo) per il governo armonico dell'apparato istituzionale, che si esplica simultaneamente su diversi livelli di governo. Questo comporta, in via evolutiva, che l'esercizio di detta funzione, agendo su fattori interrelazionali e dialogici tra istituzione e tra territori, richieda a livello intermedio, l'attivazione di percorsi innovativi rivolti alla ricerca di nuove forme di flessibilizzazione normativa e cartografica e di coinvolgimento attivo di tutti i livelli istituzionali e politici.

Lavorare sulle interrelazioni, più che sui perimetri e le competenze, significa dunque scardinare il sistema gerarchico dei piani e costruire un nuovo approccio per il governo dell'Area Vasta, orientato alla continua e dinamica ricerca di equilibri e bilanciamenti momentanei tra i territori. Significa agire attraverso intese e accordi, a geometria variabile, per la risoluzione di problemi territoriali contingenti, da ricondurre all'interno di una unitaria lettura di coerenza, la *vision*, capace di rappresentare le diverse peculiarità dei contesti e prefigurare le aspettative dei portatori d'interesse coinvolti nel processo.

Proprio in tale direzione si sta orientando il processo di riforma del TUEL, avviato dalla Commissione Pajno, che nell'Agenda delle Autonomie locali riconferma il ruolo centrale delle Province con riferimento alla pianificazione territoriale strategica. Infatti in tale documento viene riconosciuta e riconfermata **la dimensione strategica assoluta dalla pianificazione territoriale provinciale**, quale strumento per la prefigurazione di scenari territoriali che fungano da griglia di riferimento per il perseguimento degli obiettivi connessi allo sviluppo sostenibile ed alla transizione ecologica.

Per riallinearsi a tale nuova riconfigurazione la Provincia deve, però, abbandonare definitivamente l'impalcato delle competenze basato sui perimetri istituzionali, fortemente messo in crisi dall'attuale emergenza connessa alla pandemia e ragionare sempre più in termini di strategie e di *governance*, attraverso un approccio transcalare e multilivello, perseguibile solo attraverso la cooperazione interistituzionale (accordi, intese) e l'utilizzo degli strumenti del consenso e della co-pianificazione.

La costruzione di una cornice comune, la visione strategica e l'esercizio concreto della funzione di coordinamento provinciale permetteranno alle nuove Province, così come ridisegnate a seguito del processo di riforma del TUEL e della riscrittura della Legge Delrio, di governare consapevolmente, attraverso Piani Territoriali Strategici, i processi complessi della città contemporanea e di affrontare i temi emergenti del consumo del suolo, dello spopolamento delle aree interne e del contenimento dello *sprawl* urbano, con riduzione delle esternalità negative sul paesaggio e sull'ambiente.

La Provincia in tale nuova prospettiva dovrà risultare sempre più preparata a predisporre politiche integrate, con il coinvolgimento diretto delle comunità locali (anche in forma associata), volte al contenimento dell'uso del suolo, alla rigenerazione urbana e all'efficienza dei servizi di trasporto, puntando al perseguimento di uno

sviluppo armonico, equilibrato e sostenibile, fondato su un'unitaria attribuzione di valori condivisi, assolvendo pienamente a quella funzione strategica nel “*governo intercomunale solidale*”, finalizzata alla definizione di politiche di perequazione territoriale per il bilanciamento tra costi e benefici delle comunità coinvolte ed il perseguimento degli obiettivi di benessere equo e sostenibile.

Solo in questo modo i Comuni, strutturati in forma aggregata e coesa, potranno divenire realmente competitivi, anche in vista delle nuove politiche di coesione e di sostenibilità improntate dall'UE e della ripartizione dei fondi del *Recovery Plan*, che privilegiano progettualità integrate rispondenti ai più pregnanti requisiti della programmazione comunitaria e del monitoraggio sugli effetti (secondo il metodo del CLLD, sviluppo locale di tipo partecipativo).

Difatti la strutturazione del territorio secondo modelli insediativi diffusi, dove non vi è più una netta distinzione tra città capoluogo, città intermedie, centri minori e aree rurali, ma viene riconosciuto sempre più un funzionamento del territorio ancorato sui modelli reticolari delle città policentriche, comporta la riconferma, con forza, di una dimensione “intermedia” di governo dei fenomeni urbani, che assolva ai compiti di coordinamento e di indirizzo, attraverso la ricostituzione di immagini di riassetto organizzativo dei territori, che si fondino sul riconoscimento di unità minime aggregative e di riferimento per l'erogazione dei servizi di comunità, i sistemi di sviluppo locale (SSL).

Inoltre il livello intermedio può assolvere, anche con possibili poteri sostitutivi, a una funzione di razionalizzare ed eliminazione delle diseconomie di scala, migliorando anche la *performance* globale in termini di efficienza nell'erogazione della prestazione e grado di soddisfazione dell'utenza, soprattutto con riferimento alle forme di associativismo comunale (Art. 33 del TUEL).

Tali processi aggregativi non possono essere governati esclusivamente a scala comunale e vanno dunque coordinati all'interno di un processo circolare, che sia *bottom-up*, cioè rivolto all'ascolto delle istanze e aspettative provenienti dai territori e *top down*, cioè finalizzato alla prefigurazione di possibili scenari aggregativi, costruiti in coerenza con la visione d'assetto generale del PTCP.

Occorre, inoltre, ridefinire il baricentro decisionale connesso alla gestione delle politiche d'Area Vasta, rifacendosi ai principi costituzionali di cui all'Art. 118, Comma 1 e Comma 2 della Costituzione, e riconoscendo sempre più formalmente che la funzione di coordinamento e *governance* può essere esercitata solo a livello provinciale, in quanto ambito omogeneo adeguato e idoneo per assolvere al duplice ruolo di implementazione delle politiche europee, nazionali e regionali in tema di sviluppo e coesione, nonché di ausilio e di accompagnamento alla promozione delle azioni di cooperazione territoriale a livello locale.

Ne consegue che da un lato il PTCP si candida a divenire lo snodo per l'attuazione e articolazione dall'alto delle politiche regionali di sviluppo, assolvendo dunque alla sua funzione strategica principe di coordinamento, e dall'altro la Provincia si appresta a esercitare pienamente quel ruolo di ausilio nella co-progettazione e co-decisione con i Comuni, anche ai fini di possibili prefigurazioni e configurazioni aggregative, in quanto livello più adatto a interpretare le dinamiche territoriali e insediative.

La regolamentazione statutaria

La Provincia di Chieti ha da sempre attribuito un'importanza strategica alle politiche rivolte all'assetto del territorio, quale fattore preponderante per un equilibrato e armonico sviluppo economico, sociale e territoriale. Già nello Statuto dell'Ente, entrato in vigore il 19 giugno 2015, sono rinvenibili alcuni elementi

d'innovazione con riferimento al ruolo strategico del PTCP, all'articolazione del territorio provinciale in zone omogenee e alla gestione associata delle funzioni.

L'**Art. 4** dello Statuto definisce il PTCP quale *“strumento fondamentale dell'azione della Provincia”* che viene adottato *“in stretta connessione con il Bilancio Pluriennale e formulato in vista di concreti progetti attuativi, verificabili nell'ambito del controllo di gestione”*.

Nell'**Art. 31** poi precisa che *“Il territorio della Provincia, tenuto conto delle caratteristiche di policentrismo degli insediamenti socio-demografici, delle localizzazioni produttive, del sistema ambientale e delle relazioni economiche e culturali, è costituito da zone omogenee, istituite d'intesa con l'Assemblea dei Sindaci e disciplinate da apposito regolamento, che disporrà anche in merito alla designazione del rappresentante territoriale della macroarea. (...) Le zone omogenee realizzano il decentramento delle funzioni della Provincia, perseguendo l'efficienza e la razionalizzazione dei servizi erogati dalla Provincia e dai Comuni o dalle loro Unioni, anche mediante il ricorso alle intese e convenzioni previste dalla legge”*.

Nello stesso articolo viene chiarito che *“La Provincia garantisce, con l'impiego di proprie risorse umane, le attività di assistenza tecnico-amministrativa necessarie per favorire lo sviluppo della gestione associata delle funzioni e/o dei servizi comunali”*. Infine nell'**Art. 13** dello Statuto, tra le funzioni poste in capo al Consiglio Provinciale, viene elencata anche, in via anticipatoria, l'approvazione del *“piano strategico triennale del territorio provinciale, nonché gli strumenti di pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture e la pianificazione territoriale di coordinamento”*.

Dunque uno dei principali obiettivi dell'aggiornamento del PTCP è consistito, fin dalle fasi d'avvio del processo, nel dare piena attuazione alle previsioni contenute nello Statuto, soprattutto con riferimento all'articolazione del territorio in macro-aree dotate di rappresentanza istituzionale, correlando la configurazione spaziale d'assetto del territorio provinciale alla ripartizione amministrativa per ambiti ottimali ai fini della gestione associata delle funzioni. Inoltre, già nell'Art. 13 dello Statuto viene riconosciuta, in via anticipatoria, una componente strategica che attiene alla pianificazione territoriale d'Area Vasta, che oggi non può essere gestita in modo separato, ma va ricondotta all'unitario processo di redazione del PTCP, soprattutto con riferimento ai contenuti fondativi di detto atto di pianificazione territoriale.

Ma affinché la Provincia possa pienamente assolvere al proprio ruolo di *“amministrazione condivisa”* occorre un ripensamento sostanziale e generale dei modelli tradizionali della pianificazione territoriale, reindirizzando i processi di formazione dei piani di Area Vasta verso nuove forme di piano a forte valenza e connotati strategici, che trovino il proprio fondamento costitutivo, proprio nei processi condivisi di ascolto dei territori e di prefigurazione degli scenari futuri. Occorrerà dunque optare per l'introduzione di ulteriori meccanismi di flessibilizzazione che agiscano sulle modalità partecipative dei Comuni e delle comunità locali all'interno del processo di redazione di detto strumento di Area Vasta (soprattutto nella fase iniziale ricognitiva e nelle modalità di aggiornamento e revisione).

Risulta fondamentale in tal senso coinvolgere attivamente i Comuni sin dalle fasi iniziali prodromiche del processo di definizione delle linee-guida del PTCP, anche attraverso l'attivazione delle forme di partecipazione previste dallo Statuto, coinvolgendo l'Assemblea dei Sindaci, che rappresenta simultaneamente tutti gli interessi delle comunità provinciali e che può esprimersi, su richiesta del Presidente ai sensi della Legge 56/2014, su tutti quegli argomenti che hanno come finalità l'equilibrato e armonico assetto del territorio provinciale.

Si ritiene dunque fondamentale che, in analogia con le fasi approvative dei principali atti a valenza organizzativa e gestionale dell'Ente (Statuto e Bilancio), venga strutturato un momento di ascolto e condivisione del lavoro con i Comuni, anche al di fuori delle forme partecipative previste per legge (vedi Art. 8, Comma 4 e Comma 5 della LR 18/1983, recante "Osservazioni dei Comuni"), attraverso un interessamento diretto dell'Assemblea dei Sindaci, con funzione consultiva.

4.2 Gli Ambiti di Attuazione Programmatica

Il nuovo Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Chieti introduce una sostanziale novità nella procedura di attuazione delle scelte di piano: la suddivisione del territorio provinciale in Ambiti di Attuazione Programmatica (AAP).

Anche il vigente PTCP prevede una sua articolazione sul territorio (Art. 39 delle NTA), che però punta all'attuazione di "strumenti mirati, organizzati per strutture territoriali", che assumono la forma dei Progetti Speciali Territoriali (il Sistema Metropolitano Chieti-Pescara, la Fascia Costiera, la Rete Urbana Intermedia, il Tessuto Insediativo Diffuso). Nel presente aggiornamento, invece, la suddivisione del territorio provinciale in Ambiti di Attuazione Programmatica ha un significato diverso: quello di individuare porzioni omogenee del territorio alle quali riferire i processi attuativi delle scelte di piano, attraverso il controllo degli indicatori di efficacia.

Per arrivare agli AAP si è proceduto in prima istanza a delimitare le Aree Vaste Funzionali (AVF), ovvero le articolazioni del territorio provinciale considerate coerenti con una possibile territorializzazione delle scelte programmatiche di livello regionale. Esse sono costituite dai tradizionali tre "comprensori" ad andamento perpendicolare alla costa:

- il chietino-ortonese;
- il sangro-aventino;
- il vastese.

Queste tre AVF hanno riferimenti storici in termini di poli urbani di riferimento (Chieti, Lanciano e Vasto), ma anche in termini di tradizionali ripartizioni territoriali di governance.

Incrociando queste tre AVF con le fasce geografiche riconosciute già nel vigente PTCP (fascia litoranea, fascia collinare e fascia interna) si sono ottenute le nove sub-articolazioni che corrispondono significativamente con le possibili "aree territoriali omogenee di attuazione del piano", ognuna ulteriormente suddivisa in AAP.

Gli AAP sono, quindi, in totale 21 e fanno riferimento ai poli urbani che (secondo una articolazione non gerarchica, ma funzionale) si suddividono in:

- poli urbani centrali;
- poli urbani complementari;
- capoluoghi locali.

Coerentemente con le "macro-aree territoriali" a suo tempo definite per redigere i Piani Strategici finanziati dalla regione Abruzzo a valere sulle risorse FAS "Riserva Aree Urbane", i poli urbani complementari sono accoppiati in tre bipolarità funzionali che sono:

- Ortona / Francavilla;
- Lanciano / Atesa;
- Vasto / San Salvo.

	CHIETI (28 comuni)	LANCIANO (47 comuni)	VASTO (29 comuni)
FASCIA LITORANEA	Ortona FrancaVilla a Mare	San Vito Chietino Frissa Treglio Rocca San Giovanni Santa Maria Imbaro Mozzagrognna	Vasto San Salvo Cupello Monteodorisio
		Fossacesia Torino di Sangro Paglieta	Casalbordino Scerni Pollutri Villalfonsina
FASCIA COLLINARE	Chieti San Giovanni Teatino Torrevecchia Teatina Ripa Teatina Bucchianico Casalincontrada	Lanciano Atessa Castel Frentano Sant'Eusanio del Sangro Archi Perano Altino	Gissi Casalanguida Carpineto Sinello Guilmi Liscia San Buono Furci
	Tollo Miglianico Villamagna Giuliano Teatino Canosa Sannita Ari Vacri		Dogliola Tuffillo Palmoli Lentella Fresagrandinaria
	Orsogna Filetto Arielli Poggiofiorito Crecchio		
	Fara Filiorum Petri Casacanditella San Martino sulla Marrucina		
FASCIA INTERNA	Pretoro Roccamontepiano Rapino	Villa Santa Maria Monteferrante Colledimezzo Pietraferrazzana Montazzoli Bomba Tornareccio Pennadomo Montelapiano Montebello sul Sangro	Castiglione Messer Marino Fraine Roccaspinalveti Carunchio
	Guardiagrele Pennapedimonte	Quadri Pizzoferrato Gamberale Civitaluparella Fallo Borrello Rosello Roio del Sangro Montenerodomo	Torrebruna Schiavi d'Abruzzo Castelguidone Celenza sul Trigno San Giovanni Lipioni
	Palena Lettopalena Taranta Peligna Colledimacine Lama dei Peligni		
	Torricella Peligna Gessopalena Roccascalegna		
	Casoli Fara San Martino Palombaro Civitella Messer Raimondo		

4.3 Il contenimento del consumo di suolo

L'Istituto Superiore per la Protezione Ambientale (ISPRA) si riferisce al consumo di suolo come a *“un fenomeno associato alla perdita di una risorsa ambientale fondamentale, dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale”*. Il fenomeno si riferisce a un incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative ed infrastrutturali, per cui *“un suolo risulta quindi consumato quando viene impermeabilizzato, occupato, trasformato e, di fatto, non è più in grado di svolgere la propria funzione in quanto tale”*.

Il suolo ci fornisce servizi ecosistemici sui quali si basa la nostra sopravvivenza e svolge numerose funzioni vitali per il benessere dell'ambiente; **tale risorsa è fondamentalmente non rinnovabile**, in quanto la pedogenesi (ovvero il processo che porta alla formazione del suolo grazie all'azione di fattori fisici, chimici e biologici) è estremamente lenta: sono necessari almeno 500 anni per la formazione di 2,5 centimetri di suolo. Perciò, una volta che il terreno è stato impermeabilizzato per far posto a strade, edifici, industrie, case o ad altre attività umane, tutte le sue funzionalità vengono meno, e rimuovere la copertura non è sufficiente a ripristinarlo in tempi brevi, di conseguenza diventa essenziale proteggerlo e limitarne il consumo.

Il consumo di suolo è dovuto principalmente all'incremento delle aree insediative, industriali, commerciali e delle infrastrutture. In particolare, in Italia, è un fenomeno connesso soprattutto allo *sprawl* urbano (città diffusa): le città e i paesi, invece di utilizzare gli spazi nell'urbanizzato già presente, si sviluppano in modo disaggregato e dispersivo, con espansioni a bassa densità e un elevato consumo di suolo pro-capite.

L'Europa e le Nazioni Unite ci richiamano alla tutela del suolo, del patrimonio ambientale, del paesaggio, al riconoscimento del valore del capitale naturale e **ci chiedono di azzerare il consumo di suolo netto entro il 2050**, di allinearli alla crescita demografica e di **non aumentare il degrado del territorio entro il 2030**. In sintesi, gli **obiettivi** da raggiungere sono:

- l'azzeramento del consumo di suolo netto entro il 2050 (Parlamento Europeo e Consiglio, 2013);
- la protezione adeguata del suolo anche con l'adozione di obiettivi relativi al suolo in quanto risorsa essenziale del capitale naturale entro il 2020 (Parlamento Europeo e Consiglio, 2013);
- l'allineamento del consumo alla crescita demografica reale entro il 2030 (UN, 2015);
- il bilancio non negativo del degrado del territorio entro il 2030 (UN, 2015).

L'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo è stato definito a livello europeo già con la *“Strategia tematica per la protezione del suolo”* del 2006, che ha sottolineato la necessità di porre in essere buone pratiche per ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo e, in particolare, della sua forma più evidente e irreversibile: l'impermeabilizzazione (*soil sealing*). La Commissione ha ritenuto utile anche indicare le priorità di azione e le modalità per raggiungere tale obiettivo e, nel 2012, ha pubblicato le linee guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo. L'approccio indicato per il contenimento del consumo del suolo e dei suoi impatti è quello di attuare politiche e azioni finalizzate, nell'ordine, a limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, da definire dettagliatamente negli Stati membri.

Nel 2015, l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (UN, 2015), definiva gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* - SDGs) e indicava, tra gli altri, alcuni **target di particolare interesse per il territorio e per il suolo**, da **integrare nei programmi nazionali a breve e medio termine e da raggiungere entro il 2030**:

- assicurare che il consumo di suolo non superi la crescita demografica (Indicatore SDG 11.3.1);

- assicurare l'accesso universale a spazi verdi e spazi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili;
- raggiungere un *land degradation neutral world*, quale elemento essenziale per mantenere le funzioni e i servizi ecosistemici (Indicatore SDG 15.3.1).

Con la **sottoscrizione dell'Agenda, tutti i paesi, compresa l'Italia** hanno accettato di partecipare a un processo di **monitoraggio di questi obiettivi** gestito dalla Commissione Statistica delle Nazioni Unite, attraverso un sistema di indicatori, tra cui alcuni specifici sul consumo di suolo, sull'uso del suolo e sulla percentuale del territorio soggetto a fenomeni di degrado.

Secondo i dati ISPRA del 2020, la provincia di Chieti è **terza in termini percentuali tra quelle abruzzesi ad aver consumato più suolo 6,2%** (16.173 ettari), la provincia di Pescara 7,1% (8.709 ettari), provincia di Teramo 6,6% (12.915 ettari), la provincia dell'Aquila 3,1(15,737 ettari). Tra i comuni con percentuale di consumo del suolo nel 2019 superiore al 10% troviamo, Chieti (21,5%), Fossacesia (11,4%), Francavilla al Mare (22,4%), Lanciano (13,6%), Miglianico (11,4%), Mozzagrogna (12,9%), Ortona (12,2%), Paglieta (10,5%), San Giovanni Teatino (29,0%), San Salvo (32,4%), Santa Maria Imbaro (13,3%), San Vito Chietino (12,10%), Treglio (16,10%), Vasto (14,6%), ma non sono da sottovalutare i comuni con consumo del suolo di poco inferiore al 10% e che rivestono comunque un ruolo importante sia per essere comuni costieri (per esempio, Rocca San Giovanni, Torino di Sangro), che posti nell'entroterra (per esempio, Tollo, Torrevicchia Teatina, Vacri, Villamagna, San Martino sulla Marruccina).

Oggi, dopo che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 44 del 25 marzo 2015 ha dichiarato incostituzionale la LR 24/2014 "*Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*", peraltro mai realmente applicata, la nostra Regione è priva di una norma in materia e l'obsoleta LR 18/1983 non è più in grado di governare efficacemente le trasformazioni urbanistiche del territorio, né il vigente Piano Regionale Paesistico riesce a dare le risposte di tutela di cui l'Abruzzo avrebbe bisogno.

Il vigente PTCP all'**Art. 28** ("*Territorio urbanizzato e ambiente insediato*") dava l'indirizzo ai Comuni di privilegiare forme insediative compatte con limitazione del consumo del suolo, favorendo il riuso di aree dismesse e processi di riqualificazione urbana. Indicava altresì il rispetto morfologico dei suoli sia rispettando il territorio agrario che le aree urbane, dando indicazione di formare delle cortine verdi, nonché di programmare delle discontinuità tali da rendere identificabile e circoscritto l'ambiente urbano all'interno di una più ampia dimensione territoriale.

Non è possibile contenere il consumo di suolo senza avere un quadro esaustivo della situazione attuale e dei *trend* in atto: per questo è fondamentale avere contezza del **bilancio netto tra suolo occupato e recuperato**, dato che si può ottenere solo introducendo meccanismi di contabilizzazione del fenomeno. La procedura di VAS degli strumenti urbanistici potrebbe rappresentare il dispositivo per dare efficacia a tale forma di monitoraggio.

Il PTCP dovrebbe rilevare le trasformazioni territoriali attivando una condivisione dei dati con i comuni in modo da arrivare a un adeguato livello di informazione e gestione partecipata. Si dovrebbe promuovere un coordinamento per la formazione dei piani urbanistici al fine dell'adeguamento delle disposizioni del PTCP attraverso un linguaggio unificato per le scelte che incidono sulla tutela dell'uso del suolo e sulla conservazione dello stesso. Le attività dei comuni dovrebbero essere monitorate e aggiornate tramite il SIT avendo cura di verificare la congruenza con le previsioni del PRG adeguato e aggiornato al PTCP.

Il buon uso del suolo e la sua tutela si possono perseguire attraverso una scelta che non si limiti a indicare una percentuale massima di consumo del suolo, anche se solo in termini di incremento del patrimonio edilizio, ma

che individui le aree dove non consentire una progettazione di nuovi interventi. Importante in tal senso anche la suddivisione del territorio provinciale nelle strutture territoriali che presentano, per propria natura, caratteristiche e logiche differenti sia sotto l'aspetto naturalistico che di sviluppo insediativo con conseguente differente consumo del suolo. Tale scelta presuppone un'azione importante di coordinamento Provincia-Comune. Da qui il linguaggio comune da adottare (definizioni degli interventi che determinano consumo del suolo), gli indirizzi da fornire per i PRG (misure compensative per gli interventi consentiti), le proposte metodologiche da formulare per la redazione dei piani comunali (linee guida per determinare il consumo del suolo).

Estremamente importante già dalle prime fasi, risulta istituire dei tavoli di lavoro con tutti i protagonisti coinvolti a varia scala nella pianificazione e gestione del territorio. Aspetto importante è il **legame tra minor consumo di suolo e rigenerazione urbana** come superamento dell'urbanistica e dell'edilizia di espansione a favore del riuso, della rigenerazione e del recupero del costruito. Anche per questo aspetto è importante avere i dati di partenza: **ogni PRG dovrebbe essere in grado di quantificare quanto patrimonio edilizio esistente** sia in grado effettivamente di soddisfare nuove esigenze localizzative e di insediamento, soprattutto se visto nella logica della sua sostituzione, ampliamento, adeguamento alle necessità della società attuale.

Il recupero e il riuso del patrimonio edilizio esistente rappresenta quindi la preconditione per qualsiasi proposta di crescita insediativa sia per quanto concerne il dimensionamento residenziale, che quello produttivo (artigianale-industriale-terziario), privilegiando le aree infrastrutturate e inutilizzate, le delocalizzazioni e le riconversioni del patrimonio edilizio esistente incompatibile con le caratteristiche e le esigenze di riqualificazione urbana e territoriale. Politiche di incentivazione alla sostituzione edilizia, alla ristrutturazione urbanistica e alla rigenerazione urbana, dovranno essere momento normativo principale per la formazione dei nuovi piani regolatori, anche mediante l'applicazione di modelli perequativi e compensativi all'interno di progettazioni urbane da non limitare al singolo edificio, ma a zone, isolati, frange e porzioni di territorio in grado di restituire una complessità funzionale, urbanistica, edilizia e di standards in linea con le mutate esigenze del vivere la città e il territorio.

Appare chiaro come una scelta potenzialmente coraggiosa da un punto di vista programmatico, quale l'indicazione di *"piani a crescita zero"*, debba invece trovare giusto dimensionamento nella lettura degli agglomerati urbani e produttivi e soprattutto nella attenta previsione di sviluppo legata ai fattori demografici e al mutamento delle capacità attrattive alla localizzazione.

4.4 L'apparato conoscitivo dinamico

Uno degli aspetti innovativi che caratterizza il nuovo PTCP della Provincia di Chieti è rappresentato dalla condivisione del **quadro delle conoscenze** (Statuto dei Luoghi), che si sostanzia attraverso l'impiego di un **apparato cartografico e conoscitivo dinamico**, fondato sull'innovazione tecnologica (ICT) e sull'utilizzo dei Sistemi Informativi Territoriali (SIT).

Difatti, in linea con gli attuali obiettivi strategici contenuti del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) che riconoscono nell'informatizzazione della pubblica amministrazione, uno dei pilastri fondanti del processo di rinnovamento e rinascita del "Sistema Italia" si ritiene fondamentale innovare il PTCP non solo nei contenuti strategici, ma anche e soprattutto nelle forme di rappresentazione e nelle modalità di fruizione e condivisione delle informazioni e dati costitutivi.

Le modalità ordinaria di condivisione delle informazioni e dei dati attraverso la rete interna (*intranet*) ed esterna (*internet*) risultano ormai obsolete e oggi il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e le linee guida dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) impongono una rigida tempistica per la transizione al digitale, che incide direttamente sui procedimenti amministrativi e sul processo riorganizzativo interno delle pubbliche amministrazioni.

L'informatizzazione dei processi, soprattutto nell'ottica della semplificazione amministrativa e miglioramento della qualità dei servizi al cittadino, consente, a costo zero (*opendata e riuso*), di rendere liberamente accessibile, consultabili e interrogabili i dati territoriali provenienti da diverse fonti istituzionali e costituisce dunque un valore aggiunto per gli enti locali non solo ai fini della comprensione delle dinamiche territoriali che investono territori, ma soprattutto, in via proiettiva, per la prefigurazione di potenziali scenari di sviluppo, d'ausilio ai processi decisionali.

In tale prospettiva dunque si colloca il processo di revisione e adeguamento del PTCP che appare finalizzato alla ricostruzione, attraverso una fase ricognitiva e sistemica, del bagaglio delle informazioni territoriali in possesso della Provincia, suddiviso per materie di competenza, e alla condivisione libera di tutto il patrimonio analitico, statistico, socio-economico e progettuale dell'Ente attraverso un sistema Web-Gis *opensource* di pubblicazione dei *geodatabase*.

Il "quadro condiviso delle conoscenze", così come pensato e strutturato nel PTCP, rappresenta dunque l'hub della catalogazione, tematizzazione e condivisione di tutte le informazioni e dati territoriali attualmente disponibili nell'Ente, sia reperibili esternamente che autoprodotti, e costituisce un valido supporto operativo per l'esercizio di quella funzione di coordinamento e ausilio agli Enti locali, contemplata nella Legge Delrio, e oggi quanto mai strategica in relazione all'esercizio coordinato delle funzioni amministrative (vedi: unione di comuni, convenzioni, ecc.), nonché al monitoraggio sugli effetti delle trasformazioni territoriali e sulla capacità di spesa degli enti locali.

Fin dall'avvio del processo di revisione e adeguamento del PTCP della Provincia di Chieti si è dunque optato per la sostituzione di tutto il tradizionale apparato analitico e ricognitivo del piano con una cartografia dinamica fondata sull'utilizzo delle tecnologie GIS (*Geographic Information System*) e sull'informatizzazione dei processi.

Operativamente si è proceduto, in una preliminare fase, a compiere una puntuale ricognizione delle informazioni e dei dati territoriali disponibili internamente e esternamente, nonché alla predisposizione di un catalogo unitario di dati geografici. Poi si è proceduto alla strutturazione del Sistema Informativo Territoriale Provinciale (SITP), suddividendo le informazioni geografiche in quattro macroaree, corrispondenti alle relative

finestre di visualizzazione (*layout* per gli utenti esterni) e articolate sulle quattro funzioni fondamentali poste in capo alla Provincia.

Tale strutturazione, formulata in base alle funzioni amministrative esercitate dalla Provincia a seguito della riforma di cui alla Legge 56/2014, ricalca l'impostazione dell'apparato normativo, finalizzato alla disciplina nello specifico delle linee d'indirizzo per l'esercizio delle funzioni connesse a:

- PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DI COORDINAMENTO
- TUTELA E VALORIZZAZIONE DELL'AMBIENTE
- COSTRUZIONE E GESTIONE DELLE STRADE PROVINCIALI
- PROGRAMMAZIONE DELLA RETE SCOLASTICA E GESTIONE DELL'EDILIZIA SCOLASTICA

Attraverso la correlazione tra apparato normativo e cartografia dinamica, l'utente esterno risulta facilitato nell'accesso diretto alle informazioni *standard* e può prefigurare ulteriori richieste, generando *query* specifiche, proprio in virtù dell'interpolazione dei dati numerici e delle informazioni territoriali. Inoltre, in coerenza con gli obiettivi strategici di mandato dell'ente provinciale e come prescritto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), la Provincia, attraverso la cartografia dinamica, può valorizzare i propri dati territoriali pubblicandoli in formato aperto, così da consentire che i dati a disposizione dell'Ente siano facilmente reperibili da tutti i coloro che intendono utilizzarli, siano essi soggetti esterni (cittadini, imprese, altri enti) o referenti di altri settori o servizi dello stesso ente.

Allo stato attuale la Provincia di Chieti non dispone di un SITP confacente alla vigente normativa in materia e tutte le informazioni territoriali gestite dai vari servizi dell'Ente non vengono strutturate secondo gli *standard* europei, né vengono condivise in rete o pubblicate in formato aperto sul sito *internet* istituzionale.

Risulta dunque di prioritaria importanza far collimare perfettamente il processo di revisione e di adeguamento della pianificazione d'area vasta con la concreta implementazione del SITP, soprattutto in relazione ai molteplici vantaggi insiti in tale operazione in termini di:

- **miglioramento organizzativo e gestionale**, evitando costi superflui derivanti dalla duplicazione degli sforzi per produrre informazioni già condivise da altri enti o da settori diversi dello stesso ente;
- **miglioramento della qualità dei dati**, instaurando un processo virtuoso di omogeneizzazione che conduca ad avere informazioni più aggiornate e complete;
- **maggior trasparenza**, condivisione e partecipazione; gli utilizzatori dei dati potranno reperire con maggior semplicità e immediatezza le informazioni di cui necessitano, permettendo all'ente di liberare risorse impiegate fino a quel momento nella gestione delle richieste ed impiegarle in altri tipi di attività.

Il SITP costituisce, dunque, una indispensabile infrastruttura di supporto alle attività istruttorie istituzionali inerenti al territorio, sia in fase di programmazione e pianificazione che di verifica e monitoraggio delle decisioni prese, permettendo l'interscambio di dati, nonché la condivisione di un patrimonio informativo pienamente usufruibile anche da parte dell'utenza esterna, quali Comuni, professionisti e imprese.

Ovviamente tale approccio, seppur innovativo, implicherà nella fase operativa di stesura del documento definitivo, approfondimenti dal punto di vista giuridico-procedimentale, in linea con le disposizioni di cui al Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e alle linee guida dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) e soprattutto in relazione alle modalità di gestione e di validazione periodica delle informazioni (vedi il disciplinare di utilizzo).

Oggi l'impiego dell'ICT e dei meccanismi di calcolo algoritmico all'interno dei procedimenti amministrativi e dei processi decisionali costituisce, infatti, la nuova frontiera del processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione e rappresenta argomento di estrema attualità, con riferimento alle due recenti sentenze del Consiglio di Stato (Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270/2019 e Cons. St., sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472) aventi a oggetto l'utilizzo dell'algoritmo per l'assegnazione delle sedi degli insegnanti. Tali pronunciamenti appaiono chiarificatori soprattutto in relazione agli eventuali profili di responsabilità che ricadono in capo alla pubblica amministrazione qualora ricorra all'utilizzo di automatismi procedurali, algoritmi, sia in fase di attività vincolate dell'Ente (scelte dicotomica - Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270/2019) che, in via più estensiva, durante le valutazioni che richiedono maggiori margini di discrezionalità (Cons. St., sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472).

Negli anni si è assistito a un graduale processo di informatizzazione della pubblica amministrazione che è avvenuto attraverso diverse fasi:

- *passaggio da supporto cartaceo a informatico*, tale fase è stata correlata al fenomeno della dematerializzazione documentale e alla questione della validità legale dei documenti informatizzati; tale problematica è stata risolta con equiparazione giuridica, in termini di validità ed efficacia, del documento digitale (CAD e DPR 445/2000);
- *comunicazione e interscambio di informazioni tra pubblica amministrazione e cittadino*, tale fase è correlata all'utilizzo di modalità di comunicazione informatiche dirette, attraverso il ricorso agli strumenti elettronici (PEC) e alla equiparazione della firma digitale a firma cartacea, (questione oggi acclarata dalla giurisprudenza prevalente);
- *procedimento amministrativo informatizzato*, tale fase è correlata al passaggio dal procedimento amministrativo cartaceo al procedimento amministrativo informatizzato, inteso come flusso di informazioni gestito attraverso il ricorso alla tecnologia (fascicolo elettronico, gestione dei flussi documentali);
- *ricorso all'algoritmo e all'intelligenza artificiale all'interno dei processi decisionali*, tale fase riguarda l'utilizzo dell'ICT all'interno del procedimento amministrativo, con il ricorso agli algoritmi sia in fase istruttoria che decisionale.

Oggi ci troviamo nell'ultima frontiera dell'informatizzazione con un sempre più permeante impiego dell'ICT all'interno dei processi valutativi e decisionali della Pubblica amministrazione. Risulta, dunque, importante progettare un nuovo impiego dei Sistemi Informativi Territoriali, finalizzato ad assolvere a nuovi compiti non più focalizzati all'esclusiva funzione ricognitiva di condivisione delle informazioni, ma quali reali concrete interfacce dialogiche tra cittadino e Amministrazione Pubblica, nell'ottica della semplificazione del procedimento amministrativo.

4.5 L'uso innovativo dei dati statistici

Il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale. Istituito con decreto legislativo n. 322 del 1989, il SISTAN comprende: l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT); l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), ente d'informazione statistica; gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici, degli Uffici territoriali del Governo, delle Regioni e Province autonome, delle Province, delle Camere di Commercio (CCIAA), dei Comuni, singoli o associati, e gli uffici di statistica di altre istituzioni pubbliche e private che svolgono funzioni di interesse pubblico.

L'Ufficio Statistico della Provincia di Chieti fa parte del SISTAN e partecipa alle rilevazioni inserite nel Programma Statistico Nazionale (PSN). Esso ha assunto una maggiore centralità a seguito del riordino delle funzioni delle Province operato dalla cosiddetta Legge Delrio, che annovera tra le **funzioni fondamentali** delle Province e delle Città metropolitane quelle di *“raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti Locali”*.

L'ISTAT, Istituto Nazionale di Statistica, è il principale produttore di statistica ufficiale a supporto dei cittadini e dei decisori pubblici. È un ente pubblico di ricerca che produce dati e analisi indicate nel Programma Statistico Europeo (PSE) e nel Programma Statistico Nazionale (PSN), secondo i criteri definiti dal Codice delle Statistiche Europee e dal Codice della qualità della statistica ufficiale, sotto la vigilanza, rispettivamente, di Eurostat e della Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica (COGIS). L'ISTAT persegue, in coerenza con il quadro programmatico nazionale ed europeo, la finalità di modernizzare la propria attività, sia attraverso l'utilizzo di informazioni rilasciate correntemente ai diversi enti della pubblica amministrazione da persone, famiglie, imprese e istituzioni, sia delle fonti innovative, i cosiddetti *big data*, attraverso una sempre maggiore integrazione delle diverse fonti informative esistenti

In questo contesto innovativo, sono cambiate anche le modalità di conduzione dei censimenti. Fin dal 1921, infatti, i censimenti sono stati condotti con cadenza decennale sull'intera popolazione di riferimento. A seguito di quanto previsto dal DL 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge 221/2012, da ottobre 2018, l'ISTAT ha avviato il censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, che vede la realizzazione di rilevazioni campionarie e continue, a cadenza annuale e triennale e consente, con cadenza annuale e non più decennale, di rilasciare informazioni sulle principali caratteristiche socio-economiche della popolazione dimorante abitualmente in Italia. La strategia dei censimenti permanenti, coerentemente con le politiche di sviluppo europee e con il programma di modernizzazione dell'ISTAT, è estesa a tutte le aree tematiche: popolazione e abitazioni, imprese, istituzioni *non profit* e istituzioni pubbliche e agricoltura, per l'ultima volta protagonista di un censimento generale a partire dal gennaio 2021.

A differenza dei censimenti del passato, quelli permanenti coinvolgono di volta in volta solo campioni rappresentativi della popolazione di riferimento. Tuttavia, la restituzione al Paese dei dati ottenuti è di tipo censuario, quindi riferibile all'intero campo d'osservazione: il censimento permanente non coinvolge più tutte le famiglie nello stesso momento, ma solo un campione selezionato di esse, e, grazie all'integrazione dei dati raccolti attraverso le rilevazioni campionarie con quelli provenienti dalle fonti amministrative, consente di restituire informazioni rappresentative dell'intera popolazione. Grazie all'integrazione di fonti amministrative con rilevazioni campionarie, infatti, è possibile garantire l'esaustività, l'aumento della quantità e qualità dell'offerta informativa, il contenimento del fastidio statistico su cittadini e operatori economici e la riduzione dei costi complessivi. Tale nuova modalità di rilevazione dei dati censuari consente di disporre

tempestivamente di dati di qualità estremamente aggiornati. I dati raccolti attraverso la piattaforma unica permettono il monitoraggio costante e l'analisi continua dell'andamento della rilevazione, attraverso una reportistica dedicata agli *stakeholder*, che sono coinvolti anche nella fase di progettazione dell'indagine.

La statistica ufficiale, da alcuni decenni, è orientata a perseguire una sempre maggiore integrazione delle rilevazioni già condotte dagli enti che fanno parte del SISTAN con le informazioni raccolte negli archivi amministrativi della Pubblica Amministrazione. Questa possibilità è offerta oggi più che nel passato dal potenziamento dei sistemi informativi a disposizione delle amministrazioni pubbliche e da una sempre più spinta digitalizzazione dei procedimenti.

Nel PSN 2008-2010 fu avviato un progetto pionieristico denominato "Censimento degli Archivi amministrativi", coordinato dal CUSPI, Coordinamento degli Uffici di Statistica delle Province Italiane, al quale ha aderito anche la Provincia di Chieti. Il progetto fu sviluppato nei Programmi Statistici Nazionali adottati negli anni successivi. Fu condotta una puntuale rilevazione sulle tipologie di dati contenuti negli archivi amministrativi delle Province italiane. Al termine del progetto, nell'anno 2016, fu effettuato l'ultimo conferimento dei dati rilevati, attraverso un applicativo appositamente sviluppato, fotografando, tra l'altro, i cambiamenti indotti dalla riforma Delrio. L'iniziativa è stata un'ottima occasione, per le amministrazioni aderenti, per conoscersi meglio e per prendere consapevolezza della ricchezza informativa posseduta. I dati rilevati sono stati utilizzati, dalle amministrazioni più virtuose, per la redazione dei documenti strategici e per alimentare processi relativi a: programmazione e rendicontazione, valutazione e misurazione della performance organizzativa e individuale, gestione del sistema premiante e del sistema sanzionatorio, trasparenza, integrità, lotta alla corruzione, *accountability*, protezione dati personali, l'applicazione del nuovo sistema armonizzato di bilancio, l'avvio dei processi di riorganizzazione in vista dell'attuazione della riforma delle province. Quell'esperienza, forse troppo ambiziosa al momento dell'avvio, in cui la maggior parte degli archivi amministrativi era di tipo cartaceo, ha accompagnato l'evoluzione anche tecnologica della conservazione e gestione dei dati verso una sempre più spinta informatizzazione e valorizzazione.

Un ambito di ricerca che da oltre dieci anni sta riscontrando un interesse sempre crescente è quello del BES, Benessere Equo e Sostenibile: dalla constatazione che il PIL non restituisce una misura esaustiva del benessere della popolazione, è nata l'esigenza di individuare nuovi indicatori che, attraverso un approccio multidimensionale, integrassero le informazioni fornite dall'osservazione delle dimensioni economiche con quelle attinenti alle disuguaglianze e alla sostenibilità. Dal 2016, il BES è entrato a far parte del processo di programmazione economica: un allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) esamina, **attraverso un ridotto set di indicatori di benessere equo e sostenibile**, l'impatto delle politiche proposte. Sempre dal 2016, agli indicatori e alle analisi sul benessere si affiancano gli indicatori per il monitoraggio degli obiettivi dell'*Agenda 2030* sullo sviluppo sostenibile. La Commissione Statistica delle Nazioni Unite (UNSC) ha definito un quadro di informazione statistica condiviso per monitorare il progresso dei singoli Paesi verso tali obiettivi, individuando oltre 230 indicatori. Il fatto che il decisore pubblico tenga conto dell'impatto delle proprie decisioni non soltanto sul benessere economico, ma anche sulla riduzione delle disuguaglianze sociali e della sostenibilità dello sviluppo, rappresenta un risultato partito da una prospettiva che sembrava visionaria e che in un decennio ha spostato l'attenzione dall'arida quadratura dei conti verso dimensioni sempre più attente e vicine ai bisogni del cittadino e dei territori. Ciò dimostra come la statistica, attraverso la lettura consapevole dei dati, la ricerca delle informazioni più adeguate e significative, possa modificare il modo di pensare e di programmare il futuro.

Un altro campo di ricerca che interessa particolarmente in questa sede e che può essere considerato una ulteriore evoluzione del processo di valorizzazione dei dati amministrativi, reso possibile dall'evoluzione tecnologica e dalla spinta verso l'informatizzazione e la digitalizzazione dei procedimenti, è quello finalizzato a georeferenziare i dati in possesso della pubblica amministrazione, per valorizzare, attraverso tecnologie GIS, le caratteristiche del territorio e consentirne una lettura multidimensionale, in una visione integrata.

A metà anno 2020, l'ISTAT, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, l'ANCI e l'UPI hanno siglato un protocollo d'intesa con la finalità, tra l'altro, di sviluppare la qualità dell'informazione statistica ufficiale secondo principi di sussidiarietà e di rafforzamento delle potenzialità esistenti, in modo da rispondere alle specifiche esigenze territoriali. Gli obiettivi, le modalità e i tempi di realizzazione delle iniziative necessarie al perseguimento di tali finalità sono individuati con appositi programmi di lavoro annuali o pluriennali, definiti dalle parti mediante tavoli tecnici regionali.

La Provincia di Chieti, designata dall'UPI Abruzzo, partecipa al tavolo tecnico regionale in rappresentanza delle province abruzzesi. I tavoli tecnici regionali di Abruzzo, Marche e Puglia si coordinano nell'ambito di riunioni plenarie, alle quali partecipano congiuntamente. Un'interessante idea progettuale, emersa dalla prima riunione congiunta interregionale, è basata sullo sfruttamento e sulle possibilità di integrazione in una infrastruttura digitale del sistema di Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del Territorio (SigmaTer). Si tratta di progettare e costruire una infrastruttura digitale che dovrebbe classificare, aggregare ed enumerare i caratteri qualitativi di individui, famiglie, redditi, imprese, produzioni, fisica e biologia del territorio, che Regione e Amministrazioni Locali associano alle informazioni catastali georeferenziate, per generare dati fini sul territorio e la sua popolazione, produrre statistica aggiuntiva locale validata e fornire strumenti alla statistica pubblica per produrre e rilasciare informazioni altrettanto fini non ottenibili da basi di dati amministrativi. Un nuovo modo, per valorizzare il ricco patrimonio informativo contenuto negli archivi pubblici e metterlo a disposizione della comunità e dei decisori istituzionali, consentendo una lettura più accurata ed efficace del territorio e scelte più consapevoli e sostenibili.

Le dinamiche socio economiche sono legate, in un rapporto biunivoco di causa-effetto, alle politiche di programmazione del territorio. La visione strategica che ispira l'aggiornamento del PTCP della Provincia di Chieti non può non tenere conto di fenomeni quali lo spopolamento delle aree interne, l'invecchiamento della popolazione e la sua composizione, la presenza di popolazione straniera, la localizzazione delle attività produttive, la presenza delle istituzioni pubbliche e no profit, i dati sulla mobilità, la tendenza al decentramento abitativo post Covid e la diffusione del lavoro agile, soltanto per citarne alcuni di particolare impatto. Al tempo stesso, le strategie che sono definite nel presente documento avranno un effetto proprio su quelle stesse dimensioni, in una dinamica che potrà essere letta nel tempo e nello spazio.

Ripensare la rete viaria provinciale, rendendo la viabilità più efficiente nelle aree interne, può contenerne lo spopolamento, inducendo una variazione positiva sulla crescita demografica. Il ripopolamento di queste zone, caratterizzate oggi da una emorragia proprio delle forze più giovani e produttive, chiama in causa la previsione di servizi di trasporto pubblico, di strutture sanitarie, di istituti di istruzione e di formazione. L'impatto della pianificazione territoriale deve leggersi nelle politiche di sviluppo che sollecita. La capacità di intervento del decisore pubblico a fronte di tale rinnovata esigenza è supportata dalla disponibilità di dati aggiornati, puntuali, accurati, granulari e verificati.

I Censimenti permanenti della popolazione rappresentano una novità assoluta, che consente una lettura tempestiva dell'andamento dei fenomeni sociali ed economici e dell'effetto che le misure previste ed implementate hanno sulle caratteristiche della popolazione e sul territorio.

I dati dei Censimenti permanenti vengono diffusi attraverso piattaforme diverse, anche in formato gis, per una lettura multimodale e per un utilizzo più esteso.

Questa ampia disponibilità di dati costituisce una grande opportunità di crescita culturale: il data accountability è un pilastro della democrazia. In un mondo sempre più attento, dove l'informazione è accessibile in modo diffuso e dove il diritto di obiezione viene veicolato, anche attraverso i social, in modo molto veloce ed incontrollabile, al decisore pubblico è richiesto di assumere scelte dettate dai reali bisogni del territorio, secondo una visione strategica che nasce nella sfera politica, ma che deve essere contestualmente fondata sull'osservazione oggettiva dei fenomeni. Un'impostazione rigorosa e scientifica di analisi e di elaborazione dei dati disponibili quale necessaria premessa del processo decisionale rende le scelte assunte meno soggettive, più comprensibili e semplici da rappresentare agli stakeholder, meno esposte ad attacchi pretestuosi.

4.6 Il monitoraggio del PTCP

Al di là del contributo “asistemático” che può essere fornito da ricerche di area e/o di settore, un apporto metodico alla conoscenza della situazione territoriale in atto è comunque indispensabile per fondare le scelte che orientano l’aggiornamento 2021 del PTCP su una solida e organica base documentale. In questo senso un contributo indispensabile è fornito dalla nuova implementazione, mediante utilizzo di tecnologie WebGIS *open-source* allo stato dell’arte, del Sistema Informativo Territoriale Provinciale (SITP) e dal recente aggiornamento del suo catalogo di temi territoriali.

Quanto sopra deve essere integrato dalla imprescindibile affermazione di come i settori provinciali forniscano irrinunciabili contributi per la realizzazione e il mantenimento del SITP, inteso come sistema di conoscenza territoriale, ambientale e socio-economica della Provincia. L’esigenza di coinvolgere con un’azione di concertazione i servizi dell’Ente deriva infatti dalla constatazione che le azioni programmatiche provinciali contenute nel PTCP, inteso come quadro di riferimento per le politiche territoriali sovralocali, assumeranno valenza di strumenti di attuazione della programmazione regionale, di assetto e tutela del territorio, di valenza paesaggistico-ambientale, di programmazione socioeconomica e di indirizzo per la sostenibilità della pianificazione comunale.

In questa prospettiva il SITP, quale strumento di conoscenza del PTCP, deve esser implementato come sistema aperto in grado di recepire, organizzare, analizzare e ridistribuire le informazioni georiferibili prodotte dai singoli settori. L’obiettivo che va perseguito è la qualificazione operativa del SITP come motore e struttura di verifica della coerenza di piano rispetto al processo politico-decisionale.

L’implementazione e lo sviluppo del SITP e delle sue interconnessioni devono consentire, tramite la gestione ed elaborazione di viste dinamiche sulle informazioni territoriali in esso contenute, il continuo monitoraggio delle azioni programmatiche del PTCP. Il monitoraggio del PTCP può rappresentare, in quest’ottica, il momento di raccordo operativo tra le conoscenze territoriali e le funzioni amministrative di attuazione delle scelte di piano, configurandosi come **strumento dinamico capace di:**

- correlare ogni azione progettuale al quadro spaziale e programmatico;
- monitorare gli effetti programmatici sul quadro territoriale;
- pesare la compatibilità progettuale e, conseguentemente, derivare degli indicatori sintetici necessari all’interpretazione qualitativa degli effetti;
- bilanciare il quadro progettuale in funzione dei nuovi scenari derivati.

Il monitoraggio costituisce la base per individuare le eventuali criticità nell’attuazione del PTCP e per definire le azioni utili alla loro risoluzione; permette inoltre la definizione di attività di supporto alle decisioni (con l’ausilio di analisi valutative) propedeutiche agli atti di pianificazione e consente di mettere in evidenza elementi utili/criticità funzionali all’aggiornamento del PTCP, perseguendo il riallineamento dei contenuti del PTCP vigente agli obiettivi di sostenibilità dallo stesso stabiliti.

Il Sistema Informativo Territoriale Provinciale (SITP) nasce nel 1986 nell’ambito della predisposizione della documentazione tecnica relativa al “Documento Preliminare” del PTCP oggi in vigore, con l’obiettivo specifico di realizzare una base dati cartografica in cui calare i contenuti tematici del piano stesso.

Nella sua prima implementazione assume rilievo fondamentale la realizzazione della mosaicatura dei PRG, elemento base per un monitoraggio dello stato sul territorio della strumentazione urbanistica di livello comunale.

Nel corso della sua evoluzione il SITP, pur mantenendo un ruolo strategico nella gestione sul territorio delle attività di co-pianificazione e programmazione negoziata che sono alla base del PTPC ha esteso l'area di interesse dei propri contenuti tematici configurandosi come vero strumento generale di "supporto alle decisioni" dell'amministrazione in ambito territoriale.

Il SITP descrive un oggetto territoriale sotto tutti i suoi aspetti, memorizzandone e trattando in maniera integrata:

- la rappresentazione cartografica alle diverse scale;
- la topologia, ossia la natura degli elementi lineari (fiumi, curve di livello, linee di faglia, ecc.), areali (zone di piano, limiti amministrativi, vincoli di tutela, ecc.), simbolico-puntuale (opere d'arte, istituti scolastici, cabine elettriche, ecc.), grafo arco/nodo (strade e incroci, reti tecnologiche e relativi nodi strategici, ecc.);
- gli attributi informativi tabellari (ossia la relativa scheda-notizie descrittiva integrabile e aggiornabile in qualsiasi fase di lavoro);
- la georeferenziazione, ossia la registrazione delle coordinate spaziali con memorizzazione del relativo sistema di riferimento spaziale (con proiezione automatica "on_the_fly" tra SRID diversi) che assicurando la univocità di collocazione dell'elemento stesso sul territorio consente di appoggiarlo su qualsiasi cartografia *raster* digitale georiferita, di rilevarne automaticamente le relazioni spaziali di contiguità, interferenza, inclusione, estraneità con oggetti dello stesso o di altri temi territoriali con produzione di dati di analisi di incrocio altrimenti non ottenibili, la creazione di relazioni logiche (non spaziali) con altri elementi, la "parametricità" dei suoi aspetti grafici (colore, tipo di linea, densità di tratteggio, trasparenza, invisibilità) totalmente programmabile in funzione degli aspetti sopra-descritti.

Le nuove tecnologie informatiche WebGIS per la conoscenza e la gestione del territorio hanno reso possibile un approccio innovativo alla pianificazione territoriale: è possibile sostituire alla vecchia logica legata alla realizzazione di un rigido strumento di pianificazione, quale rappresentazione di un unico possibile scenario, una nuova metodologia di approccio che vede il piano quale:

- strumento di continuo monitoraggio del territorio e delle sue esigenze ambientali, economiche e sociali;
- strumento di realizzazione di possibili scenari futuri;
- strumento di supporto alle decisioni.

Il monitoraggio del PTPC, con la connaturata logica di gestione dinamica dei processi territoriali deve quindi assumere la funzione di metodologia operativa che si integri con le varie fasi attuative del SITP, con l'obiettivo di facilitare la conoscenza del territorio e di preparare i possibili scenari di evoluzione.

Per raggiungere i succitati obiettivi devono essere attivate le seguenti azioni:

- definire e coordinare il quadro operativo necessario alla gestione integrata delle azioni riguardanti la costruzione del quadro progettuale del PTPC;
- supportare l'attività informativa che l'Amministrazione eserciterà nei confronti di enti locali, associazioni di categoria, enti di gestione, privati per un loro fattivo coinvolgimento nel processo di conoscenza dei fenomeni territoriali e nel processo di pianificazione.

Trasparenza e partecipazione sono i principi informatori basilari delle regole di condotta della pubblica amministrazione, consentendo al cittadino di comprendere appieno logica e finalità delle decisioni adottate.

5. LA STRUTTURA DELLA NORMATIVA

Il nuovo PTCP dovrà caratterizzarsi per il suo approccio innovativo, pur restando all'interno del perimetro giuridico tracciato dalle leggi in vigore. Il nuovo progetto di piano dovrà puntare, dunque, a una impostazione tradizionale che però contenga al suo interno elementi di novità sotto il profilo sia del metodo che del contenuto. È per questo che la struttura della normativa sarà basata su cinque "titoli" dei quali solo uno (il quarto) conterrà le norme di indirizzo per il governo delle trasformazioni territoriali nei settori di specifica competenza della provincia.

I cinque "titoli" che saranno alla base della nuova normativa e ne definiranno la struttura avranno i seguenti contenuti:

Titolo I (generalità)

Conterrà tutti i riferimenti di legge per la validità giuridica del nuovo strumento, individuerà la procedura per la sua formazione (anche introducendo alcuni elementi di novità, in aggiunta ai passaggi procedurali stabiliti per legge) e infine elencherà nel dettaglio i contenuti e gli elaborati del piano.

Titolo II (fragilità e vincoli)

In questa sezione della normativa, oltre a richiamare puntualmente i vincoli sovraordinati che derivano da leggi in vigore e piani di scala superiore e che sono cogenti rispetto alle decisioni di competenza della provincia, il nuovo piano individuerà in modo più generale gli aspetti di fragilità del territorio che si intendono porre alla base delle scelte di piano.

Titolo III (sistema della pianificazione)

Il terzo titolo della normativa sarà dedicato alle questioni di metodo di carattere trasversale; è per questo che conterrà elementi innovativi e caratterizzanti il nuovo approccio: la necessità di fondare la politica di piano su un solido sistema delle conoscenze, l'importanza delle tecniche di co-pianificazione e di perequazione, l'attuazione delle scelte di piano attraverso progetti strategici e sulla base degli ambiti di attuazione programmatica.

Titolo IV (norme di indirizzo)

È questo il corpo centrale della normativa che conterrà gli indirizzi di piano e le specifiche indicazioni di contenuto per agire (sia in termini di intervento, che in termini di verifica e istruttoria dei procedimenti degli altri enti) sui quattro settori di specifica competenza della provincia: la pianificazione del territorio, la salvaguardia dell'ambiente, la programmazione e la gestione della rete stradale e del sistema dell'offerta scolastica.

Titolo V (disposizioni finali e transitorie)

L'ultima sezione della normativa sarà dedicata a quelle disposizioni che hanno carattere conclusivo e/o transitorio; le disposizioni finali saranno finalizzate a sancire le modalità di uso e applicazione dell'intero corpus normativo, mentre quelle transitorie si occuperanno di fornire quelle indicazioni operative necessarie a gestire correttamente la transizione dal vecchio al nuovo sistema normativo.

La nuova normativa del PTCP della Provincia di Chieti sarà, quindi, organizzata secondo la seguente struttura:

TITOLO I GENERALITÀ

- Capo 1 Riferimenti e procedure
- Capo 2 Contenuti ed elaborati

TITOLO II FRAGILITÀ E VINCOLI

- Capo 1 Fragilità del territorio
- Capo 2 Vincoli sovraordinati

TITOLO III SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE

- Capo 1 Quadro delle conoscenze
- Capo 2 Monitoraggio
- Capo 3 Politiche di copianificazione
- Capo 4 Politiche perequative
- Capo 5 Progetti strategici
- Capo 6 Ambiti di Attuazione Programmatica

TITOLO IV NORME DI INDIRIZZO

- Capo 1 Pianificazione territoriale di coordinamento
- Capo 2 Tutela e valorizzazione dell'ambiente
- Capo 3 Costruzione e gestione delle strade provinciali
- Capo 4 Programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica

TITOLO V DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

- Capo 1 Disposizioni finali
- Capo 2 Disposizioni transitorie

La struttura normativa proposta si presenta in modo profondamente diverso da quella che caratterizza il piano attualmente in vigore, ma dovrà recuperare gran parte dei contenuti specifici delle norme attuali. Il presente processo di aggiornamento del PTCP non intende, infatti, negare la continuità rispetto alla situazione attuale, ma piuttosto riconsiderarne il senso complessivo, senza dunque rinunciare a recuperare parte delle regole già vigenti, reinserite organicamente nella nuova struttura normativa.

6. LE NORME DI INDIRIZZO

6.1 La pianificazione territoriale di coordinamento

Il tema della ricerca del livello intermedio di governo del territorio ha da sempre rappresentato un aspetto di grande interesse nel dibattito teorico-dottrinale degli ultimi anni. Nel tempo si sono susseguite diverse ipotesi che hanno portato all'affermarsi di alternativi scenari configurativi, sia a livello territoriale che istituzionale.

Già la Legge 1150/1942 (Legge Urbanistica Nazionale) prevedeva, nell'impalcato piramidale dei livelli di pianificazione territoriale, l'articolazione a cascata su tre dimensioni territoriali e istituzionali: la pianificazione territoriale di coordinamento (Art. 5 e Art. 6), la pianificazione intercomunale (Art. 12) e la pianificazione comunale (Art. 7, Art. 8, Art. 9, Art. 10 e Art. 11) e riconosceva, sin dall'origine, l'esigenza di individuare un livello intermedio di prefigurazione e governo delle trasformazioni territoriali di area vasta. Le finalità principali poste in capo ai livelli di pianificazione intermedia erano indirizzate, in via preferenziale, al coordinamento delle direttive di sviluppo, all'armonizzazione delle scelte urbanistiche comunali e alla strutturazione delle dotazioni territoriali e infrastrutturali di rango sovracomunale.

I primi piani territoriali di iniziativa regionale risalgono agli anni settanta e manifestarono, fin dall'inizio, tutte le criticità connesse all'eterogeneità nell'esercizio di detta funzione da parte delle Regioni e alla scarsa capacità d'incidere sulle scelte di assetto locale. Difatti non risultava facile, in questa prima fase, per i Comuni, trasferire previsioni e vincoli dalla scala regionale alla scala comunale e per la Regione avviare un proficuo dialogo collaborativo con le comunità locali, aprendosi ai contributi partecipativi dei Comuni.

Dunque, proprio in virtù di questa prima esperienza fallimentare da parte delle Regioni emerge più marcatamente l'esigenza, a livello applicativo, di allocare le funzioni legate alla pianificazione territoriale a un livello intermedio, capace di fungere da raccordo inter-istituzionale tra le funzioni di programmazione socio-economica, volte alla definizione delle strategie di sviluppo regionale, esercitate dalla Regione, e le funzioni gestionali-operative in materia di urbanistica, esercitate dal Comune attraverso la conformazione dell'uso del suolo con il Piano Regolatore Generale (PRG).

Tutto il dibattito disciplinare che caratterizza il periodo degli anni settanta/ottanta e che confluirà nell'emanazione della Legge 142/1990, recante "Ordinamento delle autonomie locali", istitutiva del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) è dunque incentrato sulla ricerca di una nuova "dimensione territoriale" di articolazione delle Regioni, ottimale e adeguata alla gestione della funzione fondamentale in materia di pianificazione del territorio.

L'interesse statale e regionale si focalizza in prima battuta sull'individuazione dei "comprensori", ambiti territoriali omogenei dal punto di vista geografico ed economico, individuati al fine di una ottimale gestione dei servizi sovracomunali e strutturati quali enti di secondo livello, per poi convergere, con la Legge 142/1990, verso il riconoscimento, in capo alle Province, di quella funzione di coordinamento territoriale, esercitabile concretamente attraverso lo strumento del PTCP.

La legge di riforma sull'ordinamento delle autonomie locali, punta, in prima istanza, a venire incontro alle problematiche burocratico-amministrative dei piccoli Comuni, che costituivano la principale conformazione demografica dello stato italiano, attraverso il rafforzamento di un livello intermedio vocato a offrire assistenza e supporto all'ente locale, sia in termini di servizi, che di esperienze e conoscenze. Uno degli **scopi fondamentali del PTCP**, infatti, è proprio quello di **ricomporre la separatezza delle azioni amministrative**, a volte auto

referenziate e non dialoganti tra loro, legate a logiche settoriali riconducibili ai temi della tutela e dei vincoli (piani dei parchi, piani di bacino, piani paesistici, ecc.) dell'infrastrutturazione (trasporti, sanità, discariche, cave) e delle politiche di sviluppo socio-economico, anche attraverso una sistematizzazione delle informazioni e dei dati territoriali reperibili all'esterno e interno dell'Ente provinciale.

Nel 2001 con la modifica del Titolo V della Costituzione si assiste all'affermazione del governo del territorio quale materia concorrente (Art. 117, Comma 3, della Costituzione) e sempre più Regioni definiscono, all'interno delle proprie leggi urbanistiche regionali, i contenuti del PTCP, introducendo anche nuovi strumenti di dialogo interistituzionale sia in fase prodromica (copianificazione-coprogettazione), che in fase valutativa (accordi di pianificazione).

In attuazione dei principi di cui all'Art. 118, Commi 1 e 2, della Costituzione e in particolare ai principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di proporzionalità, le funzioni amministrative vengono allocate sempre più ai livelli di governo funzionalmente più vicini ai cittadini. In tale ottica i Comuni, le Città Metropolitane e le Unioni dei Comuni acquisiscono maggiore autonomia nell'esercizio delle funzioni gestionali connesse al governo del territorio e nella definizione delle strategie di sviluppo locale, mentre l'Ente intermedio diviene il soggetto preposto al coordinamento, al raccordo interistituzionale e al bilanciamento delle istanze provenienti dal basso (dalle comunità locali) rispetto a un quadro unitario d'insieme precostituito dall'alto.

Allargando lo sguardo al panorama europeo, appare auspicabile che la pianificazione territoriale provinciale si evolva nell'ottica della pianificazione strategica, traendo ispirazione dalle esperienze maturate sul tema della pianificazione di area vasta, con particolare riferimento sia al modello francese dello "*schéma directeur*", che prefigura uno strumento urbanistico integrato, finalizzato alla complessa gestione della città in divenire attraverso il progetto urbano, che al modello inglese, del "*masterplan*", che assolve alla funzione meta-progettuale di definizione del piano delle regole.

Tali modelli europei evidenziano due grandi dimensioni e scale d'intervento, livelli preferenziali dell'azione del PTCP: il *perimetro urbano* (nel quale la conformazione del suolo attiene ai compiti della pianificazione comunale e per il quale la Provincia può esercitare solo un ruolo d'indirizzo e di coordinamento) e il *territorio di mezzo* (costituito da tutti quegli ambiti rurali e periurbani che necessitano di un governo a scala intermedia e di norme più incisive, al fine della tutela e della salvaguardia del consumo di risorse naturali limitate, che rappresentano beni comuni della collettività). All'interno del tessuto edilizio consolidato, dunque, il PTCP dovrebbe limitarsi a dettare gli indirizzi operativi, di contenuto e metodo, per un armonico sviluppo insediativo equo e solidale, definendo direttive e norme comportamentali, a cui dovranno attenersi i Comuni nella redazione dei propri strumenti urbanistici generali e attuativi, mentre con riferimento ai beni comuni della tutela ambientale, del paesaggio rurale e del consumo di suolo il PTCP dovrebbe definire gli indicatori minimi di sostenibilità, la cui verifica e rispetto assolve a una obbligazione avente valore prescrittivo.

Con riferimento alla prima funzione strategica svolta dal PTCP, la Provincia dovrebbe definire le linee-guida meta-progettuali, disciplinando "il piano per il piano comunale", il "progetto del progetto" e dunque discostandosi dagli originari modelli della pianificazione territoriale prescrittiva e conformativa, per avvicinarsi sempre più ai modelli innovativi orientati a una pianificazione strategica e di scopo (per obiettivi e programmi). Attraverso tale approccio metodologico si risolve l'eterna dicotomia, tipica di un approccio prevalentemente giuridico-normativo, tra indicazioni programmatiche a scala regionale/provinciale e scelte conformative locali aventi effetti diretti sulla proprietà e sul regime d'uso del suolo. Difatti il PTCP, proprio in considerazione della scala di rappresentazione grafica e della sua innata natura di indirizzo e programmazione, assolve una funzione

prescrittiva e conformativa del *territorio* e non del *suolo*, con riferimento all'importante differenziazione tra decisioni "con valore di conformazione del territorio" (che ha come finalità generale la costruzione di linee guida meta-progettuali atte a divenire strumenti di supporto alla decisione e direttive vincolanti per la redazione di strumenti urbanistici orientati al perseguimento dello sviluppo sostenibile) e decisioni "con valore prescrittivo e conformativo della proprietà" (che attiene esclusivamente al Comune, in relazione ai livelli di conoscenza più specifica dello stato dei luoghi).

Con riferimento, invece, al trattamento dei temi sovralocali che riguardano quelle decisioni che riguardano il consumo del suolo e delle risorse ambientali, la rigenerazione urbana e la tutela del paesaggio e dell'ambiente, è da ritenersi che il PTCP, in linea con i più recenti orientamenti a livello europeo e con gli obiettivi strategici di sostenibilità contenuti nei trattati internazionali, abbia l'obbligo di stabilire regole e norme di disciplina, andando a definire limitazioni quantitative e qualitative al consumo delle risorse non riproducibili che costituiscono bene indissolubile della collettività e che abbia ripercussioni anche sull'assetto idrogeologico e sul clima.

Dunque in una visione evolutiva e trasformativa, il PTCP si candida sempre più a divenire il "piano delle regole", abbandonando le tradizionali cartografie ideogrammatiche, legate a rappresentazioni statiche del territorio, e privilegiando operazioni di sistematizzazione delle informazioni e dei dati territoriali il più possibile dinamici, per la ricostruzione di un quadro di conoscenze condiviso in continua evoluzione, che può essere aggiornato dai Comuni e utilizzato dagli stessi come base d'interscambio continuo, per tutte le attività analitiche, valutative e decisionali, connesse al monitoraggio sugli effetti in termini ambientali e territoriali dell'attuazione di determinate politiche pubbliche.

Per compiere un tale salto evolutivo occorrerà che lo strumento del PTCP abbandoni sempre più le vecchie logiche di stampo razional-comprensivo e le tradizionali impostazioni gerarchico-funzionali, per trasformarsi in un atto leggero, dinamico e inclusivo, sempre meno vincolato dal sistema della pianificazione a cascata e sempre più "adattivo" e "resiliente", pronto ad assolvere a una funzione proattiva nella prefigurazione di visioni strategiche e di quadri di coerenza per la territorializzazione delle politiche di sviluppo. Solo attraverso questo cambiamento evolutivo del PTCP si potrà, difatti, con più facilità governare la complessità dei fenomeni che caratterizzano le dinamiche insediative contemporanee, non più riconducibili solamente alle logiche dei livelli della rappresentatività politica, né governabili all'interno dei perimetri istituzionali.

In tal senso il "piano di area vasta" richiede un rinnovamento sostanziale al suo interno che comporta un inevitabile riallineamento della propria *mission* verso il governo di questioni e problematiche nuove, che non possono essere affrontate, in via semplicistica, all'interno dei perimetri dell'urbanizzato e della città consolidata, ma che richiedono il coraggio di confrontarsi con i nuovi temi strategici del consumo di suolo, della tutela del paesaggio rurale e della riqualificazione delle aree degradate urbane.

In particolare il PTCP dovrà mirare al riequilibrio territoriale, in un'ottica di coesione e di governo dei "territori di mezzo", di quelle conurbazioni urbane che costituiscono un *continuum* insediativo strutturato intorno a una consolidata armatura urbana (sistema infrastrutturale) e che non rispondono più a criteri allocativi deterministici, tipici dello *zoning*, quanto più a nuove logiche di prossimità e di rete. Detti territori funzionano secondo dinamiche reticolari e sistemiche, che non possono essere governate a livello locale, ma che fanno riferimento a una nuova modalità di utilizzo indifferenziato del territorio, oltre i confini e i perimetri istituzionali e il sistema tradizionale dell'erogazione dei servizi. Non possiedono le caratteristiche dimensionali e i connotati formali per divenire aree metropolitane, né appartengono alla logica policentrica di città capoluogo di rango

intermedio, per cui detta fenomenologia urbana non può essere gestita attraverso gli strumenti conformativi dell'urbanistica tradizionale, né con il ricorso ai soli istituti collaborativi tra enti. Necessita, invece, di una regimentazione normativa, sia in termini di interrelazione dinamica tra scale d'intervento differenti e rete di attori e sia di costruzione di una condivisa visione territoriale che funga da griglia valutativa per le politiche territoriali e i processi decisionali a medio-lungo termine.

Una delle maggiori difficoltà insite nel ripensamento del piano di area vasta consiste proprio nell'individuazione di metodologie univoche per la delimitazione dei nuovi perimetri della città diffusa e della conurbazione urbana e nell'individuazione di connotati identitari e valoriali per la città in divenire e per le sue articolazioni territoriali. Diversi sono stati nel tempo gli approcci che si sono susseguiti per cercare di codificare il fenomeno delle "aree funzionali urbane" (*Functional Urban Area, FUA*), che rappresenta la nuova dimensione socio-economica della città in termini di influenza territoriale sui bacini d'utenza. Tali modelli aggregativi sono costituiti dalla città centrale (attrattiva) e dall'insieme dei centri che gravitano su di essa, in cui risiede la popolazione che quotidianamente si sposta per andare nel luogo di lavoro o per utilizzare i vari servizi e dotazioni territoriali dell'area urbana. Le FUA rappresentano, dunque, aree urbane fortemente interconnesse e integrate dal punto di vista economico, che superano i perimetri istituzionali comunali, provinciali e a volte anche regionali, caratterizzate da una città o nucleo urbano che esercita una forza attrattiva (polarità) e da correlate aree di gravitazione e pendolarismo. Appare evidente come la tematica delle FUA sia fortemente interconnessa con il governo del livello intermedio, proprio in relazione alla comune ricerca di una "dimensione locale ottimale" per la gestione della complessità dei territori, che deve sempre più abbandonare le logiche dei perimetri istituzionali per concentrarsi sulle analisi gravitazionali dei flussi e sulla definizione dei bacini territoriali per l'erogazione dei servizi essenziali di rango superiore (istruzione, sanità, mobilità). In tale prospettiva il PTCP, proiettandosi anche oltre i confini provinciali, può divenire un valido strumento per la ricomposizione equilibrata degli interessi in gioco e per il governo delle nuove forme della città contemporanea. Solo così si potrà puntare al perseguimento di un armonico bilanciamento, in un'ottica di coesione territoriale, tra aree fortemente urbanizzate e con alti gradi d'attrattività (città capoluogo, aree metropolitane, città medie) e i territori fragili, caratterizzati dalla rete diffusa dei centri minori e dalle aree montane interne.

6.2 La tutela e la valorizzazione dell'ambiente

La ricerca del benessere ambientale e della qualità della vita costituiscono oggi fattori preponderanti per il perseguimento di una sostenibilità ambientale e territoriale e rappresentano argomento centrale nel dibattito teorico e disciplinare a livello europeo.

Tutta la materia ambientale, seppur configuratasi quale disciplina recente (si è affermata intorno agli anni '70-'80, dunque non contenuta espressamente nell'originario impianto costituzionale), può essere rinvenuta, in germe, all'interno di una visione più estensiva dei regimi della tutela e salvaguardie del paesaggio (art. 9 Cost.) e di quello della salute (v. art. 32 Cost.) della nostra Costituzione. Nel 1973, Massimo Severo Giannini utilizza per la prima volta una definizione dell'ambiente quale *"sintesi di una pluralità di interessi che pertengono ad ambiti naturali tra loro eterogenei"*, da cui ne discende una configurazione della nozione di ambiente, sempre più discendente da una accezione di diritto internazionale, finalizzata non più a qualificarlo esclusivamente quale *"bene giuridico autonomo, unitario e immateriale"*, ma **come espressione di un valore collettivo**, sempre più legato a specifiche *"situazioni soggettive di tutela"*, costituzionalmente garantite e riconosciute come fine indiscusso di ogni azione dei pubblici poteri.

La trasversalità della disciplina ambientale risulta dunque rinvenibile nella sua **dimensione transcalare e multi-sistemica (multilevel governance)**, che, a differenza dei flussi uniformi di competenze per materie, desumibili dal nuovo riparto delle competenze legislative di cui al nuovo art. 117 della Costituzione (v. Riforma del Titolo V, parte II° della Costituzione), si caratterizza per incidere, scambievolmente, su più profili di materie concorrenti ed esclusive (v. governo del territorio, salute, paesaggio e beni culturali, ecc.), che richiedono un'azione coordinata ed orientata ad una visione integrata al concetto di sviluppo sostenibile (finalità: tramandare alle future generazioni risorse naturali ed ambientali limitate).

Oggi difatti non si può non disattendere che, pur non essendovi un espresso richiamo costituzionale, sia rilevabile una piena dignità costituzionale del *"patrimonio ambientale"*, desumibile da una interpretazione ermeneutica di più norme contenute negli artt. 9, 32, 41 e 42 della Costituzione e desumibile, indirettamente dai principi generali dell'ordinamento di natura comunitaria.

La tutela dell'ambiente e delle matrici ambientali diviene dunque **materia di una governance complessa**, e rappresenta un obiettivo costituzionalmente esplicitato nell'art. 3 ter del D.Lgs. 156/2006 (cd. Codice dell'Ambiente), laddove stabilisce che *"ad ogni amministrazione pubblica è affidata la cura, la quale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche e private mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio chi inquina paga (...) che regolano la politica della comunità in materia ambientale"*. Da qui ne discende un nuovo paradigma della governance ambientale che si sostanzia **nei principi della sussidiarietà orizzontale e verticale**, di cui all'art. 118 della Costituzione e che comporta il superamento di un'ottica gerarchico - piramidale di riparto per competenze, verso forme nuove di maggiore cooperazione, interazione e flessibilizzazione tra differenti livelli istituzionali e maggiori livelli e forme di partecipazione ai processi decisionali, nell'ottica della trasparenza nell'azione amministrativa.

La disciplina ambientale viene trattata all'interno del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. (TUA), che in modo sistemico ed organico, riconduce, in un unico testo sull'ambiente, il sedimentato e stratificato susseguirsi torrentizio e disarmonico di disposizioni normative settoriali in materia.

la Provincia, fin dalla legge istitutiva sull'ordinamento delle autonomie locali, L. 142/1990, ha sempre assolto, in primis, a compiti e funzioni attinenti alla tutela e valorizzazione ambientale.

L'articolo 14 della L. 142/1990, poi trasfuso nell'art. 19 del D.lgs. 18/08/2000, n. 267 (TUEL), stabiliva che spettavano alla Provincia le funzioni amministrative sovracomunali nei seguenti settori:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore.

Per assolvere a dette funzioni fondamentali la Provincia svolge compiti di programmazione e di pianificazione territoriale volti a definire, attraverso il PTCP, gli indirizzi generali per un armonico assetto del territorio, con riferimento a:

- le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Inoltre la LUR (L.R. 18/1983 nel testo in vigore), al co. 3 dell'art. 7 stabilisce che, il PTCP, tenuto conto degli ambiti del QRR e con riferimento alle specifiche finalità rivolte alla tutela e salvaguardia dell'ambiente:

- a) individua le zone da sottoporre a speciali misure di salvaguardia dei valori naturalistici, paesistici, archeologici, storici, di difesa del suolo, di protezione delle risorse idriche, di tutela del preminente interesse agricolo;
- b) fornisce, in relazione alle vocazioni del territorio ed alla valorizzazione delle risorse, le fondamentali destinazioni e norme d'uso: per il suolo agricolo e forestale; per la ricettività turistica e gli insediamenti produttivi industriali ed artigianali; per l'utilizzazione delle acque; per la disciplina dell'attività estrattiva;

Risulta dunque fondamentale sottolineare che il PTCP ha la facoltà d'introdurre regole conformative del territorio e specifiche misure di salvaguardia e valorizzazione aggiuntive, sia con riferimento ai beni valoriali di natura archeologica, storica e paesaggistica, sia alle norme comportamentali per una corretta disciplina della difesa del suolo e della regolamentazione del paesaggio agricolo, da attuare, in coerenza, all'interno degli strumenti di governo del territorio locale.

Ed in tal senso, proprio nell'ottica della tutela dell'ambiente e della messa in valore dei beni naturali, le norme di indirizzo del vigente PTCP, parte 1.III (Ambiente e Beni naturali) e 2.III (Beni Culturali), introducono criteri direttori e linee guida, che sicuramente occorre aggiornare sia con riferimento alle competenze residue poste in capo alle province, a seguito della Riforma Delrio (L. 56/2014) e suo processo d'attuazione (L.R. 32/2015), sia in relazione al mutamento del contesto di riferimento e al nuovo approccio al tema del consumo delle risorse naturali e dei cambiamenti climatici.

Difatti se da un lato il processo di riordino dell'ente intermedio ha visto il perdurare delle funzioni fondamentali in materia di pianificazione territoriale e di tutela e valorizzazione dell'ambiente, dall'altro una frammentaria e disomogenea attuazione regionale (Osservatorio regionale) ha ingenerato in alcune Regioni, come l'Abruzzo,

forme di riaccentramento delle competenze in materia ambientale, che poco si conciliano con i principi direttori sottesi all'applicazione del co. 1, art. 118 della Costituzione (sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza).

Oggi gli scenari sono profondamente mutati ed il processo di riscrittura del TUEL (Carta delle Autonomie) e della L. 56/2014 ipotizza una nuova più espansa riattribuzione delle competenze in materia ambientale, soprattutto in relazione ai temi centrali del Recovery Plan connessi alla Green Economy ed allo sviluppo sostenibile (si ipotizza le seguenti funzioni fondamentali: pianificazione territoriale, sviluppo sostenibile, coordinamento dei servizi pubblici di area vasta, ambiente, scarichi di acque, immissioni).

Pertanto l'esercizio coordinato di una molteplicità di funzioni legate alla tutela ambientale necessita di una nuova visione strategica che funga da cornice programmatica a medio-lungo periodo, capace di guidare ed orientare i processi di cambiamento verso una economia a basso consumo di risorse naturali (v. Transizione ecologica), rafforzando, nello stesso tempo, il sistema reticolare d'interconnessioni green, che struttura il territorio in relazione a nuove domande, sempre più light, di fruizione turistica.

La pianificazione di area vasta, quindi, acquisisce il suo pieno valore aggiunto e la sua massima efficacia solo attraverso un processo di governance multilivello che si fondi su obiettivi di sviluppo sostenibile, di coesione e riequilibrio territoriale.

Il PTCP, in tale ottica, opera su due livelli d'intervento: **uno sistemico**, basato sul riconoscimento di contesti unitari dal punto di vista paesaggistiche, naturalistico e culturale meritevoli di tutela, in quanto costituiscono aspetti caratterizzanti e unici del territorio provinciale, ed **uno relazionale**, connesso alla capacità delle infrastrutture green (ciclo-pedonali) d'interconnettere territori, ingenerando fenomeni di catalizzazione e valorizzazione dei contesti limitrofi attraversati, nonché di messa a sistema delle risorse e beni storico-paesaggistici e naturalistici, ai fini di una nuova riformulazione dell'offerta integrata di servizi turistici eco-sostenibili.

Tali interventi verranno disciplinati dal PTCP sia attraverso specifiche discipline normative, volte a garantire livelli minimi di qualità progettuale e di compatibilità paesaggistico-ambientale, sia per mezzo di progetti speciali territoriali, redatti ai sensi degli artt. 6 e 6 bis della LR 18/1983.

Inoltre particolare attenzione andrà rivolta alla disciplina urbanistica delle aree di pertinenza della Via Verde, che non vanno in alcun modo concepite esclusivamente come aree residuali e di contorno, assoggettabili, in via esclusiva, a processi di valorizzazione fondiaria a valenza derogatoria e regolamentare.

La Via Verde difatti, nell'ottica di una più moderna visione territoriale delle "Green Road" non rappresenta dunque solo una infrastruttura fisica d'interconnessione ecologica ed attraversamento dei territori costieri del chietino, ma costituisce la direttrice primaria e privilegiata per uno sviluppo eco-sostenibile dell'intera fascia costiera. Una progettualità d'area può dunque innescare processi e fenomeni di rigenerazione complessiva del sistema costiero, anche al fine di dare una piena attuazione a quei regimi di tutele paesaggistico-ambientali e naturalistiche, già contemplate nella rete delle riserve di cui alla LR 5/2007 (v. sistema Natura, riserve regionali) e volti alla concretizzazione, in via programmatica, dei principi istitutivi del parco della Costa Teatina.

Occorre dunque procedere, con sollecitudine ed in un'ottica progettuale e territorialista, a dare piena attuazione alle previsioni già contemplate nel vigente PTCP, che sanciscono per tali aree uno specifico ed idoneo strumento di Piano, il Progetto Speciale territoriale, ed un idoneo livello di governo, la Provincia, in coerenza con i principi sanciti dall'art. 118, co. 1 della Costituzione (sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) e con il ruolo esercitato in materia di governance e coordinamento.

Il PTCP non potrà che confermare tale previsione programmatica, già contemplata nel Capo III-IV artt. 44, 45 e 46 delle NTA, introducendo anche, in via anticipatoria, qualora lo si ritenga opportuno, norme transitorie di tutela e protezione dell'intero ambito costiero e fasce di pertinenza del tracciato, che garantiscano e preservino, il complesso e delicato ecosistema paesaggistico e naturalistico costiero di prossimità della Costa dei Trabocchi.

Si ritiene dunque opportuno continuare il percorso già intrapreso con il "Progetto Speciale di Innovazione e Rigenerazione Territoriale della Costa Teatina", di cui alla DGP n. 468/07 del 20.11.2007, riattualizzandolo rispetto alla nuova Missione del PNRR (Green Deal) ed al nuovo target europeo che richiede una visione sistemica di coerenza complessiva degli interventi a medio lungo termine, sempre più performante in termini di skills e capacità di spesa, di valutazione di pre-fattibilità tecnico-procedurale (conformità con i PRG e piani sovraordinati) e di livelli di coinvolgimento attivo dei territori e delle comunità.

Non da ultimo particolare attenzione andrà riservata alle metodologie di VAS, che non dovranno in alcun modo configurarsi come valutazioni di coerenza a posteriori con le previsioni di PRG, ma costituire processo integrato e dialogico, volto alla compenetrazione tra gli obiettivi della pianificazione territoriale e la valutazione degli effetti diretti ed indiretti sul sistema ambientale (ex ante, in itinere ed a posteriori – monitoraggio).

A tale scopo validi indicatori a titolo esemplificativo riguarderanno la qualità dei corpi idrici superficiali (legata anche al loro stato quantitativo), le pressioni ambientali sul suolo (compreso il rischio industriale), la presenza di siti potenzialmente contaminati (soprattutto localizzati intorno ai poli industriali più rilevanti) e le trasformazioni d'uso del suolo che inficiano la qualità del paesaggio (crescente utilizzo di fonti rinnovabili nei processi energetici).

Infine con riferimento al complesso tema della bonifica delle aree industriali occorrerà che il PTCP proponga, in aderenza con le vigenti disposizioni in materia (titolo V, parte IV del D.Lgs. 152/2006, LL.RR. 83/2000 e 45/2007 e Piano delle bonifiche delle aree regionali – PRB del 2018) regole comportamentali a cui dovranno adempiere i Comuni in fase di predisposizione del PTCP, soprattutto con riferimento agli interventi di rigenerazione e/o riconversioni di siti industriali con trasformazione degli usi insediativi (v. commerciale e/o residenziale).

6.3 La struttura della viabilità

La rete viaria della provincia di Chieti è costituita dalle direttrici primarie autostradali (A14 e tratto di innesto della A25) e dalla rete stradale principale e secondaria costituita dalle strade statali e provinciali. Nell'ambito della rete secondaria e locale sono poi ricomprese le strade comunali di collegamento dei centri urbani con la rete stradale di rango superiore.

Le autostrade che interessano la provincia di Chieti sono:

- *autostrada A14*, direttrice longitudinale adriatica, nel territorio della Provincia di Chieti dai confini con il Molise (in località San Salvo) fino al territorio della città di Pescara; si sviluppa lungo la fascia costiera del territorio regionale e rappresenta uno dei principali collegamenti nord-sud della penisola; il tracciato autostradale, nel tratto ricompreso nella provincia di Chieti, corre lungo la costa adriatica in parallelo con la SS16 "adriatica" (direttrice Padova-Otranto);
- *autostrada A25*, direttrice trasversale di collegamento della Marsica con il territorio della città di Pescara; attraverso il raccordo autostradale di Torano, si unisce all'A24 immettendosi sulla direttrice Roma-L'Aquila-Teramo, realizzando così il collegamento tra Tirreno e Adriatico; la A25 ricade nel territorio della Provincia di Chieti per circa tre chilometri.

La rete principale e secondaria di interesse nazionale di competenza Anas è costituita dalle principali arterie della viabilità del territorio provinciale, da cui si diramano le strade secondarie e locali di rango inferiore. Il sistema delle strade statali rappresenta la rete dei collegamenti nord-sud e ovest-est del territorio provinciale rispettivamente lungo la dorsale adriatica e lungo gli assi di penetrazione verso l'entroterra.

Si riportano di seguito le strade statali di competenza Anas ricadenti nel territorio della provincia di Chieti:

- RA12 RACCORDO AUTOSTRALE CHIETI-PESCARA (raccordo autostradale inserito nell'itinerario della strada europea E80, di collegamento tra le autostrade A14 e A25);
- SS714 TANGENZIALE DI PESCARA (direttrice nord-sud, variante alla SS16 nel Comune di Francavilla al Mare);
- SS714 DIR/B TANGENZIALE DI PESCARA (tratto di collegamento casello A14-SS714);
- SS16 ADRIATICA (dorsale adriatica nord-sud);
- SS5 VIA TIBURTINA VALERIA;
- SS649 FONDO VALLE ALENTO;
- SS649 DIRETTRICE DI FONDO VALLE ALENTO;
- SS656 VAL PESCARA-CHIETI;
- SS656 DIRETTRICE VAL PESCARA-CHIETI;
- SS81 PICENO APRUTINA;
- SS84 FRENTANA;
- SS263 DIRETTRICE VAL DI FORO E DI BOCCA DI VALLE;
- SS539 DIRETTRICE MANOPPELLO;
- SS652 DIRETTRICE FONDO VALLE SANGRO (asse di penetrazione trasversale ovest-est);
- SS650 FONDO VALLE TRIGNO (asse di penetrazione trasversale ovest-est).

Le strade di competenza Anas sono classificate ai sensi del nuovo Codice della Strada (CdS) come strade di “Tipo C” (strade extraurbane secondarie); fanno eccezione la RA12 classificata di “Tipo A” (autostrade) e le strade di rientro (acquisite dalla Provincia di Chieti nel 2018) classificate di “Tipo F” (strade locali).

La rete principale e secondaria di interesse locale di competenza della Provincia di Chieti, a seguito del più recente trasferimento di alcune strade alla Società Anas avvenuta nel 2018, si estende per circa 1600 chilometri, distribuiti a maglia capillare sull'intero territorio da cui si dirama il complesso sistema dei collegamenti locali costituito dalle strade comunali.

Le strade della Provincia di Chieti sono prevalentemente classificate di “Tipo F” (strada locale), fatta eccezione per alcune strade classificate di “Tipo C” (strada extraurbana secondaria), ovvero:

- SP154 FV Sinello (tratto);
- SP184 FV Treste (tratto);
- SP213 ex SS 86 Var-Istonia;
- SP210 ex SS 81 Piceno Aprutina.

Il sistema delle interconnessioni viarie del territorio provinciale può essere inoltre suddiviso in n. 3 ambiti territoriali di area vasta e specificatamente: Ambito CHIETINO - ORTONESE, Ambito SANGRO _ AVENTINO e Ambito VASTESE.

Ciascun ambito comprende porzioni del territorio provinciale a partire dalla zona costiera verso l'entroterra montano ricomprendendo le area vallive lungo le principali aste fluviali della provincia.

I singoli ambiti sono altresì caratterizzati dalla presenza di arterie stradali lungo la dorsale adriatica nord-sud e di penetrazione trasversale ovest-est di collegamento mare e monti che si sviluppano lungo le zone vallive. Tali assi di penetrazione costituiscono i principali percorsi di interconnessione tra le aree costiere dell'Adriatico e del Tirreno della regione Abruzzo.

La fascia montana degli ambiti territoriali della Provincia, caratterizzata da centri abitati a bassa densità abitativa, presenta una rete stradale prevalentemente provinciale e comunale con caratteristiche tipiche delle strade di montagna quali tracciati tortuosi e pendenze longitudinali sostenute. Fanno eccezione gli assi di collegamento di rilevanza statale di interconnessione interregionale.

La fascia costiera invece, in relazione alla presenza di centri urbani di particolare interesse turistico oltre che di aree naturalistiche di significativa rilevanza ambientale, sotto il profilo viabilistico è rappresentata in maniera prevalente dalla strada adriatica su cui gravita tutto il sistema della viabilità secondaria.

Infine le aree collinari e vallive, alle spalle della fascia costiera, densamente urbanizzate e a vocazione prevalentemente produttiva, industriale, commerciale e del settore terziario, svolgono una funzione “cuscinetto” rispetto alle aree costiere e montane. La fascia collinare e valliva presenta infatti un sistema di interconnessioni molto più articolato, seppur riconducibile alla maglia più generale degli assi longitudinali e trasversali. La principale rete stradale non serve solo da collegamento tra i capoluoghi di comuni ma si presenta molto più capillare in relazione all'esigenza di servire, in aggiunta ai centri abitati, nuclei insediativi differenti (zone industriali, commerciali, ecc...). Per tale ragione oltre alla viabilità principale dei grandi spostamenti, in un sistema così eterogeneo trova rilevanza anche la rete secondaria a servizio del trasporto di persone e delle merci.

L'ambito CHIETINO - ORTONESE ricomprende il territorio della Città di Chieti -Capoluogo di Provincia- oltre a quello di importanti centri urbani quali Francavilla al Mare e Ortona situati lungo la zona costiera. L'ambito si estende nell'entroterra fino al Parco della Majella al confine occidentale del territorio provinciale. In direzione nord ovest l'area teatina della Città di Chieti risulta interconnessa con la città di Pescara costituendo con questa il sistema metropolitano centrale della regione. Le principali arterie stradali dell'ambito sono rappresentate lungo la dorsale adriatica dalla A14 e dalla SS 16 "Adriatica" mentre lungo le aree vallive dei fiumi "Alento" e "Foro" rispettivamente dalle strade di penetrazione SS 649 "Fondo Valle Alento" e SS 263 "Val di Foro". Ulteriore asse di primaria importanza è costituito dalla SS 81 "Piceno – Aprutina" che seppur situata in un'area più interna rispetto alla costa rappresenta una importante arteria di collegamento nord-sud di rilievo nazionale.

L'ambito SANGRO – AVENTINO si sviluppa anch'esso dalla costa (tratto costiero tra Ortona e la zona nord della foce del fiume Sangro) verso l'entroterra, e presenta come centri maggiori i comuni di Lanciano, tipica città terziaria, e di Atesa, importante polo industriale. Si estende verso sud-ovest fino ai confini con il Molise. Le principali arterie stradali dell'ambito sono rappresentate lungo la dorsale adriatica dalla A14 e dalla SS 16 "Adriatica" mentre lungo le aree vallive dei fiumi "Moro" e "Arielli" dall'asse marrucino della SP 538 e lungo il fiume Sangro dalla SS 652 di "Fondo Valle Sangro".

L'ambito VASTESE presenta la maggiore estensione della zona costiera rispetto agli altri ambiti, dal fiume Sangro fino al confine sud con il Molise (città di Termoli). I maggiori centri urbani sono localizzati sulla costa e sono rappresentati dalle città di Vasto e San Salvo, che assolvono in maniera prevalente alle funzioni terziarie e industriali, determinando un assetto simile all'ambito precedente ma con un baricentro ulteriormente spostato verso il mare. Le principali arterie stradali dell'ambito sono rappresentate lungo la dorsale adriatica dalla A14 e dalla SS 16 "Adriatica" mentre lungo le aree vallive del fiume "Sinello" e del fiume "Trigno" rispettivamente dalla SP "Fondo Valle Sinello" e dalla SS 650 di "Fondo Valle Trigno".

Prospettive strategiche

Come già affrontato in premessa, il PTCP rappresenta lo scenario prefigurativo ideale per la selezione delle opere prioritarie e la griglia di riferimento per la territorializzazione delle politiche pubbliche, sia in relazione alle risorse da stanziare nel Recovery Plan, che con riferimento ad altri fonti di finanziamento di natura comunitaria, nazionale e regionale.

Difatti l'inserimento all'interno del PTCP e la coerenza con i criteri direttivi ivi contenuti, costituisce un prerequisito e condizione ineludibile per un rapido e diretto accesso alle fonti di finanziamento pubblico, evitando il ricorso a strumenti di conformità a posteriori e/o derogatori dal punto di vista delle procedure autorizzative (v. art. 19 del DPR 327/2000, Accordi di Programma, ecc.).

Questo è quello che l'Unione europea richiede sempre più ai territori è la capacità di fare rete e sistema, nonché una visione sistemica dell'elenco degli interventi prioritari secondo logiche allocative riconducibili ad una chiara cornice strategico programmatica.

Attraverso la costruzione della Vision, Tav. 3, viene difatti a configurarsi la futura armatura urbana, che sorregge ogni scelta localizzativa ed insediativa ed ogni decisione pubblica di valenza sovracomunale, anche in relazione all'attivazione di policy concertative o legate all'attivazione di forme di perequazione territoriale. Detta

strutturazione fisica risulta infatti rispondente ad una domanda territoriale d'interconnessione reticolare tra gerarchie di poli ed aggregati urbani e ad una strutturazione armonica della rete delle dotazioni territoriali a scala sovracomunali (offerta scolastica), secondo logiche di sistema (SSL).

Difatti in aderenza con quanto disposto dal combinato disposto della lettera b) co. 2, art. 20 del D. Lgs. 267/2000 e della lettera g) co. 3, art. 7 della L.R. 18/1983 il PTCP assolve all'obbligo di definire gli indirizzi generali d'assetto con riferimento alla localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione ed adempie all'individuazione del sistema della viabilità, del trasporto e della rete delle altre infrastrutture di interesse sovracomunali.

6.4 Il sistema dell'offerta scolastica

La Provincia e l'edilizia scolastica

L'Art. 3 della Legge 23/1996, recante "Norme per l'edilizia scolastica", ha stabilito che alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici provvedono:

- i Comuni, per quelli da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie;
- le Province, per quelli da destinare a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore (compresi i licei artistici e gli istituti d'arte), di conservatori di musica, di accademie, di istituti superiori per le industrie artistiche, nonché di convitti e di istituzioni educative statali.

La Legge 56/2014 ha previsto, tra l'altro, l'istituzione e la disciplina delle Città Metropolitane e la ridefinizione del sistema delle Province, che esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale a esse inerente;
- programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- gestione dell'edilizia scolastica;
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Con la mancata approvazione della riforma costituzionale, all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, resta immutata la collocazione costituzionale delle Province, così come riordinate dalla Legge 56/2014 come enti di area vasta amministrativamente definiti.

Le scuole superiori della Provincia di Chieti

Gli Istituti Secondari di Istruzione Superiore di competenza della Provincia di Chieti, in edifici di proprietà o in uso gratuito in forza della Legge 23/1996, sono dislocati nei comuni di Atesa, Casalbordino, Casoli, Chieti, Francavilla, Gissi, Guardiagrele, Lanciano, Ortona, Scerni, San Salvo, Vasto e Villa Santa Maria, e sono i seguenti:

ATESSA	Istituto Omnicomprensivo "Ciampoli-Spaventa"
CASALBORDINO	Istituto Omnicomprensivo "Spataro"
CASOLI	Istituto di Istruzione Superiore "Algeri Marino"
CHIETI	Istituto di Istruzione Superiore "G.B.Vico" Liceo Scientifico Statale "F.Masci" Istituto di Istruzione Superiore "U.Pomilio" Liceo Statale "I.Gonzaga" Istituto di Istruzione Superiore "L.Savoia" ITSET "Galiani-De Sterlich"
FRANCAVILLA	Istituto di Istruzione Superiore "A.Volta", Liceo Scientifico

GISSI	Istituto Omnicomprensivo "Spataro"
GUARDIAGRELE	Istituto Omnicomprensivo
LANCIANO	Istituto di Istruzione Superiore "De Titta-Fermi" Istituto di Istruzione Superiore "Vittorio Emanuele II" Istituto di Istruzione Superiore "Da Vinci-De Giorgio" Liceo Scientifico "Galileo Galilei"
ORTONA	Istituto di Istruzione Superiore "Acciaiuoli-Einaudi" Istituto di Istruzione Superiore "A.Volta"
SCERNI	Istituto Omnicomprensivo "Ridolfi-Zimarino"
SAN SALVO	Istituto Omnicomprensivo "Mattioli-D'Acquisto"
VASTO	Istituto di Istruzione Superiore "E.Mattei" ITSET "F.Palizzi" Polo Liceale "R.Mattioli" Istituto di Istruzione Superiore "Pantini-Pudente"
VILLA SANTA	IPSSAR "G.Marchitelli"

La quasi totalità degli edifici suddetti comprende la palestra destinata nelle ore pomeridiane anche all'utilizzo extra scolastico da parte di associazioni sportive dilettantistiche cittadine.

La sicurezza nelle scuole

Gli interventi da attuare sugli edifici scolastici di istruzione secondaria di secondo grado sono stabiliti nella programmazione dell'Ente e, ove richiesto, vengono inseriti nel programma triennale delle opere pubbliche, nella programmazione annuale e nel programma biennale degli acquisti di forniture e servizi dell'ente di cui all'Art. 21 del DLg. 50/2016. Essi consistono in interventi di adeguamento alle norme di sicurezza e prevenzione incendi, ristrutturazione, risanamento conservativo, miglioramento tecnico e funzionale, messa in sicurezza a seguito di indagini diagnostiche, adeguamento sismico a seguito di verifiche di vulnerabilità sismica, efficientamento energetico, riqualificazione, ampliamento di edifici esistenti, nonché realizzazione di nuove costruzioni.

Gli edifici più vetusti presentano strutture portanti in muratura. Le costruzioni più recenti (quelle realizzate dagli anni sessanta in poi) presentano strutture portanti in cemento armato. Alcuni edifici realizzati negli anni ottanta presentano strutture prefabbricate.

I comuni di Chieti, Ortona, Francavilla a Mare, Lanciano, Vasto, San Salvo, Atesa, Casalbordino e Scerni sono stati classificati sismici solo dopo il 2003: pertanto tutti gli edifici scolastici costruiti in tali comuni prima di detta data sono stati progettati senza tener conto di azioni sismiche e richiedono, all'esito delle verifiche di vulnerabilità sismica, interventi di adeguamento.

Conoscere per decidere

Le informazioni e i dati tecnici relativi agli edifici scolastici, in termini di dislocazione sul territorio, vetustà, tecnologia costruttiva e andamento della popolazione scolastica nell'ultimo quinquennio, possono fornire un

contribuito al processo decisionale di pianificazione territoriale strategica. La loro ragionata lettura rende possibile la formulazione di ipotesi circa i bisogni attuali e futuri, di medio e lungo periodo, in termini progettualità di nuove scuole ovvero d'intervento, ampliamento, adeguamento e rinnovo degli edifici scolastici. È necessario infatti predisporre un piano pluriennale di interventi, da sviluppare in futuro con le migliori soluzioni tecniche e ingegneristiche, per rendere gli istituti moderni, antisismici, sicuri, sostenibili e accessibili. Molti edifici scolastici provinciali sono vetusti, sono stati costruiti con materiali scadenti, se paragonati con quelli attuali, senza un approccio antisismico e negli anni hanno subito numerosi interventi manutentivi, lavori di ristrutturazione e adeguamento alle norme, ma non di adeguamento sismico e radicale trasformazione.

La scuola deve essere un luogo sicuro. Ogni scuola deve essere conforme alle attuali norme sismiche e dotata, oltre che di una palestra, anche di una mensa, di laboratori adeguati e di aree verdi. Spesso risulta difficile eseguire lavori strutturali consistenti, lunghi e invasivi, sugli edifici scolastici in esercizio, anche in relazione all'ubicazione dell'edificio e alla necessità di reperire edifici alternativi temporanei nei quali dislocare le comunità scolastiche.

I nuovi progetti riescono a soddisfare tali esigenze. E' possibile infatti progettare nuovi edifici scolastici antisismici e sicuri, in linea con le più recenti normative, in aree urbane dotate di parcheggi adeguati ove l'utenza non intralci il normale flusso del traffico, con elevati standard di comfort acustico, visivo e termico, ad alta efficienza energetica, dotati spazi interni ed esterni idonei e senza barriere architettoniche, costruiti con materiali innovativi ed ecosostenibili, altamente tecnologici e pensati per il benessere degli studenti e del personale scolastico. Le scuole devono diventare luoghi accoglienti per l'intera collettività scolastica e devono essere d'esempio per gli studenti, classe dirigente di domani.

La conoscenza, l'informazione, il dialogo e la valutazione possono supportare una strategia rivolta all'assunzione delle decisioni sull'allocatione delle necessarie risorse, in coerenza con i principi di sviluppo sostenibile, di tutela dell'ambiente e di contenimento del consumo di suolo, al fine di migliorare, ottimizzare ed implementare la sicurezza del sistema scolastico rivolto alle generazioni presenti e future.

Alcuni dati da considerare al riguardo potrebbero essere:

- la vetustà, inteso come "vecchiaia" dei fabbricati;
- la sicurezza sismica, desunta dalle verifiche di vulnerabilità sismica o stimata in via parametrica in base della tecnologia costruttiva;
- la sicurezza antincendio, valutata in relazione alla normativa di prevenzione incendi;
- la capacità contenitiva degli edifici, valutata in base alla necessità presente o futura di contenere la popolazione scolastica interessata a ciascuno degli indirizzi di studio;
- l'inadeguatezza energetica, caratterizzata da elevati dispendi energetici ed emissioni di CO₂;
- la qualità dell'aria e salubrità degli ambienti, rispetto alle soglie di *comfort* riconosciute dalle normative.

L'offerta scolastica

La Provincia ha da sempre esercitato una competenza diretta nel ridisegno dell'organizzazione della rete scolastica, svolgendo funzioni e compiti di programmazione, di coordinamento e di accompagnamento delle municipalità nella definizione di possibili scenari redistributivi per l'erogazione dei servizi scolastici legati al primo ciclo d'istruzione (Istituti Comprensivi: materna, primaria e media), nonché definendo, annualmente, l'assetto complessivo della sistema scolastico e dell'offerta formativa, con particolare riferimento agli IIS (Istituti d'Istruzione Superiore) del secondo ciclo d'istruzione (Piano del Dimensionamento Provinciale).

Le principali norme nazionali e regionali che disciplinano la materia della programmazione della rete scolastica sono riconducibili a:

- il DLgs 112/1998, che all'Art. 139 attribuisce alle Province le competenze in merito alle scuole di secondo grado e ai Comuni quelle relative agli altri gradi d'istruzione, con riferimento a "la redazione dei piani di organizzazione della rete delle Istituzioni scolastiche e l'istituzione, aggregazione, fusione e soppressione delle scuole in attuazione degli strumenti di pianificazione";
- Il DPR 233/1998, che conferisce alle Regioni funzioni sia di programmazione, con riferimento alla definizione dei criteri e degli indirizzi per la redazione dei piani provinciali, sia di approvazione del piano di dimensionamento regionale e attribuisce alle Province, nello specifico alla Conferenze Provinciali di Organizzazione della Rete Scolastica, compiti connessi all'approvazione del Piano di Dimensionamento provinciale e dell'offerta formativa.

Nello specifico, l'Art. 2 e l'Art. 3 del DPR 233/1998 regolamentano il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali e organici funzionali d'istituto e l'Art. 4, Comma 2 del sopracitato DPR attribuisce agli Enti Locali le competenze di soppressione, istituzione, trasferimento di plessi, unità delle istituzioni scolastiche con personalità giuridica di autonomia, previa intesa delle istituzioni scolastiche interessate;

La L.R. 56/2014 di Riordino dell'Ente di Area Vasta, che alla lettera c), comma 85, art. 1 L. 56/2014 ribadisce la funzione fondamentale in capo alle Province con riferimento all'Organizzazione della Rete Scolastica;

Le linee d'indirizzo per il dimensionamento della rete scolastica provinciale e per la programmazione dell'offerta formativa vengono definite annualmente dalla Regione, insieme all'individuazione degli IIS che risultano sottodimensionati rispetto ai parametri stabiliti per legge (600 alunni per le istituzioni scolastiche del primo e secondo ciclo, con la deroga a 400 alunni per le istituzioni scolastiche che ricadono in zone montane) e che dunque necessitano di un piano di riassetto delle funzioni scolastiche.

Negli anni passati il ruolo esercitato dalla Provincia si è attestato preliminarmente a una posizione *de minimis*, puramente adempimentale, finalizzata a operare in modo circostanziato e puntuale solo sugli ambiti di squilibrio dimensionale (istituzioni scolastiche sottodimensionate) e dunque priva di una prospettiva di riassetto organizzativo a medio-lungo termine. Nei tavoli di concertazione la Provincia ha svolto esclusivamente una funzione di supporto e accompagnamento ai processi decisionali che coinvolgevano i Comuni e le istituzioni scolastiche, supportandoli con letture funzionali delle dinamiche scolastiche in atto ma senza poter incidere, in modo sostanziale, nel ridisegno complessivo dell'organizzazione della rete scolastica, soprattutto con riferimento a quei territori fragili, le aree interne, che manifestano forti criticità di tenuta nel sistema e di erogazione dei servizi di prossimità.

È mancata, dunque, una visione a scala territoriale dell'organizzazione dei servizi di rango sovracomunale, soprattutto con riferimento alla gerarchizzazione delle polarità urbane. Difatti nel vigente PTCP non vi è una raffigurazione programmatica della riorganizzazione funzionale delle dotazioni territoriali tale da fungere da ancoraggio e guida ai processi decisionali di riconfigurazione della rete scolastica. In tale ottica il nuovo PTCP si dovrà riappropriare della dimensione strategica della pianificazione, già contemplata nell'Art. 7, Comma 3, della LR 18/1983 nel testo in vigore, laddove statuisce che detto strumento urbanistico definisca la rete di servizi di rango intermedio secondo logiche territoriali condivise che si sostanziano nel processo formativo del PTCP e nelle forme partecipative previste per legge.

La frammentazione e la disfunzionalità dell'attuale sistema scolastico è connessa alla mancanza di un approccio "spaziale" alle politiche di riassetto delle dotazioni territoriali, per cui le decisioni sono sempre state assunte

esclusivamente rispetto a scenari proiettivi, supportati da dati economici e statistici, ma in assenza di una riflessione allargata alle funzioni di contorno svolte dai servizi di prossimità, che rappresentano presidi territoriali (soprattutto nelle zone interne). In tale prospettiva il processo di revisione e aggiornamento del PTCP si prefigge di assolvere al compito di proporre possibili scenari prefigurativi di assetto sui quali orientare i processi decisionali locali (tavoli provinciali) al fine di superare la frammentarietà di logiche localistiche e di campanile.

Oggi, il sistema scolastico si articola su quattro grandi categorie, che si rapportano gerarchicamente con differenti scale e bacini d'utenza:

- l'Università (Chieti-Pescara);
- le istituzioni di istruzione superiore di secondo grado (IIS);
- le istituzioni scolastiche di primo grado (comprehensive delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie), articolate in ambiti territoriali definiti come istituti comprensivi;
- gli istituti omnicomprensivi, che rappresentano istituzioni scolastiche comprehensive delle scuole di primo e secondo grado (possibili solo in particolari contesti territoriali).

Il PTCP si pone l'obiettivo strategico di definire le direttive, a carattere metodologico e contenutistico, per il governo del processo di riorganizzazione e razionalizzazione dell'attuale rete scolastica, attraverso l'avvio di un processo di uniformazione della rete dell'offerta scolastica con la gerarchizzazione dei centri urbani, così come rappresentata nella Tavola 3 ("La visione strategica di prospettiva").

Il processo di riorganizzazione della rete scolastica dovrà puntare a garantire:

- la strutturazione in poli scolastici dei grandi centri di riferimento delle tre sub-articolazioni territoriali verticali (Chietino-Ortonese, Sangro-Aventino, Trigno-Sinello) rappresentati dalle città di Chieti, Lanciano e Vasto; occorrerà dunque procedere a una riorganizzazione dell'attuale strutturazione degli IIS di secondo grado secondo, compiendo una razionalizzazione dell'offerta formativa e una chiara caratterizzazione dell'offerta formativa e didattica;
- l'individuazione di unità minime di articolazione funzionali per le dotazioni territoriali, comprehensive dei servizi scolastici, coincidenti con il livello di gerarchizzazione dei centri urbani per capoluoghi locali, così come rappresentato nella Tavola 3; tali articolazioni territoriali, definiscono, in via tendenziale, l'unità minima aggregativa per l'erogazione dei servizi di prossimità, in riferimento anche al primo ciclo di istruzione;
- l'individuazione di un sistema di IIS poste in prossimità delle aree interne che fungono da cerniera e attestazione per il mantenimento e il sostentamento della rete dei servizi di primo grado delle aree montane; tali Istituzioni scolastiche, localizzate nei comuni di Guardiagrele, Casoli, Villa Santa Maria e Gissi rappresentano la prima offerta di servizi scolastici per le aree interne e possono garantire, in via eventuale, qualora si verificano grossi fenomeni di spopolamento e decrescita della popolazione scolastica la sussistenza delle scuole di primo grado, attraverso il ricorso all'istituto omnicomprensivo;
- il riconoscimento per ogni sub-ambito verticale di un IIS con forte caratterizzazione territoriale e al servizio dell'intera comunità provinciale (ci si riferisce all'Istituto Nautico di Ortona, all'Alberghiero di Villa Santa Maria e all'Istituto Agrario di Scerni).

Si ritiene, inoltre, utile proporre una revisione dell'attuale regolamento di funzionamento della CPO (Conferenza Provinciale per l'Organizzazione della rete scolastica), oggi costituita da 104 comuni della Provincia

di Chieti, attraverso una sua sub-articolazione in tre sub-ambiti provinciali (Chietino-Ortonese, Sangro-Aventino e Trigno-Sinello), dotati di autonomia decisionale e rappresentativa, anche in linea con l'ipotesi di sub-articolazione territoriale contemplata nello statuto dell'Ente provinciale.

7. CONCLUSIONI

Allo stato attuale, la bozza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano è costruito intorno a quattro linee strategiche:

1. modernizzazione del paese;
2. transizione ecologica;
3. inclusione sociale e territoriale;
4. parità di genere.

Le sfide alle quali il PNRR intende fornire una risposta possono essere così sintetizzate: (i) ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica; (ii) migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia; (iii) sostenere la transizione verde e digitale; (iv) innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.

Le sei missioni nelle quali, molto probabilmente, si articolerà il PNRR (e che rappresentano aree tematiche strutturali di intervento), sono:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
4. Istruzione e ricerca
5. Parità di genere, coesione sociale e territoriale
6. Salute

La matrice che segue sintetizza la corrispondenza degli obiettivi strategici proposti per l'aggiornamento del PTCP in relazione alle suddette sei aree tematiche del PNRR:

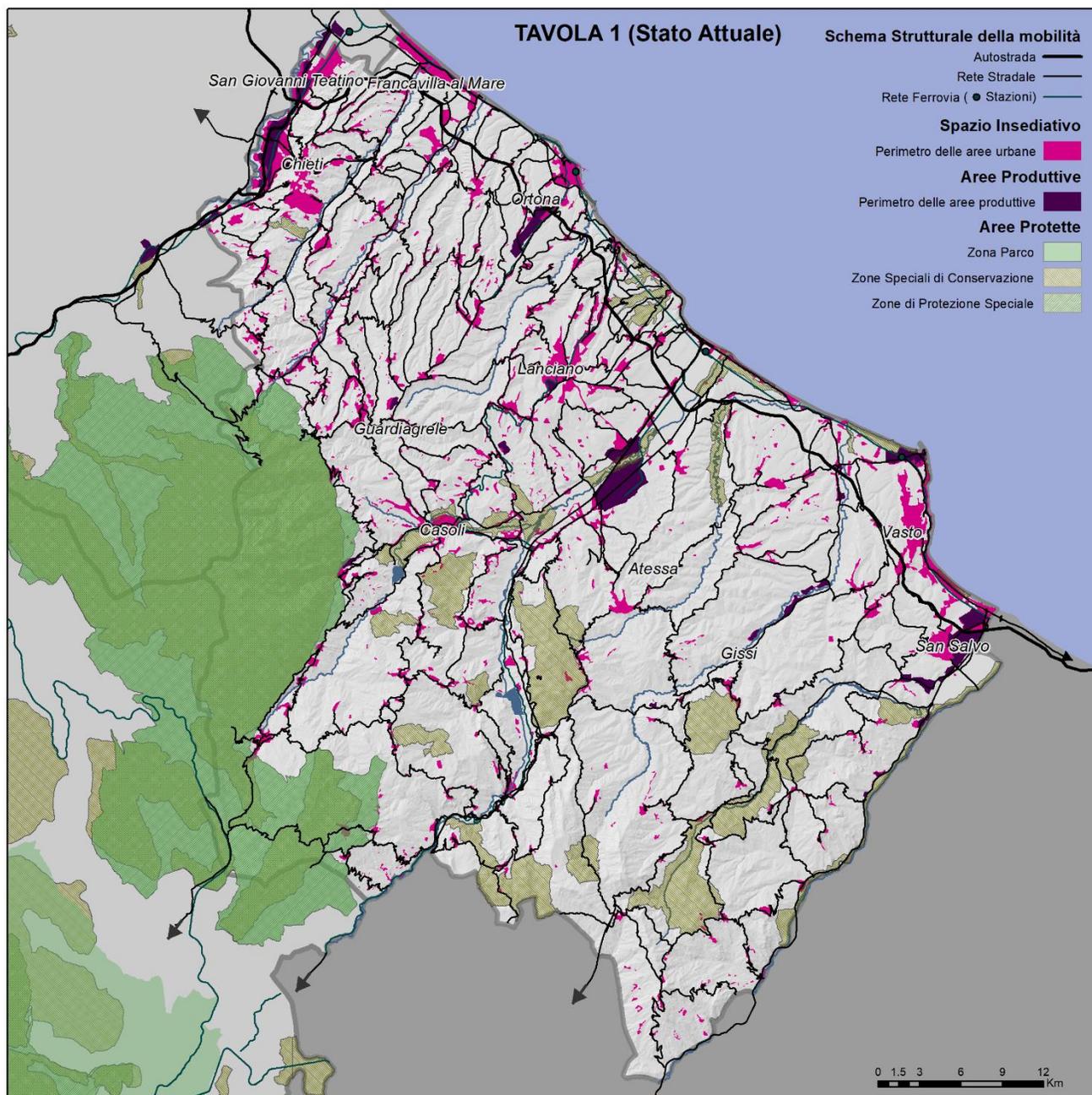
		1	2	3	4	5	6
01	Apparato conoscitivo dinamico	X					
02	Attuazione per ambiti di coesione locale					X	
03	Messa in sicurezza del territorio		X				
04	Salvaguardia del paesaggio		X				
05	Contenimento del consumo di suolo		X				
06	Tutela e valorizzazione dell'ambiente		X				
07	Sviluppo del turismo ambientale		X				
08	Rigenerazione dei siti per le attività produttive		X				
09	Manutenzione della rete stradale			X			
10	Completamento dei telai infrastrutturali			X			
11	Messa in sicurezza degli edifici per l'istruzione				X		
12	Adeguamento dell'offerta scolastica				X		

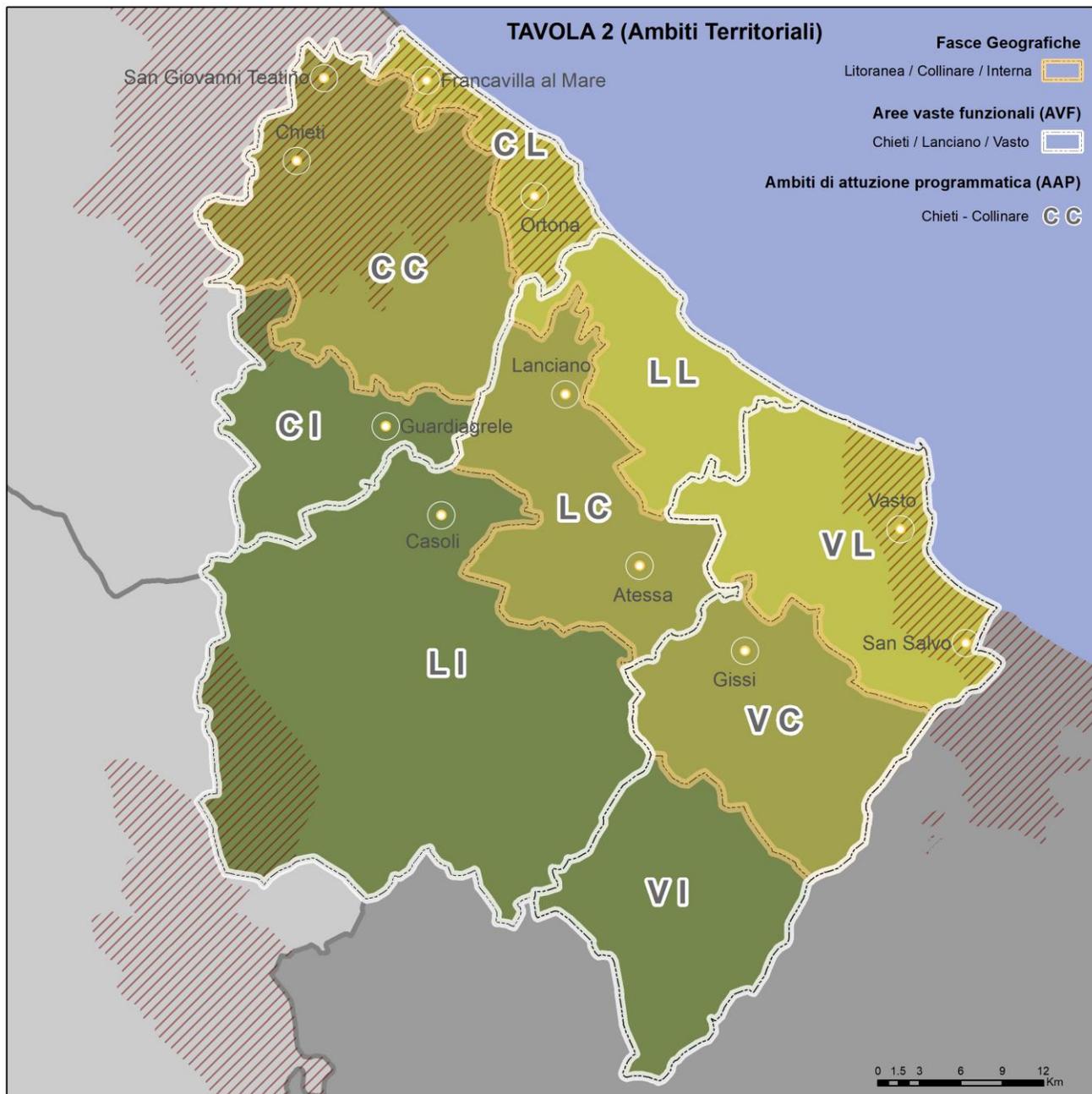
ALLEGATI

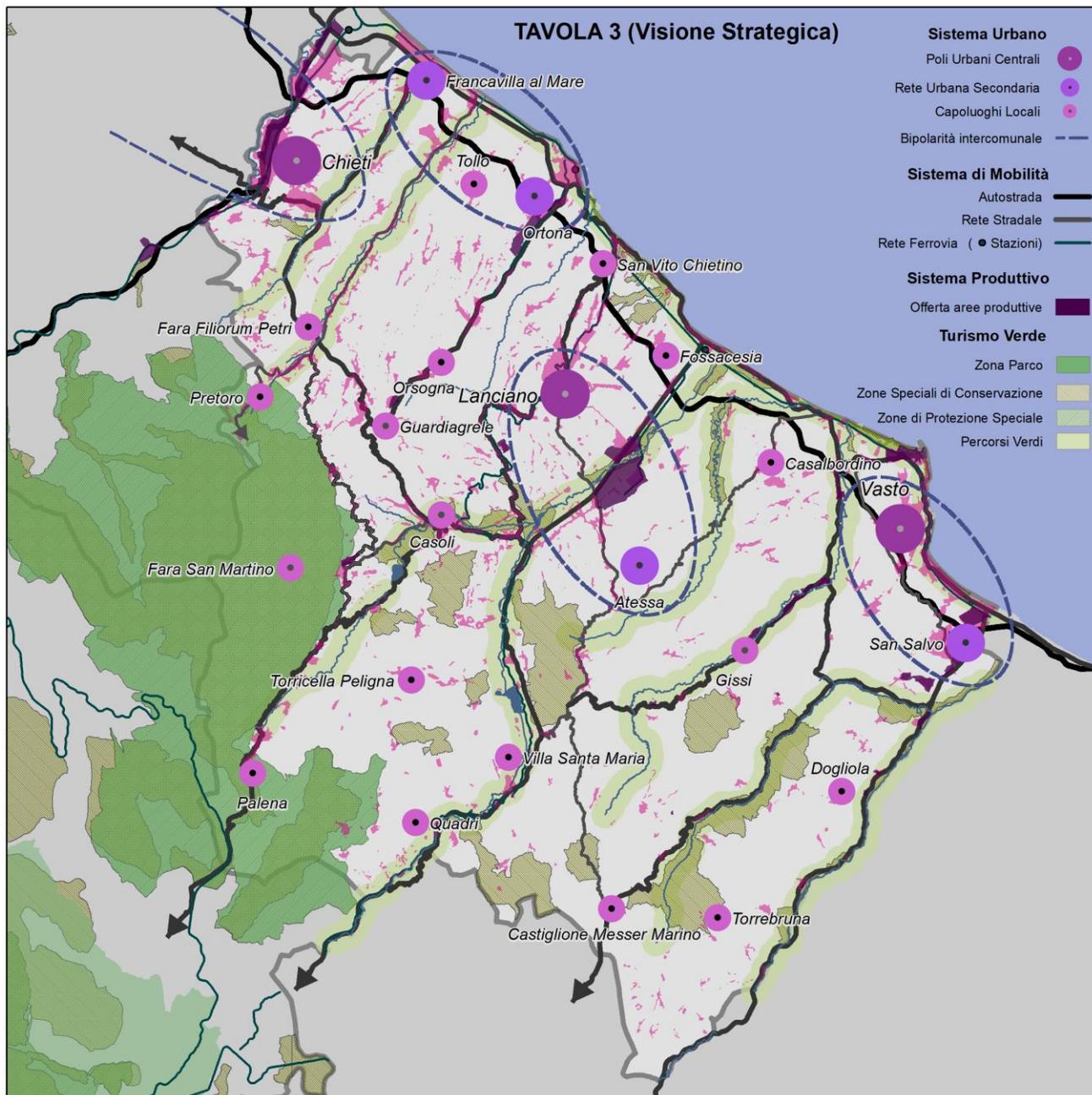
Tavola 1 Lo stato attuale

Tavola 2 Gli Ambiti di Attuazione Programmatica (AAP)

Tavola 3 La visione strategica di prospettiva









GRUPPO DI LAVORO E ATTRIBUZIONE DEI TESTI

1. PREMESSA (*Roberto Mascarucci*)
 2. FUNZIONI E COMPITI DELLA PROVINCIA (*Margherita Fellegara*)
 3. I TEMI TRASVERSALI
 - Il rischio geologico (*Massimo Mangifesta*)
 - Il trattamento del paesaggio (*Valerio Ursini*)
 - Lo sviluppo sostenibile (*Maria Rosaria Greco*)
 - Le attività produttive (*Valerio Ursini, Margherita Fellegara*)
 4. I CONTENUTI INNOVATIVI
 - L'approccio strategico (*Margherita Fellegara*)
 - Gli ambiti di attuazione programmatica (*Roberto Mascarucci*)
 - Il contenimento del consumo di suolo (*Maria Rosaria Greco, Roberto Mascarucci*)
 - L'apparato conoscitivo dinamico (*Margherita Fellegara, Franca Colella*)
 - L'uso innovativo dei dati statistici (*Sabrina Trovarelli*)
 - Il monitoraggio (*Vittorio D'Isidoro*)
 5. LA STRUTTURA DELLA NORMATIVA (*Roberto Mascarucci*)
 6. LE NORME DI INDIRIZZO
 - La pianificazione territoriale di coordinamento (*Margherita Fellegara*)
 - La tutela e la valorizzazione dell'ambiente (*Francesco Tarricone, Margherita Fellegara*)
 - La struttura della viabilità (*Paola Campitelli*)
 - Il sistema dell'offerta scolastica (*Michele Zulli, Margherita Fellegara*)
- Tutoraggio e supervisione (*Roberto Mascarucci*)
 Coordinamento scientifico (*Margherita Fellegara*)
 Elaborazioni grafiche (*Massimo Mangifesta, Margherita Fellegara*)
 SITP (*Vittorio d'Isidoro, Vincenzo Cerritelli*)
 Reporting e comunicazione (*Sabrina Trovarelli, Simona Stacchio, Gabriella Ciampella*)