

Sommario

La Pianificazione territoriale provinciale nel governo del territorio

a cura di Marco Pompilio e Luisa Gottardi

Premessa	<i>Gruppo di Studio INU</i>	pag. 2
Introduzione	<i>Piero Antonelli</i>	pag. 3
Il ruolo di coordinamento nel governo del territorio		
	Relazioni introduttive <i>Alberto Cavalli, Massimo Rossi, Marco Pompilio</i>	pag. 4
	Tavola rotonda <i>Federico Oliva, Francesco Mazzoli, Giorgio Giani, Gianni Verga, Alberto De Luigi, Achille Taverniti</i>	pag. 12
Le competenze della provincia sui temi di rilevanza sovracomunale		
	Intervento introduttivo <i>Roberto Busi</i>	pag. 19
	Presentazione dei casi Quanto sono credibili le previsioni dei PTP? <i>Alessandro Del Piano, Provincia di Bologna</i>	pag. 20
	Rapporto sull'attuazione delle previsioni del PTP. Effetti territoriali e scenari futuri <i>Giuliano Di Flavio, Provincia di Teramo</i>	pag. 22
	Il Piano d'area del Cremasco: attuare il PTP rispondendo alle esigenze dei comuni <i>Agostino Alloni, Provincia di Cremona</i>	pag. 24
	Intese con i comuni della provincia di Lecce per la valorizzazione del Salento <i>Massimo Evangelista, Fernando Moschettoni, Provincia di Lecce</i>	pag. 26
	Atlante del paesaggio e modello strutturale nel PTP di Perugia <i>Palmiro Giovagnola, Paola Buoncristiani, Provincia di Perugia</i>	pag. 28
	PAI e PTP un rapporto difficile: il caso di Parma <i>Sergio Peri, Fiorella Felloni, Provincia di Parma</i>	pag. 30
	Il PTP della provincia di Padova: un documento strategico con valenza territoriale <i>Antonio Buggin, Provincia di Padova</i>	pag. 32
	Dal Rapporto di monitoraggio al programma per il nuovo PTP della provincia di Massa-Carrara <i>Teresa Zattera, Fabrizio Cinquini, Provincia di Massa-Carrara</i>	pag. 34
	La pianificazione territoriale in provincia di Pistoia: PTP, PS, RU e le linee guida per il nuovo piano Provinciale <i>Renato Ferretti, Provincia di Pistoia</i>	pag. 36
	Interventi di discussione sui casi presentati <i>Mauro Giudice, Roberto Gerundo</i>	pag. 38
Gli strumenti per l'attuazione del piano territoriale		
	Intervento introduttivo La provincia tra vocazioni territoriali comunali e direttive regionali <i>Lorenzo Camarda</i>	pag. 40
	Presentazione dei casi PTCP, Piani di settore, VAS: strumenti di supporto ai processi decisionali <i>Stefania Bolletti, Christian Iasio, Provincia di Arezzo</i>	pag. 41
	Verso l'attuazione del PTP della Provincia di Varese <i>Silvio Landonio, Provincia di Varese</i>	pag. 42
	Politiche attuative per il contenimento del consumo di suolo e della dispersione insediativa <i>Massimo Orciani, Provincia di Ancona</i>	pag. 44
	Piani provinciali, piani metropolitani? La proposta di piano provinciale di Napoli <i>Francesco Domenico Moccia, Provincia di Napoli</i>	pag. 46
	La valutazione di compatibilità con il PTP nel periodo transitorio della nuova norma regionale <i>Giuseppe Epinati, Provincia di Bergamo</i>	pag. 48
	Le tre dimensioni del PTP di Enna: strategico, strutturale, operativo <i>Giuseppe Claudio Vitale, Provincia di Enna</i>	pag. 50
	Pianificazione provinciale in Friuli Venezia Giulia. Eccezione o futuro del panorama Italiano? <i>Eddi Dalla Betta, Provincia di Pordenone</i>	pag. 51
	La costruzione della Città delle Bormide. Un nuovo processo di pianificazione strategica <i>Antonio Schizzi, Provincia di Savona</i>	pag. 52
	Interventi di discussione sui casi presentati <i>Francesco Karrer, Ugo Baldini, Fausto Curti</i>	pag. 54

Premessa

Gruppo di Studio Inu

Questo volume raccoglie gli atti del convegno nazionale sulla pianificazione provinciale, svolto nello scorso mese di marzo, su iniziativa di INU, UPI e provincia di Brescia.

La maggiore parte delle province italiane ha in questi anni sviluppato il proprio piano territoriale, ed alcune sono già impegnate nella prima revisione, sulla base delle nuove norme regionali sul governo del territorio e dell'esperienza attuativa maturata sul primo piano. Di tutto questo si parla molto a livello locale, ma generalmente non andando oltre il confronto tra enti della stessa regione. Una parte significativa di queste province nello scorso autunno si sono riunite per dare vita ad occasioni di confronto e scambio più allargato delle diverse esperienze. Si è così attivato un percorso di riflessione sul proprio ruolo, a quasi due decenni dalla legge istitutiva dei piani territoriali provinciali, per valutare l'efficacia dei piani ad oggi approvati, e per capire come rapportarsi alle rilevanti novità introdotte dalla riforma costituzionale del Titolo V e dalle norme regionali che stanno seguendo.

Il convegno costituisce la prima occasione di confronto di questo percorso, e di questo si deve tenere conto nel leggere gli interventi che seguono. Al programma del primo appuntamento è stato assegnato un formato flessibile, aperto, dando priorità alla raccolta sistematica di temi e problemi, da mettere nei prossimi mesi nell'agenda di discussione. Ai relatori non sono state fornite indicazioni specifiche o strutturate, si è lasciata ampia libertà, ma con la raccomandazione di concentrare maggiormente l'attenzione sull'efficacia delle esperienze più che su aspetti tecnici o metodologici. Si è preferito fare emergere una fotografia reale della pianificazione provinciale ad oggi, con le sue opportunità e le sue debolezze, piuttosto che presentare una vetrina di buone pratiche. L'articolata serie di esperienze e opinioni riportata nelle pagine di questo volume fornisce un'idea concreta dei risultati raggiunti in questi anni, ma anche delle difficoltà e dei limiti della

pianificazione provinciale, e delle problematiche attuative con le quali gli uffici delle province devono quotidianamente fare i conti.

Si è in definitiva puntato più a fare emergere temi e problemi, interrogandosi sul ruolo provinciale nel governo del territorio, che a prefigurare risposte.

Usando un termine anglosassone, si è qui svolto un *brainstorming*, per raccogliere i materiali su cui lavorare nei prossimi appuntamenti. L'obiettivo è a nostro parere stato raggiunto, tanto che a convegno appena concluso si è subito sentita la necessità di mettere a disposizione e fare conoscere quanto è emerso, con la pubblicazione del presente volume di atti. I numerosi interventi che seguono affrontano in modo diretto i nodi della pianificazione territoriale provinciale, ne sottolineano le opportunità, ma ne mettono anche a nudo difficoltà e le carenze.

Temi e problemi emersi costituiscono già oggi, a tre mesi dal convegno (al momento di chiusura del volume), un importante e copioso materiale di riferimento, che le province stanno analizzando, e che porterà nel corso dell'anno a nuove iniziative di confronto nelle quali cominciare ad avanzare primi orientamenti e ipotesi di risposta. Un percorso insomma, del quale il convegno di Brescia costituisce il primo passo, e che questi atti vogliono portare a conoscenza di un pubblico di addetti ai lavori il più ampio possibile, per valutare in modo più informato, razionale e concreto, l'utilità della pianificazione provinciale. Per comprenderne il ruolo e valorizzarne le potenzialità, nel governo del territorio.

Un patrimonio di spunti di riflessione, con il quale si invitano tutti coloro che credono nel ruolo della pianificazione provinciale, ma anche coloro che sono critici o scettici, a fornire un proprio contributo costruttivo, in questo percorso, per sviluppare le risposte più appropriate.

Gruppo di Studio INU sulla pianificazione provinciale

Introduzione

Piero Antonelli*

Un appuntamento interamente dedicato alla pianificazione territoriale provinciale, quello di cui in questo volume si riportano gli atti. L'Unione delle Province d'Italia, insieme con INU e provincia di Brescia, hanno fortemente voluto la realizzazione di un momento nazionale di riflessione e divulgazione circa l'attività e l'esperienza che le province, ora come nel passato, hanno realizzato e profuso in un settore, quello della pianificazione dell'uso del territorio, che meglio traduce il concetto di governo di area vasta e che rappresenta la competenza più tipica, storica e radicata nelle Province. Ciò anche alla luce di un riaccesso dibattito politico-istituzionale, con il quale ciclicamente ci si esercita a mettere in discussione l'utilità del livello provinciale all'interno del sistema delle autonomie territoriali.

I lavori del convegno invece, hanno ancor più sottolineato non solo la vacuità di tale dibattito, ma l'assoluta necessità del ruolo provinciale nei processi di pianificazione del territorio anche su scale diverse. Le esperienze e le sperimentazioni che nel corso degli anni a partire dalla legge n.142/90 si sono avvicinate nelle province italiane ci hanno consentito la rappresentazione di un quadro che, seppur non omogeneo sul territorio, di fatto incardina all'ente intermedio strategie e politiche di governo del territorio.

Un ruolo di snodo dunque, non scevro spesso da momenti di fisiologica contrapposizione o anche conflittualità, ma che comunque viene esercitato sempre più in un'ottica di concertazione, condivisione e co-decisione rispetto alle esigenze di sviluppo portate dai diversi soggetti istituzionali -e non - presenti sul territorio. Il governo del territorio non deve infatti prescindere da un carattere di generale coerenza con l'impianto di sviluppo dettato dalle leggi regionali in materia, come pure con le linee direttrici e gli obiettivi di sviluppo economico, sociale e infrastrutturale che i singoli comuni esprimono.

Ecco dunque che le province hanno saputo farsi promotrici delle tematiche peculiari, delle esigenze conoscitive e formative di tutti gli *stakeholders*, hanno impegnato le proprie risorse in tecnologie e *know how* adeguati a supportare ogni fase che conduce fino all'adozione e realizzazione dei piani, nel rispetto della

complessità dei ruoli e delle relazioni che tali processi comportano.

Evidentemente ogni territorio esprime una storia differente, e ciò in ragione del diverso approccio che negli anni passati gli enti territoriali hanno saputo o voluto dare ai loro strumenti di programmazione e pianificazione territoriale; ma ora, a distanza di quasi vent'anni dalla riforma apportata dalla legge n.142/90 e ad oltre 7 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la consapevolezza della potenzialità delle proprie competenze comincia ad essere assai più chiara e compiuta. Questo è tanto più vero se si pensa al rapporto continuo e strutturale che le province hanno con i loro comuni: solo un ente di area vasta può rappresentare, al livello dimensionale idoneo (e se necessario flessibile), il punto di convergenza di tutti i settori che incidono sul territorio, dalla viabilità ai trasporti, dalle politiche agricole alle risorse idriche, dall'edilizia civile a quella industriale, dalla tutela e salvaguardia ambientale alla mobilità, ecc.

Non a caso, consapevole dell'esperienza condotta e dei problemi fino ad oggi affrontati, l'UPI sollecita da tempo una legge quadro di riferimento, dove il legislatore nazionale tratteggi le diverse relazioni che si dovranno costituire tra i livelli di pianificazione (regionale, provinciale e comunale) e le discipline specialistiche che si esercitano sul territorio. E' proprio in questo frangente infatti, che l'azione pianificatoria (di ogni livello) degli enti ha trovato maggiori ostacoli, poiché la mancanza di una chiara rete di relazioni ha impedito spesso un corretto e condiviso utilizzo del territorio.

Solo attraverso la complementarità e la messa a sistema delle diverse competenze e risorse gli enti possono trovare le sinergie positive che portano operativamente alla realizzazione dello sviluppo; è principalmente questo il messaggio che emerge dalle giornate di convegno, nella comune consapevolezza che un diverso approccio, più orientato alla gerarchia e all'autoritarismo, ha come unico risultato quello di frenare la crescita e il progresso del Paese.

* Direttore generale Unione delle Province d'Italia.

Il ruolo di coordinamento nel governo del territorio

Relazioni introduttive

Alberto Cavalli, *Presidente della provincia di Brescia*

Vi ringrazio per essere intervenuti al convegno che con il mio saluto prende avvio. Il saluto del Presidente della provincia di Brescia a quanti hanno voluto e organizzato questa iniziativa: all'Unione Province d'Italia, qui rappresentata dal Vice Presidente e amico Massimo Rossi, all'Istituto Nazionale di Urbanistica e al suo Presidente arch. Oliva, e a quanti l'invito hanno accolto e parteciperanno alle sessioni davvero impegnative dei nostri lavori, mettendo a confronto esperienze diverse in un momento di particolare pregio, ma anche in cui una riflessione emerge come necessaria. Desidero sottolineare che mi pare definitivamente abbandonata la logica gerarchica che ha caratterizzato la pianificazione e il governo del territorio per molti decenni. Una gerarchia tra istituzioni e tra strumenti di pianificazione, interpretati - come sapete bene -, in un sistema a cascata, dal piano più vasto a quello più particolareggiato, e che mi sembra abbia lasciato definitivamente il passo alla leale collaborazione tra soggetti amministrativi che sono dotati di ruoli e di competenze diverse, ma di una pari sovranità. In una strategia e in un'ottica che è stata giustamente definita della co-pianificazione.

Ma qual è la ragione, quale deve essere l'esito di questa co-pianificazione? Uno scenario nel quale non si mettano più al centro gli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, ma si mettano invece al centro le esigenze dei cittadini, delle famiglie, delle imprese. Viene meno insomma quella relazione di supremazia tra governanti e governati, alla quale ci si richiamava anche in un utile convegno che questa provincia ha realizzato nel 2005, nel dialogo tra esperienze lombarde, venete e trentine, nonché altre ancora a carattere nazionale ed internazionale.

Una caduta di supremazia, dicevo, alla quale ci richiamava l'allora Presidente del Consiglio di Stato Roberto De Roberto: vi sono forme nuove di realizzazione della volontà pubblica e c'è un ricorso crescente a modelli procedurali innovativi, penso alla valutazione ambientale strategica, penso alle conferenze di servizi, nei quali possono essere valorizzati gli interessi delle comunità; questi ruoli procedurali aprono alla possibilità di partecipare alle scelte e di esercitare un controllo. È evidente a tutti, amministratori, esperti, ricercatori, professionisti, che il territorio è il luogo del confronto, a volte anche il luogo del conflitto tra interessi diversi, e dunque le scelte devono prevedere la partecipazione più corale e vasta, in modo trasparente. Tra gli interessi prevalenti della comunità che devono

trovare luogo nei percorsi rivolti al governo del territorio, vorrei citarne alcuni. Innanzitutto il tema dello sviluppo, il tema della crescita. Siamo da anni sempre più consapevoli - soprattutto in questa stagione -, dell'allargamento a livello globale della concorrenza tra i produttori ed i mercati, ma è cresciuta anche la competizione tra sistemi locali, in molti casi anche tra città e città. Il governo del territorio non può prescindere da questa valutazione, fornendo strumenti idonei a che questa possibilità di sviluppo e crescita si concretizzi, perché il territorio insomma non rimanga indebolito, ma anzi valorizzato.

Tuttavia altri e forse più importanti sono gli interessi che la comunità porta con sé quando guarda al territorio. Il tema della bellezza innanzitutto, la bellezza del paesaggio, come l'abbiamo ereditata dalle generazioni che ci hanno preceduto. Il tema della salute, il tema della sicurezza; penso alle tante aree del nostro Paese che sono caratterizzate da dissesti idrogeologici. Il tema della identità, perché non sfugge a nessuno che quando un territorio, una città, un centro abitato perdono i loro caratteri, scompare una parte importante della nostra identità. Insomma, come sempre si sottolinea che il territorio è lo scenario di tutte le attività e gli interessi dell'uomo.

Il convegno si ripromette di fare il punto sulle esperienze che si sono sviluppate in questi anni. Sono già numerose. Quasi due terzi infatti delle province italiane hanno adottato o approvato un proprio piano territoriale, tra queste sono molte quelle che sono già all'opera per variarlo, correggerlo, integrarlo, e sostituirlo. E' impegnata anche la provincia di Brescia che da poco ha avviato un adeguamento del piano territoriale approvato nel 2004 alla luce della intervenuta normativa regionale.

Una stagione dunque di grandi novità nella pianificazione di livello provinciale, e di altrettante novità nella pianificazione comunale, che gradualmente si aggiorna anch'essa in conseguenza delle nuove norme regionali. Le province hanno esplorato strade diverse; hanno messo in campo tentativi coraggiosi ed innovativi. E anche qui vorrei citare il caso di questa provincia la quale addirittura all'indomani dal varo della legge n. 142/90 avviò subito percorsi di pianificazione territoriale che non si poterono concretizzare, perché la legge regionale che avrebbe consentito l'approvazione dei piani venne deliberata dieci anni dopo, nel 2000. Ma come non sottolineare che quelle esperienze hanno arricchito l'ente e hanno poi consentito, dal 1999 in avanti, di giungere invece ad una valida pianificazione provinciale?

Emerge con sempre maggiore evidenza la necessità di coordinamento, soprattutto in una logica di sussidiarietà, che riconferma, forse rafforza il primato dei

comuni. Ritengo che questo coordinamento da parte dell'ente provincia debba svolgersi più sul versante del servizio che sul versante della cogenza. Si basa dunque e si baserà - ne sono convinto -, anche nell'avvenire, più sull'autorevolezza dell'ente, sulla qualità delle sue politiche e delle sue strategie, che non su un'autorità assegnata dal diritto. Peraltro, non c'è dubbio che la sussidiarietà e l'autonomia degli enti locali rendono ancora più urgente e necessario trovare strumenti per raccordare in maniera organica politiche territoriali di enti diversi, ma comunque sempre ricadenti insieme e contemporaneamente sul territorio.

Sono consapevole del fatto che anche nei comuni sta crescendo un interesse al coordinamento di area vasta e non soltanto alla scala dell'intero territorio provinciale, anche su aree più limitate, ma comunque sovracomunali. È la dimostrazione di quanto i confini amministrativi possano essere incerti e artificiali, tanto più quando progetti o vocazioni territoriali insistono su vaste aree poste a cavallo di province o regioni diverse.

D'altronde vi sono aspetti insediativi - penso al tema del consumo di suolo, ma non solo -, che per le loro dimensioni manifestano effetti diretti o cumulativi che hanno una evidente rilevanza sovracomunale e sotto questo profilo l'impegno, la richiesta che emerge dai comuni è proprio quella di mettere a fattore comune le diverse strategie per trovare soluzioni che non siano punitive o peggio degradanti per l'ambiente.

Tra gli altri temi che mi pare siano emersi con grande chiarezza in questi anni c'è il tema delle reti, del rapporto difficile e delicato tra sistemi locali e reti lunghe: le reti dei trasporti, ma non soltanto.

Infine, vorrei sottolineare l'elemento della tutela delle aree agricole: non può dimenticarsene una regione, la Lombardia, non può dimenticarsene un Paese, l'Italia, che ha fatto dell'agricoltura la ragione stessa della sua economia e forse anche della sua identità. Non possiamo dimenticarci anche perché insieme ad altri settori economici (penso alla moda, all'arredo e al disegno industriale, alla meccanica) l'agroalimentare, contribuisce in maniera determinante a caratterizzare l'immagine dell'Italia e degli italiani all'estero, e costituisce pilastro e risorsa per la nostra presenza sui mercati.

La logica che sottende all'iniziativa che insieme abbiamo assunto è la volontà di imparare gli uni dagli altri, di tenere sempre presente che tutti i diversi livelli di governo hanno un ruolo fondamentale nella pianificazione e nella tutela del territorio. Mi piace pensare che sarà anche grazie a questo confronto se riusciremo a coltivare una visione unitaria dei temi che si compongono sul territorio.

Certo se sapremo mantenere una disposizione a collaborare, anzi se renderemo più forte questa disposizione a collaborare, comuni, province e regioni potranno riuscire nell'intento di governare insieme con lungimiranza ed efficacia una terra così grande, così bella, così ricca di diversità, ma anche così complessa e difficile come è la nostra Italia.

Massimo Rossi, *vice Presidente Unione Province d'Italia*, *Presidente della provincia di Ascoli Piceno*

Buon giorno a tutti. Ringrazio per il suo saluto il Presidente Cavalli. Vorrei in questo contesto limitarmi ad alcune considerazioni introduttive nel mio ruolo di Responsabile Ambiente e Territorio dell'Unione delle Province d'Italia.

Di fronte ad una platea costituita in gran parte da addetti ai lavori non intendo avventurarmi su questioni di carattere tecnico. Voglio però lanciare delle suggestioni e delle provocazioni proprio in relazione all'importanza della pianificazione territoriale su scala provinciale.

Ma prima di tutto voglio ringraziare la provincia di Brescia, gli organizzatori che hanno voluto questo convegno ed i relatori, perché i temi trattati sono di grande importanza e richiedono una approfondita riflessione comune in particolar modo nel periodo che stiamo attraversando.

Mi riferisco alla congiuntura molto critica che le province vivono in questa fase e lo dico perché proprio in relazione alla pianificazione del territorio, a mio parere, non può sfuggire il ruolo insostituibile della funzione di governo di area vasta, la cui dimensione ideale, appunto, è certamente quella provinciale. Lo affermo con nettezza, non certo per ragioni ideologiche o di "casacca", ma alla luce della reale situazione di questo Paese, in cui sono in gioco risorse importanti per lo sviluppo e per il futuro di quanti lo abitano. Ma permettetemi di dirlo, allargando la visuale anche in relazione alla situazione del pianeta.

Mi riferisco agli scenari inquietanti che la comunità scientifica ci pone davanti continuamente, in maniera oggi pressoché unanime, sul tema emergente della perdita di biodiversità, in relazione alla modifica degli habitat naturali, in relazione ai cambiamenti climatici, ma anche ai grandi e non sempre ragionati e pianificati processi di trasformazione che si attuano. E questo ci impone un mutamento della nostra cultura, in cui si modifichi il rapporto tra le nostre scelte, in *primis*, riguardo al territorio e alle risorse naturali. La possibilità di vincere queste sfide, nelle quali molti dicono siamo già in ritardo, sta proprio nell'affrontare in modo nuovo ed intelligente il tema dello sviluppo locale e dei sistemi locali. Il Presidente Cavalli l'ha affrontato in maniera molto corretta, parlando a proposito del delicato rapporto tra i sistemi locali e le reti lunghe, sul quale si gioca la partita per il futuro.

A mio parere, la questione centrale è quella di "ricentrare" lo sviluppo. Oggi diciamo che lo sviluppo e l'economia si giocano su spazi più ampi e su tempi più ridotti. Il mercato coinvolge territori molto ampi, la distanza non è più un limite, anzi, tanto più si riescono dislocare le attività nello spazio e tanto più si verificano condizioni vantaggiose per i profitti, sfruttando gli squilibri sociali ed economici esistenti a livello planetario e ci si basa per valutare l'efficacia delle azioni sugli effetti prodotti in tempi brevi, magari sull'indice di borsa del giorno dopo.

Al contrario di quanti pensano che siano queste le

condizioni e gli indici dello sviluppo, io penso che bisogna rovesciare questi parametri e cominciare a lavorare su ambiti più ristretti per ricostruire sistemi locali e modelli di sviluppo più “autocentranti”, in cui si realizzino rapporti e reti brevi di scambio, riportando alle giuste proporzioni il rapporto con le reti lunghe e gli effetti dei processi di trasformazione delle azioni dislocate. Per fare questo si richiedono chiaramente processi democratici e un governo del territorio consapevole delle dinamiche in gioco.

Parlare in questo contesto di sistemi locali, quindi, significa parlare di una dimensione ottimale per ripensare lo sviluppo locale che come ripeto non può che essere quella dell’area vasta che, non a caso, corrisponde storicamente e sul piano istituzionale attuale a quella delle province. Non può essere la dimensione municipale, troppo puntuale, a rappresentare questa dimensione ottimale, e lo dico senza soffermarmi sul quadro normativo. Né può essere quella regionale, perché occorre una dimensione di prossimità, in cui ci sia una massa critica di risorse naturali e umane, che consentano di contenere da un lato la varietà necessaria e allo stesso tempo l’omogeneità di risorse tipiche. Dimensioni ottimali sono quelle ideali e funzionali ad ottimizzare le risorse, per valorizzare le peculiarità locali, ambientali, sociali, culturali, storiche, economiche, per garantire uno sviluppo, che, per tornare al tema del convegno, sia integrato e sostenibile.

Una dimensione, insomma, che consenta azioni di vero coordinamento e di co-responsabilizzazione all’interno di scenari di sviluppo che si devono rapportare sempre di più al concetto del limite. Per questo è necessaria una dimensione che consenta agli attori socio-economici e d istituzionali di “sedersi intorno ad un tavolo” e decidere insieme l’uso razionale delle risorse. Una dimensione, come diceva peraltro anche il Presidente Cavalli, ideale per integrare la pianificazione territoriale con quelle di settore, evitando, come è avvenuto e ancora avviene, di determinare scelte e situazioni conflittuali e di provocare quelli che si possono definire “disastri pianificati”. Ritengo, infatti, che a volte i disastri ambientali non siano legati all’incuria, ma siano stati in qualche modo pianificati, nel senso che derivano dall’assenza di un approccio intersettoriale e interdisciplinare nella pianificazione del territorio, delle sue risorse, dei sistemi e delle funzioni.

Basandoci sull’esperienza e sul dettato normativo esistente, allora, possiamo passare a parlare della pianificazione provinciale le cui competenze includono la difesa del suolo, la tutela e la valorizzazione dell’ambiente, la prevenzione delle calamità naturali, la valorizzazione dei beni culturali, la viabilità e i trasporti. Peraltro, anche l’art. 57 del D.Lgs. 112/1998 affermava che attraverso la legge regionale, i PTCP devono assumere – leggo testualmente – i valori e gli effetti di piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell’ambiente delle acque, della difesa del suolo, della tutela delle bellezze naturali, sempre che la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma d’intesa tra la provincia e le amministrazioni statali competenti.

Se consideriamo la necessità d’integrazione tra questi obiettivi riconosciamo ancora di più il carattere fondamentale della pianificazione a livello provinciale. Il paradosso è che già nel 1942 con la legge 1150, quando l’urbanistica si occupava essenzialmente di città, quando i sistemi urbani e gli spazi aperti risultavano ancora leggibili (basterebbe guardare le cartografie IGM dell’epoca per rendersene conto), il legislatore avvertiva già allora l’esigenza di definire un livello di governo del territorio in grado di gestire problematiche complesse e di rilievo sovracomunale, garantendo una visione ampia, ma non distaccata della realtà in cui si intendeva intervenire. Per questo prevedeva già i piani intercomunali, i PTC, mentre ci sono voluti cinquant’anni con la L 142/1990, poi confluita nel D.Lgs 267/2000, per incardinare queste funzioni di coordinamento territoriale tra le competenze provinciali.

Oggi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione si sente la necessità di avviare una riflessione per giungere a proporre una legge nazionale capace di interpretare e di incardinare in maniera precisa le funzioni di governo delle province, definire il loro ruolo di garanti del benessere collettivo all’interno di un contesto territoriale di area vasta, poiché di questo, ripeto, si ravvisa un’assoluta emergenza.

Ora permettetemi di fare qualche considerazione in più, dopo qualche accenno nel saluto introduttivo, rispetto all’emergenza di valorizzare il nostro paesaggio come risorsa fondamentale per il benessere della collettività, di cui ha parlato molto bene anche il Presidente Cavalli. È superfluo che qui ricordi i tratti della convenzione europea, che molte province si sono assunte il compito di attuare tramite iniziative importanti. Perché sempre di più dobbiamo riconoscere che mettere a fuoco il paesaggio in cui vivono le nostre comunità consente di attivare una riflessione sullo stato di salute della nostra realtà e su di una consapevole interpretazione della nostra storia di cui esso è testimone, mettendoci in condizione di progettare un futuro responsabile e rispettoso delle sue risorse, qualità e dei suoi tratti identitari.

Affermo questo nella consapevolezza che il paesaggio costituisce un elemento fondamentale per il nostro sviluppo, ovviamente se partiamo dal presupposto che in un mondo caratterizzato sempre più da non luoghi, luoghi standardizzati, in cui le differenze tendono ad appiattirsi e ad omologarsi, c’è assolutamente bisogno di salvaguardare e valorizzare e a volte ricomporre le peculiarità che si sono affermate nel tempo, rappresentando un valore maturato in secoli di azione della natura e dell’uomo. Queste caratteristiche che si fondano in irripetibili contesti ambientali, sociali e culturali, costituiscono una ricchezza ed anche il senso della coesione cui ci appelliamo per tutelare il nostro territorio e la qualità della vita percepita dagli abitanti. Ebbene, nonostante tutto questo appaia ormai un’opinione comune, i dati su quello che è successo in questi ultimi decenni sul territorio ci dicono qualcosa di molto diverso. Ho letto attentamente un rapporto reso noto recentemente in un convegno a Roma sul consumo del territorio scoprendo con sgomento che in que-

sto Paese dal 1990 al 2005, quindi in soli 15 anni, sono stati consumati, infrastrutturati ed urbanizzati ben 3.600.000 ettari di suolo, che corrispondono alle regioni del Lazio e dell'Abruzzo messe insieme. Soltanto questo dato rende l'idea di un'aggressione al territorio ed al paesaggio che non può essere assolutamente sostenibile e che entra in conflitto con la necessità di conciliare le esigenze di fruizione con la salvaguardia delle risorse naturali e dei beni comuni. Inoltre, parlando della perdita di biodiversità, come non capire che quando viene progettata l'urbanizzazione di un'area non si può pensare di tutelare l'habitat naturale prevedendo semplicemente isole e parchi al suo interno, secondo uno schema di intervento puntuale, bensì lo si deve fare salvaguardando la continuità delle reti ecologiche, quindi ponendosi il problema del modo in cui l'opera dell'uomo può integrarsi con un ecosistema senza stravolgerlo. Se assumiamo questi principi come validi è chiaro che la pianificazione territoriale non può essere più governata attraverso modalità circoscritte e non coordinate, spesso sottostando a logiche speculative, negoziando sulla base delle rendite fondiari, facendo leva sull'urgenza di risorse per dare risposte alle necessità impellenti di servizi e che poi finiscono per trasformare il territorio e perdere di vista ogni finalità di tutela ambientale. L'unica strada è dunque quella di gestire la pianificazione territoriale in un'ottica di coordinamento, di condivisione, di perequazione territoriale, che deve diventare norma e prassi nella strumentazione dei piani di coordinamento territoriale e nella normativa regionale, per conseguire questo sviluppo armonico e sostenibile di cui sentiamo il bisogno. Faccio un esempio per far prendere meglio coscienza dell'emergenza relativa al consumo del suolo: mi è capitato recentemente di dover lavorare su di un piano direttore in attuazione del PTC riguardante una bellissima area agricola, la Valle dell'Aso, in crisi a causa delle trasformazioni avvenute nel mercato globale dove insistono 24 comuni, situati sulle 24 colline che si affacciano su questa valle dai quali giunge la richiesta di avviare un confronto proprio a partire dai piani regolatori. Si è compresa l'importanza di questo percorso condiviso in considerazione del fatto che a fronte di una popolazione complessiva residente nell'area di appena 32.000 abitanti (con un trend di spopolamento negli ultimi decenni) le potenzialità insediative scaturenti dalla somma dei PRG ammonta a 89.000 abitanti ! A questo punto si è avviato un dialogo su di una base comune, per non mettere in pericolo la vocazione agricola dell'area ma per riqualificarla e rilanciarla in un'ottica di multifunzionalità, e per attuare una politica perequativa, di redistribuzione razionale dei servizi sul territorio, in un'ottica concertativa della pianificazione territoriale. Si è trattato di un processo "dal basso" che tocca il delicato tema del rapporto tra pianificazione provinciale e pianificazione comunale. Si è parlato infatti di copianificazione, di autonomia, ma io credo che si tratti innanzitutto di trovare ambiti, sistemi locali, in cui insieme progettare in maniera condivisa lo svilup-

po locale, in un'ottica di sostenibilità. Da questo deriva ovviamente l'opportunità di pianificare il territorio integrando le risorse, le reti e i servizi, sulla base di un modello che risponda a quelle che sono le istanze specifiche di quel territorio, le sue vocazioni, le sue aspirazioni.

Per far capire ancor di più quanto sto affermando faccio presente che il processo di pianificazione condivisa della Valle dell'Aso ha preso spunto dal tema della scuola e dello spopolamento dei centri minori. È accaduto che 9 dei 24 comuni presenti nell'area decidono di realizzare un polo scolastico, perché le aule si stanno svuotando e le dinamiche multiclasse rischiano di rallentare l'apprendimento e di incoraggiare l'uscita dei bambini dal luogo di nascita, finendo per indebolire in prospettiva l'identità dei luoghi ed il senso di appartenenza, che già risentono di un problema di impoverimento della popolazione residente. Con questi presupposti la provincia viene convocata per decidere insieme ai comuni dove localizzare questo polo scolastico e subito emerge il rischio, se vogliamo paradossale, ma intrinseco alla realizzazione di un'area in cui si concentrano dei servizi essenziali come la scuola: quello cioè che nei dintorni si determini un fenomeno di espansione residenziale che finisca per svuotare ancora di più i centri storici collinari portando la popolazione a valle. Da un'opportunità importante per la zona si passa così alla prospettiva di recare un danno a quella comunità. Che fare allora affinché non si verifichi uno squilibrio a favore di un solo comune dell'area ? L'unica possibilità è quella che si stabiliscano delle regole valide per tutti, condivise, del cui rispetto la provincia si faccia garante, senza stabilire un ordine gerarchico, ma predisponendo strumenti di controllo e di progettazione partecipata in cui tutti abbiano voce in capitolo. È così che nasce un progetto di "città-territorio" che si sviluppa su 50 km, con 24 comuni, 32.000 abitanti, e con l'obiettivo di un'unica organizzazione di servizi, equilibrata, razionalizzata, concertata.

Voglio dire in sostanza che l'esito della condivisione di un percorso decisionale deve portare le scelte prese a trasformarsi poi in norme, in regole che dovrebbero, dal mio punto di vista, prevalere sulla pianificazione locale, non per ragioni gerarchiche, ma per motivi legati al bene comune ed alle possibilità che desideriamo concedere alle generazioni future di godere delle proprie risorse e del proprio paesaggio. Questo non significa ledere l'autonomia, ma metterla in gioco all'interno di un quadro di regole condivise. Significa far sì che le comunità locali, e mi riferisco a quelle municipali, si assumano la responsabilità - e qui sta il cambiamento di orizzonte - non solo della pianificazione nell'ambito del proprio territorio, ma anche della pianificazione che interessa un'area più vasta, in una sorta di logica di autorità d'ambito, coordinata dalla provincia. Questo potrebbe coinvolgere amministratori e cittadini, aldilà degli interessi particolaristici, attivando un confronto aperto ed evitando che qualcuno possa derogare unilateralmente le norme reciprocamente accettate.

Ecco dunque l'importanza della formazione e dell'attuazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale attraverso un processo dal basso che parte da un'esigenza del territorio di dotarsi di un piano organico che preveda uno sviluppo armonico sostenibile, in cui le risorse di tutti siano ottimizzate ed in cui la prospettiva dell'una si integri con quella dell'altra comunità locale. Per tutto questo, pare evidente, è necessaria la presenza di un livello istituzionale di coordinamento vero, democratico, di condivisione e di co-progettazione che in questo momento può essere individuato proprio nelle province.

È inutile sottolineare quali altre cose si possono fare e si faranno nell'ambito dei rapporti con i comuni. Si possono attuare delle strategie per garantire ed assicurare che persista un sistema di conoscenza del territorio capace di coinvolgere le comunità locali nel riconoscimento del valore delle risorse disponibili, in un'ottica di sussidiarietà e di reciproco aiuto. Si può fornire un supporto alla definizione delle scelte di pianificazione mediante la partecipazione degli stessi comuni alle scelte della provincia e in rapporto alla valutazione delle esternalità connesse. Si possono mettere a disposizione, come già si sta facendo per alcuni comuni, strutture tecniche e scientifiche, incentivando le relazioni con le università presenti del territorio, di notevole aiuto nell'impostare concretamente gli strumenti di governo e di progetto. Si possono avviare progetti e processi di aggregazione dei comuni per un più efficace raggiungimento degli obiettivi, come nel caso che ho citato. Si possono costituire sistemi di valutazione degli effetti delle esternalità per individuare i criteri di selezione di finanziamenti e i progetti validi per le comunità locali. La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in questo senso è veramente uno strumento straordinario anche se su questo viaggiamo con un certo ritardo.

Concludendo, se assumiamo questo punto di vista, se riconosciamo che l'emergenza di tutelare il paesaggio sussiste, credo che mettendo a confronto le diverse esperienze, come verrà fatto in questi giorni, a mio parere, tirando le somme ne verrà fuori che la pianificazione di area vasta su scala provinciale non è un semplice adempimento a prescrizioni legislative, che come già detto purtroppo sono ancora molto carenti, ma uno strumento concreto, necessario per affrontare il futuro e migliorare le prospettive di questo nostro Paese e in generale di questo nostro Pianeta.

Marco Pompilio, *coordinatore Gruppo di Studio INU sulla pianificazione provinciale*

Il convegno è stato organizzato con l'obiettivo di fare il punto della situazione sulla pianificazione territoriale provinciale. Da un lato si cerca un bilancio dell'esperienza ad oggi maturata con la prima edizione dei piani provinciali, e dall'altro si indagano le prospettive evolutive del ruolo provinciale nei piani oggi in corso di redazione o approvazione, anche alla luce delle nuove normative regionali sul governo del territorio. Un obiettivo che da subito si rivela complesso, per la difficoltà di sintetizzare e comparare situazioni che appaiono tra loro estremamente disomogenee, anche per le grandi differenze che emergono dalle normative regionali sul ruolo assegnato alla provincia. Si passa, ad un estremo, da un'impostazione ancora sostanzialmente conformativa, apparentemente in controtendenza, dove il piano ha significativi poteri attuativi diretti, a normative che prevedono l'approvazione in sede provinciale dei piani comunali o la produzione di pareri di compatibilità dotati di diversi gradi di efficacia, fino al caso estremo opposto in cui la legge regionale non prevede l'esistenza del piano territoriale provinciale e assegna ai comuni le competenze sui temi sovracomunali.

Le esperienze provinciali presentate nel convegno mostrano che in realtà, anche in una varietà tanto ampia di casistiche, si possono riscontrare alcuni nodi problematici che le accomunano, in generale da mettere in relazione con la collocazione istituzionale della provincia, ossia con la sua natura di ente intermedio, di cerniera tra pianificazione comunale e regionale, e tra pianificazione territoriale e di settore. Il convegno ha cercato di mettere a fuoco questi tratti comuni e di fare emergere le opportunità e le potenzialità connesse con la natura di ente intermedio.

Una natura che era stata delineata in modo preciso già nel 1990 con la legge che ha introdotto la pianificazione territoriale provinciale, assegnando alla provincia un ruolo di coordinamento, che fin dalle origini era stato inteso come "servizio", da costruire ed affermare più sulla base di un'autorevolezza conquistata sul campo che su un'autorità assegnata di diritto.

Il titolo del convegno non riporta la C di coordinamento, ma questo deriva semplicemente dalla scelta di adottare una formulazione il più ampia e comprensiva possibile, visto che il piano provinciale assume denominazioni diverse nelle leggi regionali. In realtà il convegno pone il tema del coordinamento al centro dell'attenzione, e si pone la domanda come esso si caratterizzi, o si debba o possa caratterizzare. Non si tratta evidentemente di un semplice coordinamento di contenuti, finalizzato a promuovere un approccio più interdisciplinare, per quanto questo sia già di per sé un aspetto utile. Emerge dagli interventi dei relatori che la provincia ha le potenzialità per un ruolo di coordinamento molto più ampio e significativo, di guida ai processi decisionali, di promotore di progetti integrati, e più in generale di promotore territoriale e motore per lo sviluppo locale.

La ex legge 142/1990 introduceva alcuni concetti estremamente innovativi per quei tempi, come la verifica di compatibilità, in luogo della conformità, nel rapporto tra pianificazione comunale e provinciale. A questo sarebbe stato dopo qualche anno aggiunto il concetto di intese (D.lgs 112/1998) nel rapporto con la pianificazione di settore. Concetti innovativi che sono stati sviluppati e applicati nella prima edizione dei piani provinciali. Erano gli anni nei quali l'INU aveva avanzato la propria proposta di riforma urbanistica (al XXI Congresso nazionale di Bologna del 1995: *La riforma urbanistica, i principi e le regole*). I primi piani provinciali, approvati nella seconda metà degli anni novanta, si trovano dunque ad anticipare i principi alla base della riforma costituzionale, ma devono interagire, ed affidare le proprie sorti attuative, a forme di pianificazione comunale e di settore che a quel tempo seguivano ancora per la gran parte un'impostazione metodologica e normativa tradizionale. I piani provinciali sono costituiti in prevalenza da obiettivi e azioni regolative, che per essere attuati necessitano di essere prima assunti e dettagliati nella pianificazione comunale o di settore. Le prime esperienze mostrano come il passaggio alla pianificazione comunale faticosi ad avvenire in modo fluido. L'impostazione, a quei tempi ancora tradizionale e conformativa della pianificazione comunale, ha limitato le potenzialità e l'incisività dei primi piani territoriali. Tuttavia si deve sottolineare che in diverse esperienze si compie un considerevole sforzo per fare maturare nei comuni una coscienza sui temi di area vasta, attraverso l'attivazione di tavoli di collaborazione e copianificazione per la definizione dei contenuti dei piani provinciali, o la promozione di progetti integrati, coinvolgendo i diversi enti, le forze e risorse presenti sul territorio.

Nelle più recenti normative regionali i principi di governo del territorio della riforma costituzionale del Titolo V vengono estesi al complesso della pianificazione territoriale, coinvolgendo in modo sistematico nel processo di innovazione anche la pianificazione comunale e di settore.

Il superamento del precedente modello gerarchico nelle relazioni tra piani, e l'introduzione di un modello per intese, a carattere più negoziale, sta in parte spostando l'attenzione dai contenuti dei piani ai meccanismi di interazione tra i piani ai diversi livelli, e più in generale all'efficacia nel governo del processo. Le norme più recenti si preoccupano di introdurre strumenti che facilitino il passaggio a modalità di interazione tra i piani ai diversi livelli a carattere prevalentemente negoziale. Sussidiarietà e maggiore autonomia degli enti locali rendono urgente migliorare le modalità di interazione, per fare emergere una visione del territorio che sia coesa e organica, che ovviamente non può essere affidata ad una mera sommatoria dei piani comunali.

Con la riforma del Titolo V si completa quindi il percorso di innovazione normativa iniziato negli anni novanta e si creano le condizioni per la provincia per valorizzare in tutta la sua potenzialità il ruolo di coordinamento.

In realtà le esperienze portate nel convegno mostrano anche che le normative più recenti possiedono molte lacune e soprattutto mostrano una generale scarsa attitudine al governo di processi complessi. I piani territoriali contengono ancora poche indicazioni ascendenti, provenienti dal locale, da proposte dei comuni, a dimostrazione di una difficoltà ad invertire il flusso come sarebbe invece richiesto dai principi di sussidiarietà. Le indicazioni discendenti, dirette alla scala locale comunale, sono invece numerose, ma spesso non sono chiari meccanismi, regole e passaggi attuativi, e quindi l'attuazione degli obiettivi dei piani territoriali si inceppa di frequente, e spesso per motivi banali. I casi evidenziati nel convegno sono numerosi.

Esiste un problema di efficacia, e su questo c'è molto lavoro da lavorare. Non è un problema che riguarda solo la pianificazione provinciale, ma tutti i livelli di pianificazione. Tuttavia per la pianificazione provinciale assume una rilevanza centrale, anzi vitale. Il piano territoriale fonda la sua ragione d'essere soprattutto nel riuscire a mettere in relazione i diversi livelli di pianificazione, e a farli funzionare in modo corale ed efficace.

Ad oggi due terzi circa delle province sono dotate di piano territoriale adottato o approvato. Dalle esperienze dei piani provinciali di prima generazione si possono trarre indicazioni da utilizzare nei piani di seconda generazione in via di elaborazione, che vede impegnate un quarto circa delle province. Si tratta di dati significativi, almeno in termini numerici, che il convegno cerca di approfondire per comprenderne la reale consistenza.

Gli approcci metodologici adottati sono piuttosto diversi da piano a piano. Alcuni dei piani provinciali sviluppati fino ad oggi si caratterizzano come grandi e più o meno sistematici repertori per la conoscenza del territorio. In altri prevalgono i sistemi di tutele e vincoli, specie sul paesaggio. Altri ancora si caratterizzano per un approccio prevalentemente strategico. Le tendenze in realtà si mescolano all'interno di ciascun piano con differenti combinazioni, ma l'impressione generale è che comunque i piani provinciali oggi vigenti utilizzino solo in parte le potenzialità insite nel ruolo di coordinamento assegnato nel 1990.

In ogni piano sono presenti esperimenti e tentativi innovativi, ma in generale la pianificazione provinciale sembra fare ancora fatica a sviluppare metodi e strumenti adeguati per guidare le trasformazioni, per gestire i tavoli negoziali, per coordinare le pianificazioni comunali e di settore secondo una visione organica e condivisa.

La fatica che le province stanno facendo per conquistarsi sul campo un ruolo effettivo nel governo del territorio emerge in modo chiaro dalle esperienze analizzate. Si tratta tuttavia di una strada sulla quale si deve insistere con determinazione. Viceversa diventa concreto il rischio per le province di perdere una grande occasione, che si sta presentando con il passaggio alle nuove norme sul governo del territorio.

Non si tratta solo di una questione di identità e sopravvivenza per la provincia. Vista la posizione

intermedia, di cerniera, di questo ente, se tale ruolo non riesce a esprimersi in tutta la sua potenzialità, lo stesso modello di governo del territorio introdotto dalla riforma costituzionale potrebbe rimanere inattuato, mentre un approccio sistemico alla pianificazione sovracomunale appare ormai irrinunciabile, in un Paese ad elevatissima densità insediativa, dove limitandosi a pianificare entro i confini amministrativi comunali si rischia di perdere la dimensione reale dei fenomeni urbani.

Siamo dunque ad un momento di svolta, in cui si deve analizzare in modo critico e fare tesoro dell'esperienza accumulata in questi anni, con la prima generazione di piani, e allo stesso tempo investire per dare risposta alla domanda di visione organica e di area vasta, che sta emergendo dai comuni stessi. Il convegno si è interrogato su quali siano i problemi da superare per avviarsi verso questa direzione. Ne sono emersi alcuni, che accomunano le più diverse casistiche, anche in contesti normativi regionali molto diversi, che appaiono di importanza cruciale, e comunque di non facile soluzione:

1. Esiste una difficoltà concreta nel fare confluire obiettivi e contenuti della pianificazione territoriale nella pianificazione comunale e di settore, e quindi una difficoltà attuativa del piano stesso. Bisogna lavorare molto per costruire strumenti e modalità adeguati, che permettano di guidare i processi decisionali, i tavoli negoziali, di orientare i comportamenti di enti e attori sul territorio, anche tenendo conto che le province devono spesso operare in assenza o scarsità di risorse economiche. Servono regole chiare, che permettano di articolare in modo logico e sequenziale tutti i passaggi decisionali, che definiscano in modo semplice i limiti tra disposizioni conformative e orientative, e di questo i piani territoriali provinciali devono farsi carico, anche nei casi in cui la normativa regionale sia carente o non fornisca riferimenti certi. Si deve risolvere un problema di sovrapposizione di competenze tra livello comunale e provinciale, soprattutto sugli aspetti insediativi, dove sempre più spesso gli interventi, per le loro dimensioni, manifestano effetti, diretti o cumulativi, di evidente rilevanza sovracomunale. Le nuove norme regionali non affrontano il problema nello specifico, mentre sarebbe quanto mai utile definire in modo chiaro le competenze dei due livelli. Non si tratta di incrementare la forza conformativa delle disposizioni provinciali, ma di definire in modo univoco, o di sviluppare gli strumenti per determinare in modo univoco, il punto o le condizioni secondo cui le problematiche assumono una valenza sovracomunale. Sovrapposizioni di competenze si verificano anche con la pianificazione regionale, soprattutto su temi quali il paesaggio o il disegno delle infrastrutture, o i grandi insediamenti commerciali. Da chiarire è anche il rapporto con la pianificazione di alcuni enti di settore, che ha valore conformativo, e rispetto ai quali faticano a diventare operative le "intese" previste dal d.lgs 112/1998.

Nel raccordo con la pianificazione di settore perman-

gono inoltre le difficoltà connesse con un approccio ancora molto specialistico di questi piani, con scarsa attenzione agli effetti territoriali e ambientali indotti dalle decisioni di settore. Il ruolo di coordinamento del piano territoriale è solo in via teorica facilitato dal fatto che numerosi piani di settore sono di competenza della provincia stessa. Le province si stanno evolvendo, passando da un approccio, che è sempre stato nel passato tipicamente settoriale come impostazione originaria di questi enti, ad una maggiore trasversalità ed interdisciplinarietà, ma tale evoluzione è molto lenta. La credibilità della provincia come soggetto di governo del territorio, con compiti di coordinamento, è strettamente legata alla capacità di presentarsi all'esterno con una visione unitaria, integrata e strategica del proprio territorio, da leggere prima di tutto attraverso il complesso dei propri strumenti di pianificazione.

2. Esiste un problema di riconoscibilità per la dimensione di area vasta di cui si occupa la provincia. Il piano territoriale provinciale non corrisponde ad una comunità, ad un'identità territoriale visibile, mentre emerge sempre più evidente la necessità strategica di ragionare in termini di area vasta, vitale sia per la competitività economica che per la sostenibilità ambientale, anche se a tale dimensione non corrisponde, salvo rare eccezioni, una rappresentanza amministrativa o un riferimento di identità. La provincia deve recuperare il raccordo con nuovi strumenti (accordi di programma, accordi procedurali, programmi integrati, ecc.) che conducono a percorsi di pianificazione paralleli a quello degli strumenti di pianificazione generale comunale, e che rischiano di sfuggire alla verifica di compatibilità con gli obiettivi generali del piano provinciale. Talvolta riguardano proposte insediative di rilevante dimensione, con carico ed effetti indotti di evidente rilievo sovracomunale. Possono invece essere recuperati integrandoli nel bagaglio degli strumenti per l'attuazione degli obiettivi della pianificazione provinciale, facendo uno sforzo per rendere le regole attuative più flessibili e per andare incontro alla domanda di area vasta che emerge dai comuni e dal territorio. Analogamente il piano provinciale deve recuperare il raccordo con i piani strategici, con le agende strategiche locali, che hanno un discreto successo, non solo per essere spesso collegati con risorse e finanziamenti attuativi, ma anche per la possibilità che offrono di ragionare sugli scenari futuri, in modo meno vincolato, al di fuori degli schemi previsti dalle norme pianificatorie. Hanno quindi maggiore facilità ad aggregare attori e competenze, per creare un progetto di territorio che sia riconoscibile, anche se poi spesso si trovano in difficoltà e si arenano nel passaggio alla fase attuativa. Qualche risultato sembra invece emergere nei casi in cui i due strumenti, il piano strategico e il piano territoriale, vengono affiancati e procedono in parallelo. I punti di forza e di debolezza dell'uno sembrano compensarsi con i punti di forza e debolezza dell'altro, con interessanti sinergie e prospettive.

3. Il tema della costruzione dei quadri conoscitivi

deve probabilmente essere ridimensionato, o comunque essere ritardato in modo da essere più mirato ed efficace. In alcuni casi lo sviluppo del quadro conoscitivo è diventato fine a se stesso, anche se si deve dare atto che comunque la formazione di un primo quadro sistematico di area vasta è stato essenziale per potere identificare i problemi sovracomunali. Bisogna tuttavia stare attenti a non confondere o esaurire il quadro conoscitivo negli strumenti informativi territoriali. Alcune regioni chiedono lo sviluppo e l'aggiornamento di dettagliate banche dati informatizzate, imponendo procedure e specifiche tecniche rigorose. Questo sforzo mette in difficoltà i comuni piccoli, che hanno scarse risorse e competenze, e rallenta i processi di formazione dei piani stessi. Inoltre ad oggi, a fronte di costi ingenti e tempi lunghi, non sembra ancora in grado di produrre banche dati aggiornabili in tempo reale e capaci di correlarsi e dialogare tra loro. Prima di partire con estese raccolte di dati bisognerebbe farsi un'idea di quali sono i problemi reali, e poi mirare la formazione dei quadri conoscitivi alla comprensione e al monitoraggio di quei problemi.

Rispetto ai piani provinciali di prima generazione esistono oggi strumenti nuovi, non solo normativi, che possono essere messi in campo. La procedura di valutazione ambientale strategica per esempio introduce modalità e strumenti che possono arricchire il tradizionale bagaglio tecnico dell'urbanistica. I temi ambientali hanno spesso una connotazione sovracomunale, richiedono un ragionamento di bacino per essere compresi, che difficilmente può essere sviluppato in modo concreto ed efficace nell'ambito dei confini comunali. Si tratta dunque di tematiche dove il ruolo di coordinamento provinciale è essenziale. I piani territoriali provinciali costituiscono occasione per un ragionamento più ampio al fine di impostare sistemi urbani e territoriali più efficienti in termini energetici, tenendo conto in modo integrato non solo dei temi ambientali ma anche della mobilità, del consumo di risorse, degli aspetti insediativi connessi. Proprio l'integrazione sistematica con i temi ambientali e di mobilità può costituire la modalità per riconoscere in modo operativo il limite tra comunale e sovracomunale nella trattazione degli aspetti insediativi.

In questi anni sta maturando nei comuni un interesse al coordinamento di area vasta, generalmente di scala intermedia tra la dimensione comunale e quella provinciale, e in qualche caso anche transfrontaliero tra comuni di province confinanti. C'è una sempre maggiore consapevolezza che per competere è necessario aggregarsi, fare massa critica, proporre una visione futura del proprio territorio. Le province possono fornire una risposta a questa esigenza se sapranno diventare attori di promozione territoriale, aggregando enti e altri soggetti che agiscono sul territorio, e soprattutto proponendo un approccio di area vasta flessibile, che eviti di sostituire alla limitatezza e rigidità dei confini comunali l'indeterminatezza, in termini di identità, dei confini amministrativi provinciali.

Alcuni problemi possono richiedere, per essere affrontati, di un approccio ancora più ampio di quello provinciale. Nella maggiore parte dei casi tuttavia l'area vasta di riferimento ottimale può essere definita con riguardo ad ambiti più circoscritti dei confini amministrativi provinciali, che possono variare di volta in volta in funzione delle caratteristiche del tema oggetto di analisi. Le province devono prevedere un sistema flessibile di governo del territorio, a "geometria variabile", se vogliono intercettare e farsi interpreti di questa domanda di area vasta. Il piano con i suoi elaborati può definire le grandi strategie, per esempio sulle reti o sulle tutele. Mentre l'area vasta può costituire la scala più idonea per integrare le grandi strategie con ragionamenti sui temi insediativi di maggiore peso, dove più evidenti sono le ricadute sovracomunali.

Pensare di costituire nuovi enti o nuovi organismi per affrontare la dimensione di area vasta richiede tempi molto lunghi. Non solo per l'intrinseca complicazione di attivare e rendere operativi i nuovi soggetti istituzionali. La difficoltà è anche legata al fatto che l'area vasta non ha generalmente confini definiti o definibili univocamente, variando in funzione dei temi trattati e delle dinamiche evolutive del territorio. La provincia ha competenze di coordinamento territoriale da tempo e può svolgere da subito questo ruolo. Si deve tuttavia creare un sistema flessibile che favorisca l'interazione tra comuni, con il supporto della provincia, alla scala realmente richiesta dai problemi trattati.

Un approccio di questo tipo ha diversi vantaggi e potrebbe costituire la strada da seguire per dare risposta ad alcune delle difficoltà emerse dai piani di prima generazione. Non richiede la necessità per la provincia di disporre di ingenti risorse economiche, puntando a mettere in rete e sinergia le risorse e le competenze già presenti in enti e soggetti attivi sul territorio. Bisognerebbe ovviamente lavorare con cura alla definizione di strumenti, anche perequativi, per guidare la fase negoziale, regole chiare per tradurre e attuare nella pianificazione comunale e di settore gli accordi sottoscritti, e di conseguenza meccanismi che orientino i comportamenti di istituzioni e attori che possono incidere sul territorio.

Permetterebbe di formare un progetto di sistema nel quale la comunità provinciale, o meglio le diverse comunità di area vasta, e a geometria variabile, che sono presenti sul territorio, possano riconoscersi. La provincia diventerebbe il tramite attraverso il quale portare le questioni locali alla regione o agli enti statali, chiedendo attenzione e anche finanziamenti, ma per fare questo la singola provincia dovrebbe prima di tutto partire da un'analisi approfondita sulle proprie specificità, su quali sono e come funzionano i meccanismi decisionali indotti dalle norme regionali, e quindi interrogarsi su quale ruolo potrebbe giocare il proprio territorio, il proprio sistema di territori, nel contesto delle politiche regionali e nazionali.

Intervento introduttivo

Federico Oliva, Presidente INU

La *metropolizzazione* del territorio rappresenta oggi la condizione più significativa di una nuova fase delle trasformazioni territoriali, dopo quelle dell'espansione e della trasformazione urbana, che presenta, tuttavia, caratteri assai problematici da contrastare e correggere. Con *metropolizzazione* si identifica la formazione di una "nuova città", la cui dimensione geografica non coincide più con quella amministrativa e nella quale vive la maggioranza della popolazione italiana, oltre il 60%. Una "nuova città" che si è formata negli ultimi anni grazie all'esplosione della diffusione insediativa che ha investito nuovi territori, in qualche modo correlati alle periferie metropolitane e alle espansioni urbane più tradizionali ma anche alle città più consolidate intorno alle quali si incentra comunque questo processo di sviluppo. Una "nuova città" nella quale non si riconosce più alcun disegno pianificatorio, dove si registrano nuovi squilibri territoriali tra le sue parti, che appare priva di uno spazio pubblico riconoscibile, che consuma continuamente nuovo suolo e che dipende quasi interamente dalla mobilità automobilistica. Una situazione, quindi, assolutamente insostenibile, soprattutto dal punto di vista ambientale.

In questo quadro, il tema della pianificazione provinciale appare quindi come assai rilevante perché riguarda un livello importante del governo del territorio, incrocia una problematica emergente a livello territoriale, la *metropolizzazione*, e perché si confronta inevitabilmente con una possibile diversa articolazione istituzionale dello Stato: non si mette in discussione la necessità e l'utilità di questo livello della pianificazione, che, al contrario, appare sempre più indispensabile, ma l'istituzione che la deve promuovere e gestire. Su questo tema l'INU deve intervenire con la massima chiarezza possibile e in modo convincente, sia per quanto riguarda gli aspetti disciplinari, che richiedono indubbiamente approfondimento e innovazione, sia per quelli politici, qualora l'argomento del ruolo delle province entrasse nei prossimi mesi nell'agenda del Governo e del Parlamento; un argomento che per ora ha sfiorato marginalmente il dibattito politico con qualche posizione tanto eclatante, quanto poco meditata, ma che potrebbe diventare assai più rilevante nel prossimo futuro che sembra essere indirizzato verso cambiamenti istituzionali di grande portata.

Per questo motivo, con l'obiettivo di orientare non solo le legislazioni regionali, ma anche quella nazionale la cui approvazione è non solo indispensabile ma anche urgente, l'INU proporrà il superamento della

dimensione comunale del *Piano Strutturale* nei territori metropolizzati, attraverso forme volontarie di associazione comunale, senza quindi affrontare complicati e impossibili momenti di riassetto istituzionale, per elaborare piani locali (intercomunali) alla scala della metropolizzazione. Si tratta di una scelta che chiama in causa direttamente la pianificazione provinciale, per le evidenti responsabilità che essa può assumere nell'affrontare la *metropolizzazione* del territorio, anche se la sua esperienza complessiva va rivisitata proprio in relazione alla capacità di governo di quello che appare oggi come un tema dominante.

Dal lavoro dello specifico *Gruppo di studio* che l'INU ha costituito sul tema della pianificazione provinciale, ne è emerso un panorama assai diversificato e articolato in diversi modelli più o meno efficaci e condivisibili, la qualità dei quali è in buona parte addebitabile a quella delle relative leggi regionali; modelli nei quali emergono anche alcune esperienze fortemente innovative, che, tuttavia, quasi sempre, non si distaccano troppo dalla logica del PTCP fino ad oggi sperimentata, vale a dire quella di uno strumento relativo all'intero territorio provinciale, che nella maggior parte dei casi riprende approcci e tecniche della pianificazione locale tradizionale, dilatandoli ad una scala più vasta. Poche sono, infatti, le esperienze di vera pianificazione *strutturale* alla scala dell'area vasta e ancora meno quelle che sviluppano strumenti di *governance*, integrandoli con quelli più tradizionali della pianificazione territoriale, strada che, sembra essere la più interessante per garantire piani effettivamente efficaci, in grado di guidare i processi territoriali. Inoltre, le esperienze più interessanti di pianificazione provinciale sono quelle che hanno garantito un effettivo coordinamento della pianificazione comunale, che l'hanno integrata per le situazioni più deboli, assai frequenti nei tanti territori diversi che caratterizzano il nostro Paese e che l'hanno guidata in modo efficace, sulla base di scelte strutturali essenziali, che hanno consentito un'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà tra i due livelli di governo del territorio, attraverso la valutazione di compatibilità tra pianificazione locale e quella d'area vasta.

Oltre ad una evoluzione della pianificazione provinciale in senso strutturale, con una significativa riduzione e semplificazione dell'organizzazione del piano, del quadro conoscitivo e dell'apparato normativo non sempre finalizzati ad un efficace governo dei processi territoriali, il ruolo della pianificazione provinciale che oggi appare come più interessante e utile da praticare sembra quindi quello finalizzato a contenere il processo di *metropolizzazione*, attraverso l'incentivazione e il coordinamento della pianificazione locale associata; un approccio necessariamente a "geometria variabile"

perché diverse e variabili sono le caratteristiche della *metropolizzazione* nei vari territori e non esistere una soluzione comune, buona per tante situazioni così diverse.

Interventi dei partecipanti

Francesco Mazzoli, *Assessore Assetto territoriale, Parchi e riserve naturali, Via della provincia di Brescia*

Il tema di questa tavola rotonda “il ruolo di coordinamento fra i vari livelli amministrativi come possibilità di gestire, di pianificare e di governare realmente il territorio”, è un argomento molto importante anche per quanto riguarda la provincia di Brescia che nelle scorse settimane, come ha già sottolineato il Presidente Cavalli, ha iniziato a rivedere ed adeguare il proprio strumento di pianificazione territoriale alla Lr 12/2005. In questa fase la provincia ha deciso di coinvolgere le amministrazioni comunali e di avere con loro un forte rapporto di collaborazione, soprattutto per quanto concerne tematiche di rilievo come la definizione degli ambiti agricoli.

Il Piano territoriale di coordinamento della provincia di Brescia risale al 2004 e quindi teneva conto delle prime evoluzioni in materia di pianificazione territoriale e solo parzialmente delle novità che l'anno successivo sono state introdotte con la Legge 12/2005. Nell'iniziare il percorso di variante di adeguamento alla nuova legge, la prima questione che ci siamo posti è stata quella di capire che tipo di rapporto instaurare con i comuni, visto e considerato che proprio la regione Lombardia con la legge sul governo del territorio ha modificato in modo significativo gli strumenti urbanistici a livello comunale, attribuendo alle amministrazioni comunali una grande autonomia non soltanto sulla carta, ma anche nei fatti. Tanto è vero che in Lombardia il comune sviluppa, adotta, approva il proprio strumento di pianificazione e lo attua sul proprio territorio, previo un semplice passaggio di verifica di compatibilità con le scelte provinciali. Quindi una sussidiarietà applicata dalla regione in modo deciso, una sussidiarietà che assegna grande autonomia alle amministrazioni comunali, ma che comporta necessariamente un aumento delle loro responsabilità. In molti casi le amministrazioni comunali iniziano solo oggi ad essere consapevoli di che cosa voglia dire effettivamente aver ottenuto questa grande autonomia e dunque dover gestire anche questa grande responsabilità. E come biasimare molti amministratori con cui abbiamo contatti e non capire le loro scelte e le loro preoccupazioni, visto che si trovano ad operare in condizioni difficili e magari anche in ristrettezze economiche. Spesso infatti si trovano nella condizione di dover gestire temi particolarmente delicati che, passando gli anni, diventano sempre più delle “emergenze” e quindi, come un giornale nazionale ha sottoli-

neato qualche giorno fa, spingono i comuni a vedere il loro territorio e le scelte su come utilizzarlo, come l'ultima spiaggia, come l'ultima risorsa, come il gioiello di famiglia che si è costretti a vendere per raggiungere gli obiettivi che l'amministrazione si è posta confrontandosi con gli elettori.

Diventa quindi particolarmente importante, ma allo stesso tempo molto delicato, il ruolo di coordinamento che negli ultimi vent'anni è stato affidato alle province e che loro devono imparare a svolgere nel migliore dei modi, per conquistarsi quella autorevolezza che sta alla base del coordinamento delle strategie di area vasta. D'altro canto per rendere meglio l'idea vi leggo il comma 1 dell'art. 2 della Legge Regionale 12 che dice: “il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, tra loro coordinati e differenziati, i quali nel loro insieme costituiscono la pianificazione del territorio stesso”.

A conferma della volontà di superare quella che un tempo era la struttura gerarchica, con l'impostazione tradizionale a cascata, la regione Lombardia ha circoscritto a pochissimi temi la possibilità delle amministrazioni provinciali di imporre scelte ai livelli comunali; su tutti gli altri temi invece indica alle province la strada dell'intesa, della concertazione con i comuni per la definizione delle scelte e delle regole per renderle efficaci. Ed è necessario che tale collaborazione intervenga fin da subito, in modo che le stesse scelte di pianificazione provinciale possano essere concordate con i comuni fin dai primi passi e non semplicemente discusse quando è già definita la strategia. Così ha scelto di fare la provincia di Brescia, iniziando un percorso collaborativo e concertativo con le amministrazioni comunali che credo abbia aiutato i comuni a maturare proprio quella consapevolezza di responsabilità richiesta dalla Lr 12/2005. E' nato così un confronto costruttivo, sui temi della pianificazione, non solo tra comuni e provincia ma anche tra i comuni stessi, che spesso si sono incontrati e associati per affrontare alcuni temi particolari, come per esempio le tematiche che riguardano la salvaguardia di un'asta fluviale particolarmente degradata della nostra provincia o di aree tematiche come quella della Franciacorta, dove alcune attività economiche legate all'agricoltura, alla viticoltura, hanno particolare importanza. In generale questo approccio ha fatto sì che i comuni riconoscessero il ruolo della provincia non soltanto nel disegnare le grandi reti, ma anche nel controllo di alcune scelte, anche insediative, che i singoli comuni devono fare in coerenza con gli obiettivi generali.

Questo ruolo di coordinamento può essere per i comuni una garanzia anche per le scelte operate dai comuni limitrofi, di cui sempre più le amministrazioni comunali percepiscono l'importanza per la possibilità di ricaduta che hanno sul proprio territorio.

In sostanza il lavoro che dal 2000 la provincia di Brescia ha fatto insieme ai comuni ha permesso di sviluppare un rapporto tra istituzioni che fa ben sperare per il futuro tanto da farci chiedere se l'approccio cooperativo e concertativo non abbia in effetti più

efficacia di quello conformativo diretto, assegnato da una norma regionale.

Vado a concludere sottolineando come in queste settimane, nel lavoro di definizione della Variante di adeguamento del PTCP, i nostri uffici stanno affrontando alcuni temi tra quelli che la Lr 12/2005 considera strategici e per i quali ha messo in capo alla provincia un potere prescrittivo. Tra questi temi c'è quello della definizione degli ambiti agricoli per la quale stiamo effettivamente ed efficacemente sperimentando fin dai primi passi un sistema di collaborazione con i comuni e la provincia.

Stiamo infatti costruendo un percorso di confronto fra provincia e comuni che, partendo dalle proposte comunali, consente di confrontare le scelte su scala sovracomunale e, per approssimazioni successive, arrivare alla definizione di un risultato coerente e condiviso, evitando conflitti tra i diversi livelli istituzionali e facilitando poi le successive verifiche di compatibilità degli strumenti urbanistici comunali con il PTCP.

È certamente, quello che vi ho descritto, un ruolo di coordinamento difficile, lungo e faticoso ma credo sia l'unico possibile. Difficile anche perché la delega alle province in materia di pianificazione territoriale è una delega relativamente giovane, che si scontra con le sempre maggiori difficoltà economiche e la scarsità di risorse umane. Adempiere a questo compito rappresenta però una sfida importante che le province debbono raccogliere perché proprio in questo sta probabilmente il vero futuro del ruolo delle province.

Credo quindi che proprio dal confronto con le amministrazioni comunali e dall'accordo negoziale, possa essere costruito efficacemente quel processo di programmazione e di pianificazione in grado di coniugare sviluppo antropico sostenibile e tutela delle risorse naturalistiche e paesaggistiche.

Questo è il percorso che stiamo costruendo, i primi frutti si stanno vedendo, ma certamente sarà molto interessante potersi confrontare anche con altre esperienze nazionali, per trarne quei suggerimenti che possano migliorare in futuro anche il nostro lavoro.

Giorgio Giani, Assessore Pianificazione territoriale, Difesa del suolo, Protezione civile della provincia di Torino

Gli interventi precedenti hanno fornito molti spunti stimolanti da discutere, proverei a riprenderli con qualche osservazione all'interno della traccia che mi ero ripromessa, uno in particolare, "l'accelerazione del fare". È vero, gli amministratori hanno la necessità di riferirsi ai tempi dei loro mandati per dare risposte ai loro programmi, ma non c'è solo questo. Le attività economiche richiedono oggi, molto più che nel passato anche recente, la possibilità di adeguare rapidamente le proprie strutture produttive, direzionali, logistiche. Le attività tendono perciò a insediarsi o "migrare" verso aree dove più rapidamente ed efficacemente "il territorio" possa rispondere con strumenti di pianificazione alle trasformazioni territoriali che ne conseguono.

È un processo che si verifica costantemente e sia nel caso in cui lo si condivida, sia in quello in cui si scelga di contrastarlo, bisogna chiedersi: gli strumenti di pianificazione di cui disponiamo sono adatti ad interpretare e fronteggiare processi di questo tipo?

La provincia di Torino si sta accingendo a redigere un nuovo piano territoriale e sta valutando lo stato di attuazione del piano vigente. Vorrei provare a rispondere alla domanda raccontando un pezzo di storia del piano vigente, e che è comunque considerato un buon piano. Fu approvato dalla regione Piemonte nel 2003, dopo quattro anni dalla sua adozione. Il PTCP era stato infatti adottato nel 1999 sulla base di indagini, studi e lavori preparatori avviati sin dalla metà degli anni novanta; e questo significa che oggi operiamo con uno strumento i cui riferimenti sono vecchi di almeno 10 anni. Ma non basta: alcuni degli strumenti normativi del piano furono depotenziati a semplici indirizzi, generandone una sostanziale perdita strutturale, e dunque limitandone l'efficacia complessiva.

Se queste sono le modalità, è naturale che ci troviamo con strumenti di pianificazione che non pianificano ma si limitano a registrare quanto è già avvenuto o sta avvenendo. Oggi mentre avviamo il lavoro di redazione del nuovo piano territoriale ci chiediamo: come agire per ottenere uno strumento di pianificazione territoriale che stia al passo con gli eventi, che sia in grado di anticiparli, di interpretarli e di governarli, svolgendo quindi il reale compito di coordinamento, di visione generale dello sviluppo del territorio che gli è assegnato?

Abbiamo pensato di avviare il lavoro su due piani, da un lato la verifica dello stato di attuazione del PTCP vigente, cosa si è attuato, quali politiche abbiano funzionato bene o parzialmente, quali siano state completamente disattese e perché; con in parallelo l'obiettivo di costituire un sistema di conoscenza approfondita, costantemente aggiornabile e condivisa (con la rete degli enti) del territorio e dei suoi indicatori. Il sistema della conoscenza aggiornato è il primo passo per costruire strumenti coerenti alla realtà in divenire, per offrire un efficace governo del territorio: noi siamo partiti dal sistema cartografico, settore per noi all'avanguardia sul quale la provincia di Torino investe da molti anni.

Pochi anni fa si è avviato un ulteriore lavoro, e recentemente abbiamo collaudato la nuova ortofoto-carta digitale al 5000 di tutto il territorio provinciale (volo del novembre 2006), una carta di proprietà della provincia e non in semplice concessione, ottenendone così la piena disponibilità. Ne è derivato:

- un accordo con la regione per la redazione e/o trasposizione dei PRGC su questa base cartografica per un riferimento univoco di tutta la provincia;
- i comuni disporranno gratuitamente della base cartografica con l'impegno a restituire alla provincia la mosaicatura dei loro piani ed a trasmettere ogni variante futura;
- tale mosaicatura renderà possibile con linguaggi omogenei la lettura ed il confronto delle previsioni di piani diversi contribuendo all'efficacia della pianificazione di area vasta.

In particolare potrà essere utile nella gestione delle conferenze di pianificazione introdotte nella legislazione regionale piemontese dall'inizio del 2007, come anticipazione della nuova legge di governo del territorio ancora oggi in discussione. Cito un altro esempio d'uso della cartografia, la lettura comparata del consumo dei suoli. Incrociando i dati sulla base della nuova cartografia e della serie storica di rilevazioni cartografiche che risale sino alla prima metà dell'800, abbiamo ricostruito i dati di consumo del suolo nella provincia di Torino. Ne è emerso un quadro impressionante soprattutto per la fase più recente, dal 1990 al 2000. Con andamento pressoché costante si determina un incremento di consumo del suolo intorno all'1% annuo; nello stesso periodo contrariamente alla serie storica, il raffronto con la crescita della popolazione evidenzia una forbice piuttosto consistente, la popolazione resta costante o diminuisce ma il consumo di suolo cresce costantemente. Nel periodo successivo, dal 2000 al 2006 in due fasi, tre anni più tre, si leggono due impennate significative senza significative variazioni di popolazione.

Stiamo ancora lavorando per approfondire l'analisi di questi dati, per esempio un dato interessante da valutare è l'incremento del numero delle famiglie che nello stesso periodo cresce invece in modo analogo al consumo di suolo. Si devono considerare indicatori di riferimento della struttura socio-economica diversi? Dobbiamo mettere in relazione le difficoltà di bilancio dei comuni derivanti dai diminuiti trasferimenti statali? I periodi effettivamente corrispondono. Si consuma territorio solo per aggiustare i bilanci comunali?

Gianni Verga, Assessore alla Casa del comune di Milano

Grazie al Presidente Oliva e all'Assessore Mazzoli per questo invito. Questo è un momento importante che mi stimola a riflettere su alcuni punti. Ad esempio i piani comunali. Nell'esperienza che ho fatto in regione Lombardia, come assessore al territorio, mi sono accorto che purtroppo tutta la legislazione regionale, quella che ho contribuito anch'io a costruire, parte sempre, fin dall'articolo 1, dai comuni, che si parli di territorio, di servizi sociali, di istruzione o di tutti gli altri comportamenti, e questo quasi che i 1547 comuni della regione Lombardia siano tutti uguali

Come diceva anche Alberto Cavalli prima, gli stessi confini dei comuni sono un accidente. Ci sono ma non c'è una ragione vera! Penso alla realtà milanese, che non è diversa dalle altre realtà. Ci sono dei *continuum* urbani, ci sono dei *continuum* di verde, ci sono dei *continuum* legati alle infrastrutture e, il fatto di partire anche solo concettualmente da una strettoia mentale - e cioè quella di riferirsi solo a quel pezzetto di territorio -, credo sia uno degli elementi che inducono in errore. Questo Milano l'aveva percepito molto da lontano, Federico Oliva sa tutto della realtà milanese, l'ha vissuta come l'ho vissuta in gran parte anch'io. Negli anni cinquanta e sessanta ha capito che i problemi

della città non si sarebbero potuti risolvere se non cercando di dialogare e collaborare con ciò che stava intorno. Proprio nei primi anni sessanta nasce il piano intercomunale milanese, un'esperienza importante che ha dettato anche alcuni punti forti in tutti i successivi processi di costruzione della legislazione regionale, ma non solo, anche di quella nazionale.

Non dimentico che il dibattito alla fine degli anni sessanta era proprio sul ruolo delle province. Forse una delle intuizioni più lucide, che non è più stata poi sufficientemente ripresa, era quella di pensare la provincia come coordinatrice di comprensori. Poi si istituirono i comprensori nella seconda parte degli anni settanta, ma fu un momento quasi di sostituzione delle province, e questo generò conflittualità.

L'ingegner Pompilio che ha costruito il Piano territoriale della provincia di Milano con l'Assessore Di Tolle, ha svolto di fatto un lavoro di coordinamento che ha avuto come riferimenti una serie di tavoli con le amministrazioni comunali della provincia, erano 11, aree più o meno con livelli di omogeneità territoriale. Mi sembra si debba confermare la necessità di un coordinamento, basato certamente su concetti di autorevolezza più che di autorità. Il coordinamento deve avere delle regole, perché nasce da una necessità e si sviluppa se c'è buona volontà. In questo senso credo che la legge regionale urbanistica della Lombardia abbia già stimolato verso questa direzione.

Lo sottolineo perché i piani che facciamo, che siano appunto di livello regionale o provinciale, a mio parere soffrono ancora di poca fattibilità, cioè di poca incidenza reale su quello che si vuole che accada sul territorio. Abbiamo bisogno che i piani di governo del territorio ai vari livelli siano mirati alla concretezza, alle opere. Opera per me è anche un'infrastruttura del verde, perché anche il verde va considerato un'infrastruttura. Un sistema di infrastrutture ecologiche in senso più lato, è un elemento delle opere da generare sul territorio.

Noi abbiamo bisogno, oggi più che mai, di costruire le vene e le arterie del nostro territorio. L'INU li ha chiamati piani strutturali, e si possono chiamare, secondo la legge regionale nostra, piani dei servizi. Abbiamo problemi di bonifiche, abbiamo problemi di coerenza del verde, abbiamo problemi di salvaguardie attive sul territorio, perché non è che il bosco per conto suo funzioni, o che l'agricoltura per conto suo sia sempre virtuosa. Bisogna curare questi fenomeni.

Si è dimenticato il problema della casa per almeno un decennio, dall'inizio degli anni novanta fino all'inizio del 2000, pensando che il problema non ci fosse più nel nostro Paese. Adesso siamo nell'emergenza e questo vale per tutte le grandi città. Spero che su questo venga decretato rapidamente, che l'edilizia residenziale sociale, quella per le categorie che ne hanno più bisogno a servizio sociale, sia considerata come servizio. La casa è fondamentale e la risposta va data. Vedo anche l'esperienza che l'amministrazione provinciale sta svolgendo adesso, che è quella di cercare di rendere coerente il lavoro in alcune direttrici tra comuni, per dare una risposta a questa questione, al problema

della casa, al problema dell'abitare. In questo senso è importante il ruolo autorevole dell'amministrazione provinciale di coordinamento, di visione equilibrata degli sviluppi del territorio, di utilizzatore virtuoso delle risorse che ci sono sul territorio.

Ci sono risorse immobiliari pubbliche molto rilevanti che non vengono di solito usate e non solo le risorse immobiliari dello Stato (caserme, strutture sociosanitarie più o meno dismesse, strutture legate al trasporto e alla produzione di energia). Risorse immobiliari importanti le hanno molti enti pubblici. Il comune di Milano ha avviato un processo di valorizzazione importante delle risorse immobiliari.

Ritengo che le condizioni, di coscienza e di collaborazione delle istituzioni, oggi ci siano e siano mature. Bisogna assolutamente collocarsi nell'ottica di un governo del territorio che diventi concretamente visibile dalle opere che si realizzano e che, sfruttando in modo virtuoso le risorse immobiliari che ci sono, ricavi risorse indispensabili per avviare questi processi. Faccio gli auguri alla provincia di Brescia e all'INU per il lavoro meritorio che stanno svolgendo.

Alberto De Luigi, Dirigente Struttura Valutazione ambientale (VAS) della regione Lombardia

Innanzitutto desidero portare il saluto dell'Assessore al Territorio e all'Urbanistica della regione Lombardia, Davide Boni, che si scusa di non poter essere presente oggi, ma che penso possa essere giustificato anche dagli eventi di questa settimana. Come tutti voi sapete martedì scorso il Consiglio Regionale lombardo ha approvato il terzo provvedimento di modifica della Legge di governo del territorio. Si tratta di un provvedimento importante che apre una seconda fase di operatività della Lr 12/2005. Legge che ha già tre anni di vita e incomincia a dare i primi risultati soddisfacenti: i primi Piani di governo del territorio che riescono a interpretare correttamente la nuova legge. Nel frattempo i Piani provinciali hanno avviato la loro seconda fase, anche a seguito della pre-adozione da parte della Giunta Regionale della proposta di Piano Territoriale Regionale, cui le province hanno dato un apporto importante e significativo.

Il confronto tra regione e province è ormai consolidato, caratterizzato da riunioni periodiche. L'apporto della provincia è stato fondamentale su alcuni provvedimenti importanti. Ne ricordo due in particolare che hanno la stessa data di approvazione, il 27 dicembre del 2007. Il primo è la delibera della Giunta Regionale n. 6421 che detta criteri e indirizzi relativi ai contenuti paesaggistici dei piani di coordinamento provinciale; l'altra, la delibera di Giunta Regionale n. 6420 che determina la procedura per la valutazione ambientale strategica di piani e programmi. Valutazione ambientale strategica che sta consolidandosi in Lombardia come uno strumento ormai acquisito, che incomincia a dare dei risultati importanti, soprattutto laddove viene fornita la necessaria attenzione alla partecipazione, al confronto con le istituzioni e con i cittadini. E grazie a

questo strumento la provincia ha la possibilità concreta di esprimere un parere su tutti i contenuti del Piano di Governo del Territorio, e non solo su quelli di stretta competenza, oggetto di valutazione della compatibilità col piano provinciale.

In merito alle nuove integrazioni alla legge di governo del territorio, il cui testo dovrebbe oggi essere reso disponibile su internet, ritengo opportuno evidenziare due importanti novità che interessano le province.

La prima riguarda il comma 7 bis dell'art. 15 che prevede la possibilità per il Piano territoriale di coordinamento provinciale di individuare "ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per l'attuazione del PTCP anche finalizzate all'attuazione della perequazione territoriale intercomunale ed alla co-partecipazione dei proventi derivanti dai contributi di costruzione". Non si tratta di piani d'area provinciali: i piani d'area rimangono di esclusiva competenza regionale. Alla provincia viene però offerta la possibilità di esercitare un nuovo ruolo strategico di governo a scala sovracomunale, con la disponibilità di strumenti concreti.

Un'altra novità importante è l'attribuzione, all'art. 16, alla conferenza provinciale dei comuni, delle comunità montane e degli enti gestori delle aree protette delle modalità operative e gestionali inerenti alla redazione di piani dei servizi sovracomunali, alla digitalizzazione e archiviazione di tutti gli elaborati dei piani, ed anche all'organizzazione ed acquisizione del sistema delle conoscenze e degli indicatori di monitoraggio.

Novità queste che sono tutte orientate nella direzione di instaurare tra regione, province e comuni un rapporto costruttivo di collaborazione istituzionale, fondato sulla sussidiarietà. Un rapporto, più volte identificato come "modello lombardo", di servizio, fondato sull'autorevolezza conquistata sul campo piuttosto che sull'esercizio di una potestà autoritativa.

E rappresentano un'evoluzione nella direzione indicata anche alcune ulteriori modifiche introdotte nella Lr 12/2005 ed interessanti le province, che potrebbero a prima vista comportare una limitazione del vigente campo di competenza e di operatività della provincia, per esempio quelle introdotte all'art. 15 in merito alle aree agricole. Il problema delle aree agricole è annoso per tutte le province, proprio perché non è stato sufficientemente colto l'obiettivo reale, che è la valorizzazione dell'agricoltura. Nella realtà lo strumento è stato spesso impropriamente utilizzato come uno strumento di salvaguardia ambientale, di limitazione e di riduzione del consumo di suolo. Senza però considerare gli effetti negativi, generati dalle ricadute sui PGT, in termini di attribuzione di diritti edificatori, che risultano prevalenti sulle stesse norme e previsioni dei regolamenti edilizi e di igiene comunale.

Si tratta di una criticità forte nel processo di adeguamento dei PTCP alla Lr 12/2005. Per cercare di costruire un percorso non conflittuale, collaborativo, tra province e comuni, il nuovo testo di legge introduce gli ambiti destinati all'agricoltura "di interesse strategico". E proprio a sottolineare che l'operazione è di tipo strategico vengono previsti dei criteri regionali

per riportare a coerenza le soluzioni molto diversificate adottate dalle diverse province. Ma, soprattutto, l'individuazione degli ambiti di interesse strategico deve essere effettuata dopo aver acquisito le proposte dei comuni.

La cultura della sussidiarietà esige un rapporto istituzionale di collaborazione costruttiva. Collaborazione che si sviluppa attraverso i numerosi tavoli di lavoro ed in azioni specifiche. A titolo esemplificativo ricordo uno degli obiettivi strategici della regione Lombardia di quest'anno: la costruzione di quadri di riferimento per la valutazione ambientale, primo passo verso la definizione di una strategia regionale di sostenibilità. A tal fine sono in fase di avvio alcune sperimentazioni sul territorio, che interessano ambiti a geometria variabile e che coinvolgono regione, province, ARPA e ASL, oltre che il necessario supporto scientifico. Ambiti che per quest'anno faranno prevalente riferimento ad associazioni di comuni finanziate per la realizzazione dei PGT, pur non trascurando anche altre ipotesi organizzative. E' il caso nella provincia di Brescia, dell'Associazione dei Comuni della Franciacorta. Sarà questo un ambito di sperimentazione e di approfondimento del Piano Territoriale Regionale, per calarne i contenuti e le strategie e gli obiettivi nelle realtà territoriali, lavorando insieme ai comuni.

Il Piano territoriale della regione Lombardia è un anello strategico nel processo in atto di evoluzione culturale che cerca, seppur faticosamente, di coniugare la cultura della sussidiarietà con la cultura della sostenibilità. Se la sussidiarietà trova una più facile e consolidata attuazione nel campo della gestione dei servizi, il governo del territorio mostra un maggior grado di complessità e di difficoltà, in quanto deve rapportarsi con la sostenibilità alla ricerca di un equilibrio strategico tra le sue componenti sociale, economica ed ambientale.

Cresce comunque la coscienza che la qualità della nostra vita è legata alla nostra capacità di trovare un buon equilibrio tra queste componenti. Anche a nome dell'Assessore al Territorio e Urbanistica della regione Lombardia e del Direttore Generale Mario Nova auspico che da questo convegno possano scaturire indicazioni ed esperienze preziose per migliorare la qualità del sistema della pianificazione lombarda.

Achille Taverniti, Rappresentante ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani

Innanzitutto vorrei ringraziarvi e portarvi il saluto del Presidente dell'ANCI Lombardia e Sindaco di Lodi - Lorenzo Guerini - che non ha potuto essere qui oggi, e che mi ha chiesto di intervenire al suo posto, spero quindi di onorare questo invito. Stamattina vorrei provare ad andare al di là delle constatazioni e delle affermazioni di principio che sono ormai definite e consapevolmente acquisite da parte dei comuni, come per esempio il fatto di aver superato il ruolo gerarchico tra regione, provincia e comune. Cercherò pertanto di focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti nuovi, anche in

riferimento alla domanda che è stata sollevata prima. Credo che esista un problema culturale di fondo nel rapporto tra istituzioni su questi temi e non solo. La programmazione è spesso considerata qualcosa di negativo perché vissuta come un mero vincolo. Il tema vero è che il nostro è un Paese che non riesce a guardare oltre, che si limita ad osservare solo il quotidiano. Ecco, credo che questa visione sia ancora più vera e attuale se la rapportiamo ad una dinamica complessa come quella della progettazione territoriale.

Questa è la prima considerazione: come riuscire a far passare effettivamente nella cultura degli enti locali a tutti i livelli, il fatto che i tavoli, i luoghi in cui si può definire concertazione e programmazione comuni, non sono un ostacolo che rallenta ma, al contrario, una grande opportunità che può accelerare i processi, anche di carattere decisionale ?

Un altro aspetto di questa situazione è quello che poi, di fatto, si riscontra in Lombardia con la legge urbanistica 12/2005. Solo oggi, dopo circa tre anni dalla sua approvazione da parte del consiglio regionale, abbiamo ottenuto un testo definitivo della legge che finalmente libera i comuni da una situazione di inevitabile incertezza. La normativa peraltro stabilisce che entro la primavera 2009 i comuni adottino i nuovi Piani di Governo del Territorio con il Piano dei Servizi, il Piano delle Regole e il Documento di Piano.

Considerata la situazione attuale, tuttavia, io non escluderei di posticipare questo termine temporale. Vorrei sottolineare inoltre che in questi anni di "attesa" i comuni hanno continuato ad adottare piani attuativi che per forza di cose hanno contribuito a parcellizzare gli interventi sul territorio svuotando di fatto il significato dei PGT.

I tavoli di concertazione a livello provinciale richiedono delle regole condivise e successivamente una riflessione critica su ciò che è avvenuto. Spesso i tavoli che hanno lavorato meno sono quelli che dovevano affrontare quegli aspetti che nella pianificazione sovracomunale erano i più spinosi. Laddove c'erano da fare delle scelte che richiedevano una programmazione di tipo sovracomunale, i tavoli si sono inceppati o addirittura bloccati poiché a prevalere è stata una logica di campanile, rispetto a scenari e decisioni che vanno oltre la propria realtà locale. Faccio l'esempio delle politiche abitative. Quando si cita il tema della casa in un'area così vasta come quella metropolitana milanese si pone anche il problema di considerare la casa come risposta ad un servizio di carattere sociale e di utilizzare per l'edificazione anche le aree standard.

In ogni caso il problema di fondo rimane quello di considerare tutti quei fattori che richiedono competenze al di fuori dei confini comunali in una visione di insieme, penso alla realizzazione di infrastrutture, strade di collegamento, edifici, trasporti, misure per ridurre l'inquinamento e così via. Da questo punto di vista credo che la provincia si sia mossa nella giusta direzione e come ANCI ne riconosciamo il merito.

Sarebbe facile per me giocare il ruolo di chi difende l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani ed affermare che c'è un problema di competenze specifiche dei

comuni e poi delle province e delle regioni, insomma che ognuno ha le sue responsabilità. Personalmente non condivido questa visione polemica proprio perché l'esperienza insegna che spesso un approccio non strettamente gerarchico si traduce in risultati del tutto positivi. Insomma liberarsi correttamente dalle maglie strette della gerarchia può produrre qualcosa di veramente costruttivo, nel rispetto degli obiettivi e dei tempi prefissati.

E poi c'è quest'ultimo tema: la domanda da cui abbiamo iniziato era quale tipo di riforma, quali risposte dare e quali decisioni prendere per accelerare questi processi. Stamattina, nella sua relazione, il Presidente Rossi ha sottolineato il fatto che stiamo vivendo una particolare fase storica e politica in cui è in corso una discussione più complessiva sul ruolo futuro delle province.

Sono pienamente d'accordo e a testimoniare l'attualità di questa osservazione è proprio il fatto che oggi i principali leader politici che si presenteranno al cospetto degli elettori fra poche settimane addirittura si disputano il tema di chi riuscirà ad eliminare più province. All'ordine del giorno del dibattito non c'è il tema del rilancio o della valorizzazione di questi enti territoriali. Si riscontra, al contrario, un nodo serio su questo fronte proprio perché si tratta di un problema politico, che si allarga alla questione delle competenze da assegnare riconducendo in capo ai comuni materie dirette di interfaccia tra cittadini e pubblica amministrazione e riposizionando le province al loro principale ruolo di programmazione più vasta. Credo che su questo terreno ci potrebbe essere anche spazio per ridefinire una riforma istituzionale.

C'è un ultimo argomento, e poi finisco, che riguarda gli equilibri e i rapporti tra i tempi della politica, i tempi delle decisioni e i tempi della programmazione

del territorio. Io ho fatto il sindaco e quello che vi sto per dire potrebbe apparire in controtendenza rispetto alla posizione di un sindaco. A mio avviso in questi ultimi anni è stato esasperato il tema dell'elezione diretta del sindaco e del patto elettorale tra esso e i propri cittadini/elettori. Si è sviluppata inoltre la tendenza a ricondurre la programmazione dello sviluppo di un determinato territorio locale dentro i limiti temporali propri del mandato amministrativo ovvero del tempo di cui un sindaco è dotato per svolgere pienamente il suo mandato, che mediamente si considera pari a dieci anni perché si presume duri per due legislature.

Quello che intendo dire è che spesso l'impeto del fare come risposta concreta all'impegno elettorale imprime sull'azione amministrativa un'accelerazione talmente forte che possono scaturire conseguenze non sempre positive sulla gestione del proprio territorio.

L'imperativo categorico del fare, in altre parole, rischia di tradursi in un uso eccessivo del suolo, considerato solo come luogo per realizzare delle cose, per rispondere a delle aspettative. Questo scenario mortifica il confronto tra comuni e realtà locali confinanti. Spesso infatti prevale la posizione di chi si rinchiude dentro le proprie scelte di parte, viste come unica e sola risposta alle esigenze del territorio e questo fa venir meno la voglia di rapportarsi con gli altri.

Non so se sono riuscito a dare un contributo al dibattito di stamattina, forse quelli su cui ho voluto soffermarmi sono più dei punti di domanda e delle questioni aperte che delle risposte. L'ho fatto, tuttavia, perché dal mio punto di vista bisogna rilanciare a tutti i livelli istituzionali una convinta politica a favore della programmazione, in modo particolare quella di natura territoriale.

Le competenze della provincia sui temi di rilevanza sovracomunale. Efficacia e criticità nelle esperienze applicative

Intervento introduttivo

Roberto Busi*

Ruolo del convegno è primariamente, come noto, quello di consentire la conoscenza ed il confronto. Nella fattispecie, la mia giornata di presenza (venerdì 07.03.2008) mi ha generato la maturazione di alcune osservazioni trasversali ai non pochi argomenti trattati. Vediamone sinteticamente due, di tenore generale.

La provincia ed il PTCP

Capita di ascoltare con frequenza (ahimè!) crescente nel tempo osservazioni denigratorie nei confronti della provincia come livello amministrativo, che la vorrebbero inutile, stanti le funzioni proprie del comune e della regione. Tali osservazioni evidenzerebbero presunte sovrapposizioni di competenze che indurrebbero alla presa di distanze circa la permanenza di tale ente autonomo nell'ordinamento italiano. E così prendiamo atto che, con posizione che sembra condivisa dalle diverse parti politiche, risulterebbero consolidarsi eventualità di soppressione della provincia. Ebbene, riguardando l'argomento in base alle acquisizioni consolidate e per gli obiettivi della disciplina urbanistica abbiamo non banali argomenti per ribadire invece l'utilità, ed anzi la necessità, della provincia. Certo, l'origine di tale livello amministrativo, che dobbiamo all'organizzazione amministrativa napoleonica, è dovuta essenzialmente al perseguimento del controllo di polizia del territorio tramite l'autorità del prefetto, espressione del centralismo statale; tanto che qualcuno, efficacemente, spiega l'individuazione dei confini provinciali come il limite del raggio d'azione del gendarme a cavallo. Ma dal primo ottocento tanto tempo è ormai passato, e di tanto sono evoluti il significato e le funzioni degli ambiti amministrativi territoriali. E, proprio in opposizione al centralismo, si sono recentemente sempre più affermate istanze di valorizzazione delle autonomie e delle peculiarità locali. In tale logica, da un lato il comune risulta pur sempre un livello amministrativo con limiti costituzionali dovuti al prevalere del particolare ed addirittura del personale rispetto al comunitario: le logiche e le prassi di formazione dello strumento urbanistico comunale generale sono in merito emblematiche; e ciò è tanto più vero soprattutto nei piccoli comuni, che peraltro svolgono l'insostituibile ruolo di presidio delle aree rurali marginali. Dall'altro la regione si presenta spesso come lontana dalle effettive caratterizzazioni ed aspettative del territorio, quando non addirittura espressione di un neocentralismo; la formazione ed i contenuti usuali del PTR sono, anche in questo caso, emblematici. Vi è pertanto la necessità di disporre di un ambito istituzionale intermedio, con il respiro sufficiente

a rappresentare ed a gestire realtà di dimensione e complessità territoriale ma, ad un tempo, anche con quella prossimità alla realtà locale senza la quale non si può far bene. Il comprensorio, laddove (come in Lombardia) è stato sperimentato, ha fallito; probabilmente perché istituzione senza storia ed identità. Storia ed identità che, invece, caratterizzano la provincia. Che così si trova a poter recitare un ruolo innovativo ed utile, anche se, il più delle volte, espressione di un territorio tutt'altro che omogeneo. Ma i PTCP stanno crescendo bene. Possiamo negarlo?

La componente paesistica nel PTCP

La maturazione delle legislazioni regionali e la pratica, a questo punto, pluridecennale stanno ormai consolidando l'apparato contenutistico del PTCP. Colpisce (positivamente) constatare come, nei fatti, nelle esperienze più recenti e più mature compiute ed in corso compaia correntemente e in modo evidente la componente paesistica. E questo anche se, colpevolmente, l'apparato normativo dello stato riserva, come noto, la pianificazione paesaggistica alla regione specificando anche, per di più, che il relativo strumento deve riguardare l'intero territorio regionale. Fatto è che, però, il "paesaggio regionale" è una astrazione, dovendosi più propriamente riferire a paesaggi locali, in genere plurimi anche a livello intermedio. Il PTCP sembra comunque essere lo strumento idoneo per trattare propriamente e compiutamente l'argomento, da un lato favorendo l'evidenziazione delle peculiarità che le singole situazioni propongono ma anche tendendo alla valorizzazione di analogie, complementarità e sinergie. Acconciamente, invece, al livello regionale spetta l'indicazione degli obiettivi di base e l'omogeneizzazione dell'espressione semantica e grafica; il tutto nel rispetto e nella valorizzazione degli aspetti contenutistici che, dicevamo, sono propri del livello di pianificazione intermedio. In estensione a quanto fino qui argomentato, dobbiamo prendere coscienza di come la componente paesistica sia senz'altro viepiù riconosciuta – e con motivo! – argomento pregnante dei piani urbanistici a tutti i livelli. Molte ne sono le ragioni: dal carattere olistico dell'approccio al valore diagnostico della relativa ricognizione, dalla sinteticità della rappresentazione alla dovizia degli esiti operativi. Resta da rimarcare che tale valorizzazione del tema del paesaggio sia maturata fondamentalmente nella disciplina urbanistica piuttosto che all'interno delle materie ascrivibili, in senso lato, all'architettura del paesaggio, dove sembrano prevalere interessi soprattutto generati dall'attenzione alla composizione, anche per quanto riguarda i vegetali, degli spazi scoperti. E ciò deve far riflettere sulla varietà di significati ascrivibili al vocabolo "paesaggio" ed alla differente ricchezza delle varie accezioni.

* Professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica, Direttore del Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio e Ambiente nell'Università degli Studi di Brescia.

Presentazione dei casi

Quanto sono credibili le previsioni dei PTCP?

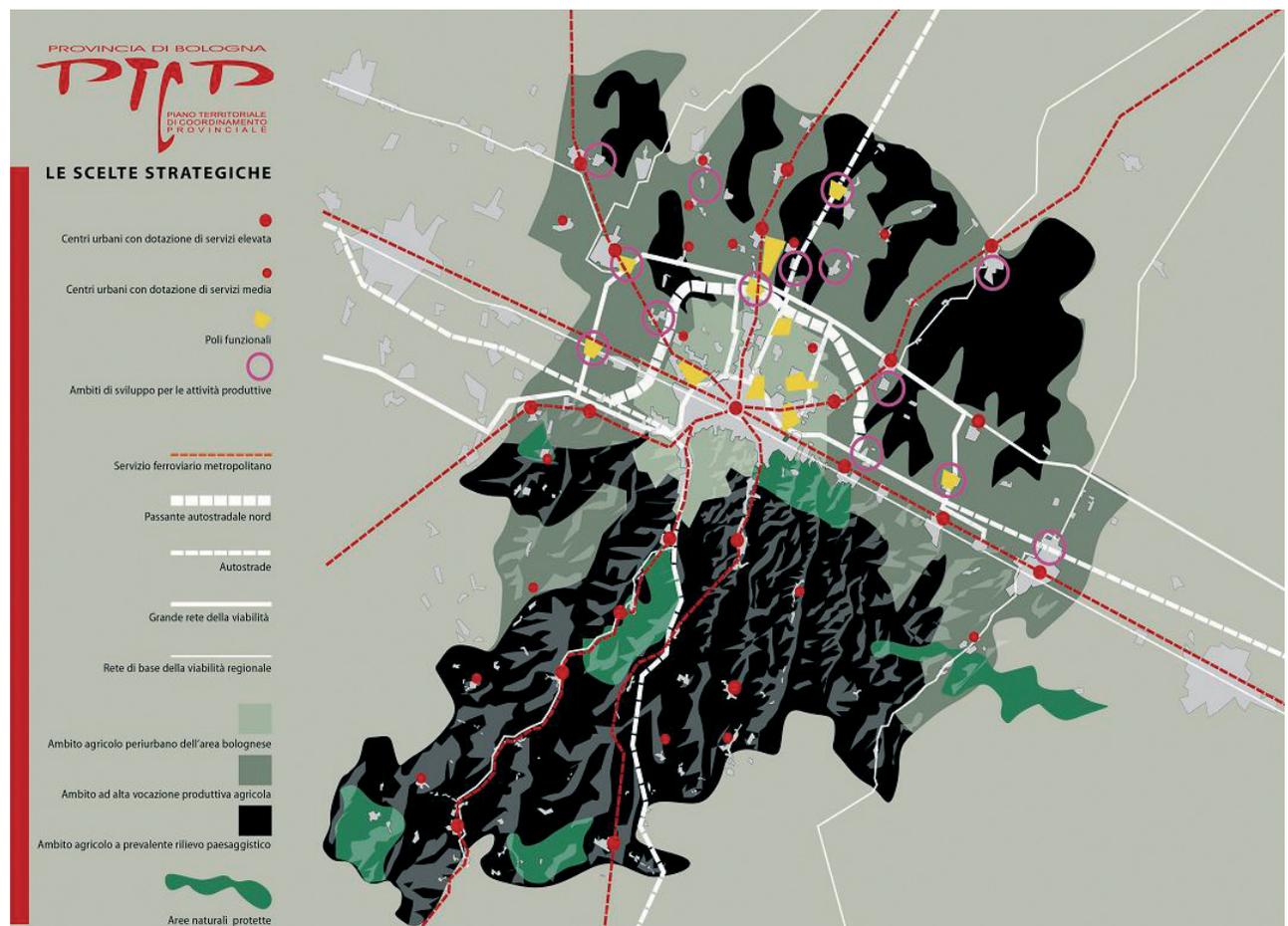
Alessandro Del Piano*

Provincia di Bologna

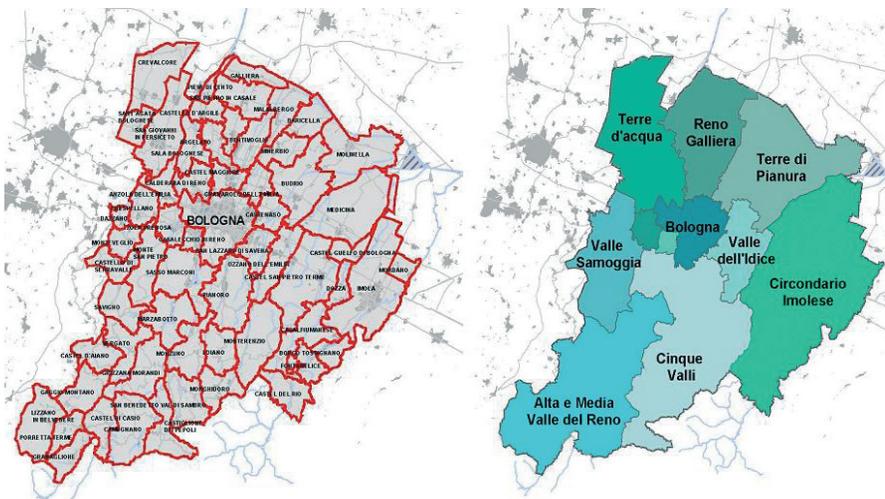


I piani territoriali di coordinamento provinciale sono ormai strumento diffuso e conosciuto in quasi tutte le regioni italiane. Molti sono gli obiettivi che i PTCP assumono per prospettare futuri migliori per i territori metropolitani e provinciali. Il primo fra tutti è il governo dello sviluppo insediativo, tentando di invertire il modello diffusivo verso modelli territoriali più sostenibili per l'ambiente e le infrastrutture. Gli indirizzi che i piani territoriali determinano per la pianificazione urbanistica comunale risultano spesso molto impegnativi, a volte troppo ottimistici. Il PTCP di Bologna, definita la nuova rete di trasporto pubblico metropolitano e della viabilità privata, stabilisce con molta nettezza una forte selezione fra gli ambiti urbani e produttivi che potranno avere politiche di sviluppo, e quelli che invece, per assenza di infrastrut-

ture della mobilità e per sensibilità e valori ambientali da tutelare, non potranno crescere. Delle 190 zone industriali presenti nel territorio bolognese solo 14 sono indicate dal PTCP come di sviluppo, dichiarando esplicitamente che le altre 176 non potranno avere nei piani urbanistici previsioni espansive. Queste 14 dovranno inoltre diventare aree ecologicamente attrezzate. Così come per i 228 centri abitati: solo quelli in cui c'è sia la stazione ferroviaria del Servizio Ferroviario Metropolitano che tutti i servizi di base pubblici e privati potranno essere partecipi del sistema di sviluppo policentrico del piano. Altri piani provinciali hanno assunto politiche, magari diverse nella loro enunciazione disciplinare, ma parimenti selettive per la lotta a quella che più recentemente è stata chiamata "l'esplosione della città".



Schema strutturale del Ptcp di Bologna



Da 60 Comuni a 8 Associazioni di Comuni

Ma alla domanda sul grado di efficacia e credibilità di queste politiche, la risposta potrebbe essere fortemente pessimistica. Come garantire che la selezione dello sviluppo avvenga realmente, preso atto dello stato attuale della fiscalità locale? Come far sì che le opere di sostenibilità si realizzino vista la scarsità della finanza regionale e nazionale? Quali strumenti insomma possiede la pianificazione territoriale per realizzare le previsioni di piano?

Gli strumenti di attuazione dei PTCP

Con l'approvazione del Piano territoriale provinciale di Bologna nel 2004 furono assunte non solo nuove politiche territoriali ma anche nuovi strumenti, mai sperimentati prima, finalizzati a dare credibilità attuativa a quelle politiche. Non è stato per nulla scontato che ciò accadesse. La pianificazione territoriale spesso è piena di buone politiche ma scarseggia di mezzi per attuarle. Sono passati quattro anni da allora e oggi è possibile trarre un primo bilancio sulla reale efficacia di quegli strumenti, su quanto nel territorio si è effettivamente realizzato sia sotto il profilo delle politiche urbanistiche comunali che sotto quello della realizzazione delle opere pubbliche. Tre sono gli strumenti principali che oggi i PTCP dell'Emilia-Romagna hanno per attuare le loro politiche: gli Accordi Territoriali, i Piani Strutturali Comunali elaborati in forma Associata e la perequazione territoriale. I primi, gli Accordi Territoriali, sono strumenti urbanistici in cui i comuni e la provincia determinano, partendo dalle direttive del PTCP, le politiche e le modalità di attuazione urbanistica (condizioni, quantità, funzioni, ecc) per quegli oggetti

territoriali che la legge assegna per competenza ai PTCP: aree produttive, poli funzionali (aeroporti, fiere, grandi stazioni, ospedali, logistica, ecc.), insediamenti commerciali. Oggi, in provincia di Bologna sono stati sottoscritti sette accordi territoriali per gli insediamenti produttivi (coinvolti 34 comuni).

I PSC in forma associata sono uno straordinario strumento, reale novità nel panorama urbanistico italiano, che permette di assumere, da parte delle amministrazioni comunali, politiche di coerente matrice strutturale e non conflittuali con le politiche del PTCP e soprattutto con quelle del PSC del "vicino di casa". Dei 60 comuni della provincia di Bologna, 50 sono quelli che oggi stanno lavorando insieme per elaborare il PSC (92% circa della popolazione). Ma è sull'ultimo strumento che vogliamo porre l'attenzione maggiore, perché quello più efficace e più debole allo stesso tempo. La perequazione territoriale infatti non solo può garantire che le scelte di nuovi insediamenti siano slegate dai bisogni finanziari delle amministrazioni comunali, ma può anche contribuire, se correttamente intesa, a fornire quella giusta compensazione economica, rispetto al plusvalore della rendita fondiaria, finalizzata alla realizzazione di opere pubbliche necessarie per la sostenibilità. Così come la perequazione urbanistica non serve solo a rendere uguali i privati rispetto alla rendita generata ma è anche compensazione urbanistica attraverso la cessione gratuita di aree e la realizzazione di opere pubbliche, alloggi sociali, ecc. Per gli insediamenti sovracomunali il PTCP di Bologna, e i suoi piani di settore (come il piano del commercio), richiede che in fase di Accordo Territoriale si stabilisca un contributo di sostenibilità, aggiuntivo rispetto agli oneri di urbanizzazione, finalizzato alla realizzazione di opere di mobilità (indicate dal Piano della mobilità) e di opere ambientali quali reti ecologiche, opere per rendere le aree ecologicamente attrezzate, ecc. Nella esperienza di Bologna si tratta di contributi fino a 4 volte gli oneri tradizionali. Se è ormai più che evidente la necessità di governo di area vasta, e che questo governo è garantito in primo luogo dai PTCP, è allora necessario adottare strumenti di efficacia, quali la perequazione e compensazione territoriale. Con questi strumenti finalmente il governo di area vasta diventa realtà matura, vicina alle esigenze dirette dei cittadini. E' compito della riforma nazionale e di quelle regionali introdurre la perequazione e compensazione territoriale fra le principali innovazioni che il territorio attende (da ormai troppi anni).

* Direttore Settore Pianificazione territoriale e trasporti della provincia di Bologna.



Rapporto sull'attuazione delle previsioni del PTP. Effetti territoriali e scenari futuri

Giuliano Di Flavio*

Il presente lavoro prende avvio dalle disposizioni contenute nella normativa del Piano territoriale provinciale che impegna la provincia ad adottare “*un documento di verifica dell'attuazione del piano stesso*” volendo così monitorare l'applicazione del suo strumento di programmazione del territorio; sulla base di queste verifiche “*e previa valutazione dello stato delle modificazioni del sistema delle conoscenze ambientali e territoriali*” la provincia promuove specifiche integrazioni e/o variazioni allo strumento di pianificazione. La finalità del rapporto si sintetizza nei seguenti punti:

- verificare la capacità del PTP di rappresentare l'identità del territorio provinciale e di guidare la sua trasformazione;
- comprendere i suoi effetti diretti ed indiretti sul sistema territoriale provinciale;
- conoscere i suoi punti di forza (da salvaguardare e potenziare) e di debolezza (da modificare e/o eliminare) per pensare ad una nuova forma di piano.

Tutto lo studio si articola in cinque fasi: stato della pianificazione comunale prima del P.T.P.; recepimento delle direttive del PTP; livello di attuazione delle previsioni del P.T.P.; capacità di interpretare le nuove forme insediative; verso il nuovo piano.

Il primo passo ha riguardato lo studio della situazione della pianificazione comunale prima dell'adozione del P.T.P. (dicembre 1998) che vedeva ben 38 comuni su 47 con strumenti urbanistici approvati; dato che sale a 43 comuni dopo l'entrata in vigore del PTP e di essi ben 29 hanno un piano approvato dopo l'anno 2000; così come 32 comuni hanno già il loro PRG adeguato al PTP pari al 58% del territorio provinciale ed una popolazione pari al 72%.

A questa prima fase di analisi ha fatto seguito lo studio delle relazioni tra il PTP e la pianificazione comunale che ha evidenziato effetti positivi delle norme ad “*efficacia diretta*” (valide dall'adozione del PTP) ed un maggior controllo dell'edificazione nelle zone agricole oltre che del dimensionamento dei piani, mentre non hanno trovato terreno fertile le norme di indirizzo e le politiche di distribuzione dei servizi di scala territoriale incentrate sui sottosistemi insediativi.

Si sono, quindi, analizzate quante e quali previsioni del piano provinciale fossero già state attuate; ne viene fuori un quadro in cui il piano provinciale regge alle pressioni espansive, seppur iniziano a manifestarsi i primi segni di sofferenza di alcuni territori sottoposti a spinte insediative aggressive.

Si è passati ad individuare e studiare le nuove forme d'insediamento oltre che la geografia dei luoghi della trasformazione. Si scopre, così, il fenomeno della “*perdita del centro*” come fenomenologia associata al passaggio dallo spazio organizzato sulle città allo spazio

organizzato sulla rete fatta di nodi, poli e relazioni immateriali; si identificano nuove morfologie urbane (città, filamenti, grumi, nuclei, galassie); si disegnano reti immateriali composte da flussi, gravitazioni e relazioni, che propongono rivoluzionarie geografie ed usi del territorio; si articola il territorio provinciale in sistemi insediativi (consolidato; di frangia; sparso; della campagna urbanizzata; a debole urbanizzazione) che ci restituiscono un disegno del tutto alternativo a quello tradizionale.

Infine, si delinea un nuovo tipo di piano che identifichiamo con nove aggettivi: *progettuale*: in tal senso va inteso un piano che si costruisce attraverso progetti e che delinea il futuro sviluppo del suo territorio nella veste di attore principale; *dinamico*: al piano si chiede una comprensione in tempo reale delle mutazioni, una partecipazione attiva ai processi di trasformazione ed una capacità di adeguarsi ai nuovi scenari; *strutturale*: il passaggio da una pianificazione di stampo classico (fondata su divieti, vincoli, regole) ad una più elastica e flessibile (impostata su verifiche di sostenibilità, valutazioni, obiettivi) assumendo in essa solo le scelte di rilevanza territoriale; *di sintesi*: il piano sintesi delle diverse discipline così da limitare conflitti e contraddizioni, in modo da realizzare una conoscenza multidisciplinare e non autoreferenziale dei valori territoriali; *sostenibile*: il piano valuta ogni intervento in base a indicatori ambientali e di sostenibilità ponendo l'imprenditore davanti alla necessità di investire sull'ambiente con interventi mitigatori a vantaggio della collettività; *conoscitivo*: il piano va supportato da un sottofondo conoscitivo molto ampio che va dagli aspetti insediativi a quelli geoidrologici, infrastrutturali, economici, relazionali, sociali, storici, ambientali per dare una lettura completa della realtà che si sta pianificando; *integrato*: è il piano che articola il territorio in sottosistemi per una maggiore efficienza nella gestione delle risorse pubbliche e per consentire l'intensificazione delle relazioni interne e un'elevata domanda di complementarità; *condiviso*: bisogna andare verso forme di pianificazione che sappiano proporre scelte condivise tali da limitare le criticità facendo prevalere la politica del “*governare con il territorio*” (condivisione con la popolazione delle pratiche di governo) più che la politica del “*governare il territorio*” con refusi tipici di una pianificazione impositiva; *valutativo*: va, infine, realizzato un processo di piano che costantemente verifichi la sua incisività nel guidare i processi urbani e nel controllare le trasformazioni, con il suo punto di forza nel monitoraggio degli effetti e dei risultati.

* Responsabile servizio Pianificazione territoriale della provincia di Teramo.

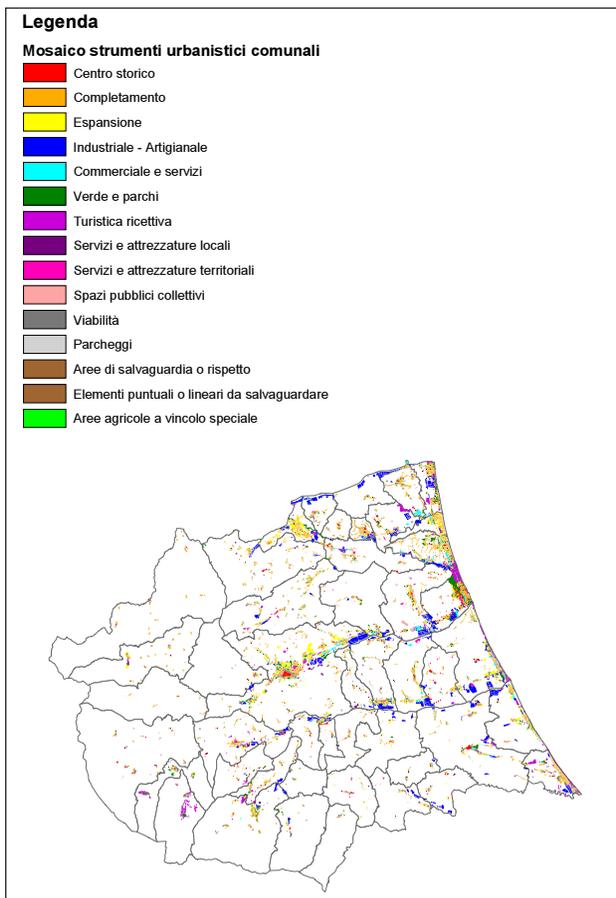


Figura 1. Mosaico dei Piani regolatori comunali. Fonte: elaborazione SIT provincia di Teramo (aggiornato al Dicembre 2007)

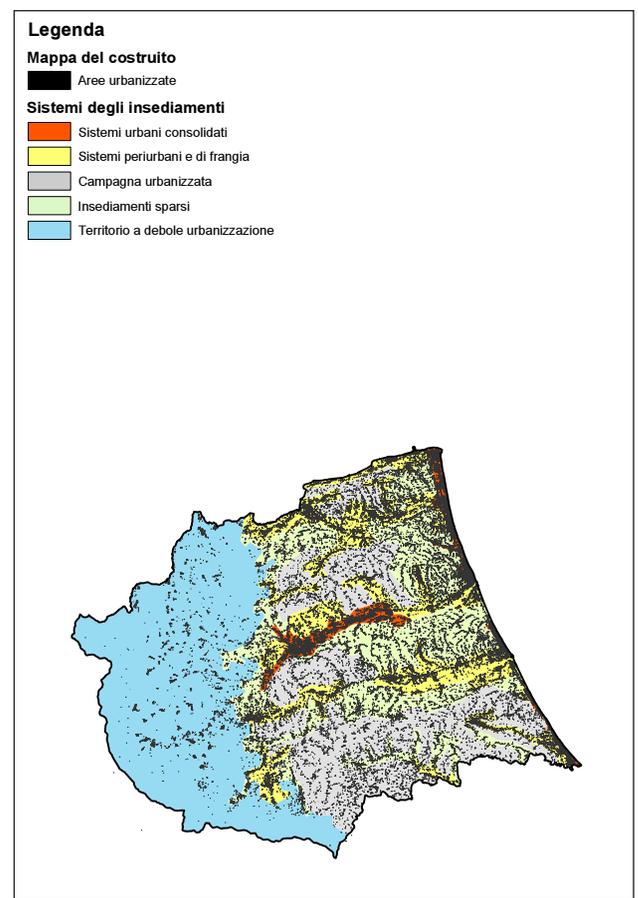


Figura 2. Individuazione del "sistema degli insediamenti". Fonte: elaborazione SIT provincia di Teramo

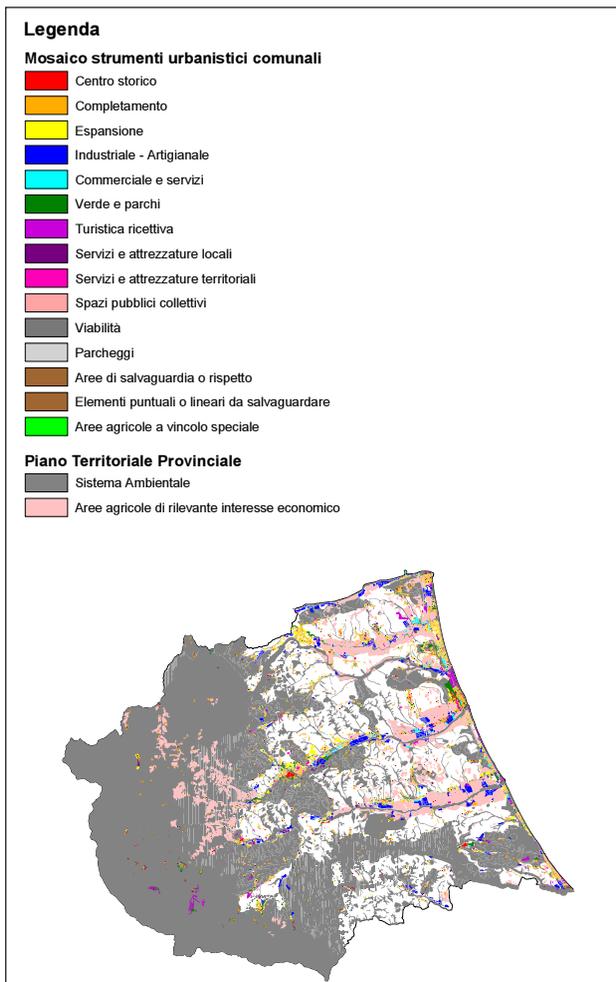


Figura 3. Rapporto tra le previsioni del Piano territoriale provinciale sul patrimonio ambientale e paesaggistico e le previsioni degli strumenti urbanistici comunali. Fonte: elaborazione SIT provincia di Teramo (aggiornato al Dicembre 2007)

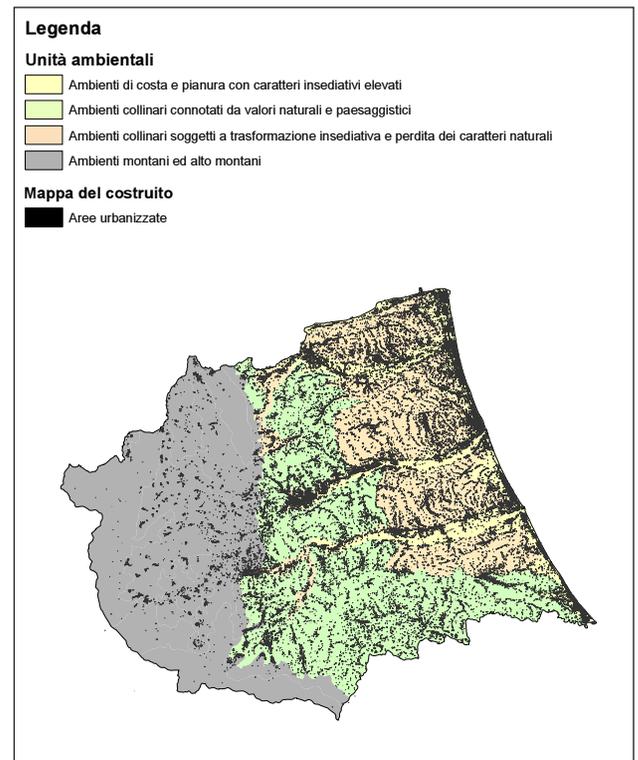


Figura 4. Rapporto tra le "unità ambientali" e la mappa del costruito. Fonte: elaborazione SIT provincia di Teramo (aggiornato al Dicembre 2007)



Il Piano d'area del Cremasco: attuare il PTCP rispondendo alle esigenze dei comuni

Agostino Alloni*

L'abolizione delle province sembra tornare di attualità. Attraverso l'illustrazione di strumenti e modalità della pianificazione territoriale della provincia di Cremona cercherò anche di dimostrare quanto l'idea dell'abolizione *tout court* degli enti elettivi intermedi sia un errore, quanto meno riguardo a territori non metropolitani.

La provincia di Cremona è geograficamente un territorio lungo oltre 100 chilometri. Istituzionalmente è frammentata in 115 comuni, con una media di abitanti poco superiore alle duemila unità.

L'ente provinciale ha colto abbastanza presto l'opportunità di svolgere un ruolo attivo di coordinamento istituzionale e territoriale. È stato fra i primi in Lombardia a iniziare il percorso partecipato di redazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), diventato esecutivo nel 2004. L'anno successivo è intervenuta la legge regionale 12/2005, la nuova legge di governo del territorio. Si è resa pertanto necessaria una variante di adeguamento del PTCP, per la quale siamo ormai in dirittura d'arrivo, con l'approvazione a larghissima maggioranza da parte della Conferenza dei Comuni e l'adozione prevista entro giugno.

La vera novità scaturita dalla riflessione sul ruolo della provincia in relazione ai territori è costituita dai Piani territoriali d'area, una sorta di livello intermedio fra il PTCP e i PRG (ora PGT) comunali.

Sgombriamo subito il campo da possibili obiezioni: i Ptd'a non devono essere intesi come un ulteriore strumento pianificatorio, aggiuntivo agli esistenti, con tutte le conseguenze negative che ciò comporterebbe in termini di burocratizzazione, vincoli, eccetera. I piani d'area per noi sono un ponte, un anello di congiunzione fra lo strumento provinciale che vede il territorio con una lente grande, e quello comunale che rischia di essere troppo ristretto nell'ambito del proprio confine. Siamo convinti che i postulati dell'autonomia e della sussidiarietà, che facciamo pienamente nostri, richiedano non un *laissez-faire*, bensì un maggiore coordinamento riguardo agli obiettivi di sviluppo coniugati con quelli della sostenibilità e dell'uso razionale e ridotto al minimo delle risorse naturali e ambientali. Gli indirizzi dei piani d'area, una volta approvati, diventeranno cogenti sia per il PTCP che per i PGT. Per questo abbiamo stimolato, insistito, favorito tale livello di pianificazione e abbiamo voluto che venisse costruito dal basso, con la condivisione più ampia degli enti locali, considerandolo una nuova e pregnante sfida per la provincia e il ruolo che è chiamata a svolgere: vanno bene le strade e l'edilizia scolastica, ma per le province devono diventare centrali i progetti di area vasta.

Un caso concreto: il Ptd'a del Cremasco

Vi aderiscono 18 comuni, con un peso demografico complessivo di 75mila abitanti, simile a quello di Cremona (la sola città di Crema, polo attrattore, ne conta 33mila). Un territorio omogeneo, ma governato da 18 municipalità ciascuna con un forte orgoglio identitario.

Gli obiettivi del piano:

- favorire strategie di cooperazione attiva;
- ottimizzare l'uso delle risorse territoriali;
- definire percorsi condivisi nella gestione delle stesse risorse;
- delineare strumenti di sviluppo economico;
- migliorare la qualità dell'abitare;
- accrescere la competitività con le aree esterne;
- concordare progetti infrastrutturali di rete, specie riguardo alla mobilità (viabilità, trasporto ferroviario, ciclabili) in un'ottica di flessibilità.

Il percorso del Piano

- Uno studio preliminare demografico e socioeconomico e un'analisi Swap sul territorio, effettuate nel 2004-2005.
- Un protocollo d'intesa sottoscritto il 3 aprile 2006 contenente gli obiettivi concordati per la redazione del piano. Dei cinque obiettivi individuati (costruzione di un quadro generale della situazione territoriale; costruzione di un sistema insediativo sostenibile; elaborazione di un assetto infrastrutturale, insediativo e ambientale-paesistico dell'intera area; elaborazione di una proposta di riorganizzazione dei servizi pubblici e del commercio; introduzione di metodologie di monitoraggio e di valutazione ambientale strategica) i comuni sottoscrittori dovevano dividerne non meno di tre: tutti invece li hanno condivisi nella totalità.
- Un itinerario di elaborazione e condivisione suddiviso in gruppi politici e gruppi tecnici.

I contenuti principali

Dalla costruzione di un quadro conoscitivo condiviso del territorio discendono l'individuazione degli obiettivi di sviluppo; dall'approccio per sistemi la localizzazione di strutture insediative di interesse sovracomunale, l'attuazione della rete ecologica e gli indirizzi di tutela paesaggistica; dalla determinazione degli elementi di qualità dello sviluppo la quantificazione dello sviluppo comunale con i criteri per l'utilizzo e il risparmio del suolo. A questo proposito è stato introdotto il principio della compensazione ambientale come perequazione territoriale fra i comuni rispetto a scelte infrastrutturali o insediative di valenza sovracomunale.

Nel maggio del 2007 tutti i comuni e la provincia

hanno approvato all'unanimità il Piano territoriale d'area del Cremasco.

Una prima valutazione

Un'esperienza molto interessante, sia per la capacità di relazione e partecipazione messa in campo, sia per la costruzione di obiettivi generali di qualità dello sviluppo. Fra le criticità possibili metterei l'aspetto della verifica puntuale dell'applicazione delle scelte maturate, cioè il monitoraggio e la valutazione costante. La provincia se ne dovrà far garante. I risultati concreti, soprattutto per i comuni, possono essere così riassunti:

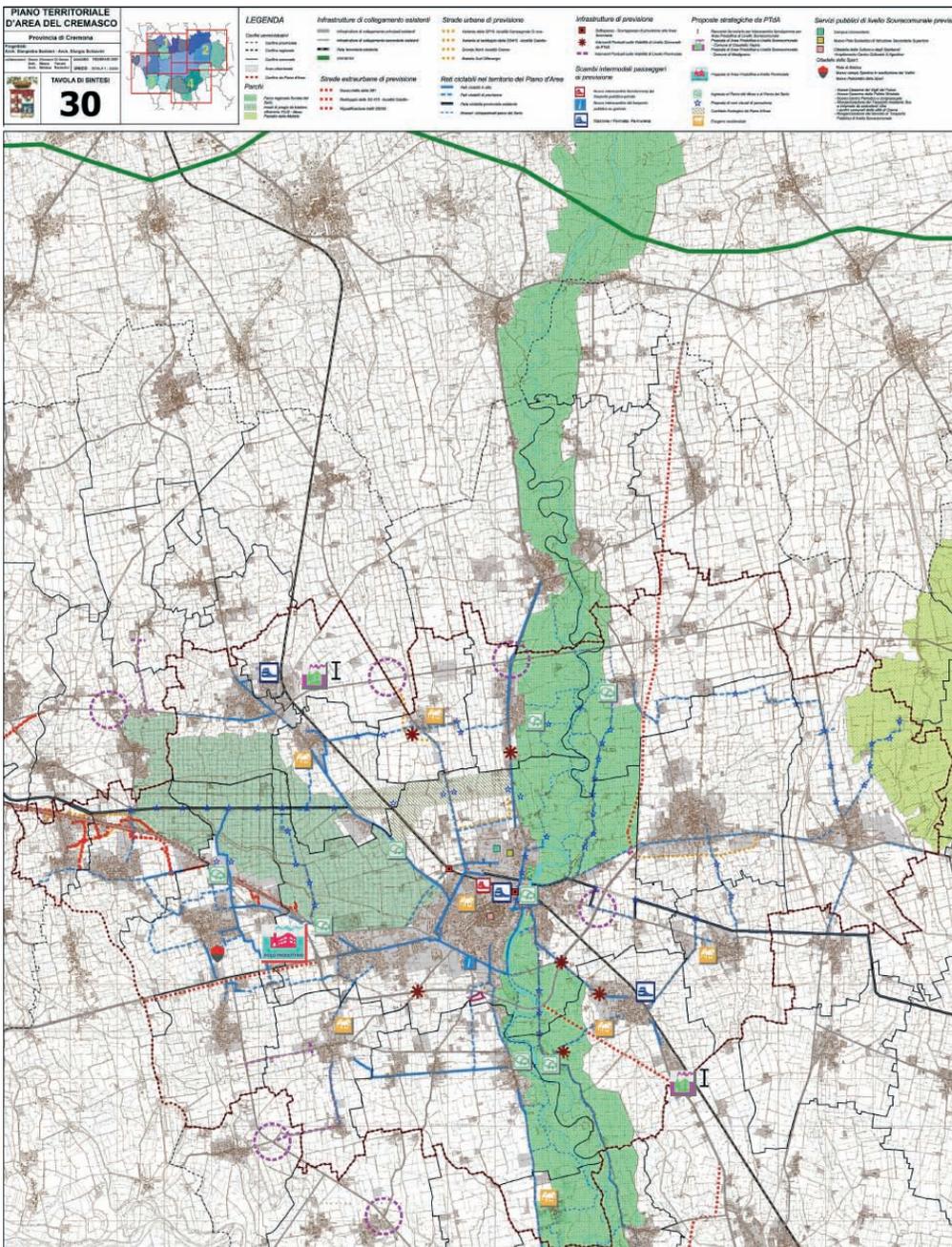
- i comuni esprimono progettualità su area vasta, nei confronti della provincia e della regione, andando oltre i propri confini;
- propongono scenari di sviluppo del proprio territorio,

attraendo risorse dai bilanci provinciale e regionale nonché dai fondi strutturali europei;

- concordano piani di sviluppo di aree residenziali, produttive e commerciali di tipo esogeno (cioè sovra-comunali) nelle sole aree definite compatibili, superando il concetto "un'area sotto ogni campanile";
- definiscono progetti infrastrutturali e sulla mobilità;
- ottengono finanziamenti dalla regione per l'elaborazione dei propri PGT.

Tutto questo con gli strumenti degli accordi di programma e delle convenzioni e, soprattutto, con un obiettivo condiviso e declinato che riguarda la riduzione del consumo del suolo e lo sviluppo sostenibile.

** Vicepresidente e Assessore Territorio e Mobilità della provincia di Cremona.*



Piano territoriale d'area del cremasco. Tavola di sintesi



Intese con i comuni della provincia di Lecce per la valorizzazione del Salento

Massimo Evangelista*, Fernando Moschettoni**

Il Piano territoriale di coordinamento provinciale della provincia di Lecce contiene una descrizione del Salento contemporaneo che fornisce un quadro completo e sistematico delle recenti trasformazioni di questo territorio. Trasformazioni importanti, spesso poco o mal governate dagli strumenti urbanistici comunali, hanno modificato radicalmente la struttura insediativa del Salento.

In un territorio dal dolce modellato come quello salentino, infatti, pochi elementi hanno opposto resistenza al disperdersi degli insediamenti residenziali e produttivi, e ciò ha determinato un uso progressivamente più allargato del territorio nel quale lo spazio delle pratiche urbane non coincide più con i limiti della città compatta; il risultato finale di tale processo è la formazione di un nuovo tipo di città che alcuni hanno indicato con i termini di "città diffusa" ben evidenziata cartograficamente dal confronto tra due diverse immagini: il mosaico dei piani regolatori e la carta dell'edificato esistente (fig. 1). Si tratta di immagini per alcuni versi contrapposte ed antitetiche.

All'interno di questa realtà, il PTCP propone un punto di fuga: l'immagine del "Salento come Parco", termine utilizzato nel senso contemporaneo, non solo per alludere ad un luogo del tempo libero, quanto per inten-

dere un insieme di situazioni nelle quali i caratteri ambientali, in senso lato, concorrono in modo essenziale a costruire quelli dello svolgimento di alcune o di tutte le principali attività e pratiche sociali.

Il Piano articola entro quattro insiemi di politiche gli obiettivi e le azioni per la costruzione del "Salento come Parco".

Le *politiche del welfare* comprendono i temi della salubrità, della sicurezza, della conservazione e diffusione della naturalità, della prevenzione dei rischi, del ricorso a fonti di energia rinnovabili; del miglioramento e della razionalizzazione delle infrastrutture sociali. Particolarmente interessante è il *progetto di diffusione della naturalità* (fig. 2).

Le *politiche della mobilità* comprendono i temi del rapporto tra grandi e piccole reti della mobilità, dell'integrazione tra le diverse modalità di trasporto e della relazione tra le infrastrutture della mobilità e le diverse economie salentine, dell'accessibilità alle diverse parti del territorio. Il *progetto di mobilità* del PTCP (fig. 3) propone di uscire dalla sola idea di realizzare nuove infrastrutture stradali che gerarchizzino ulteriormente il territorio salentino e suggerisce una serie di piccoli interventi diffusi per utilizzare al meglio ed in modi integrati (miglioramento della sicurezza e del

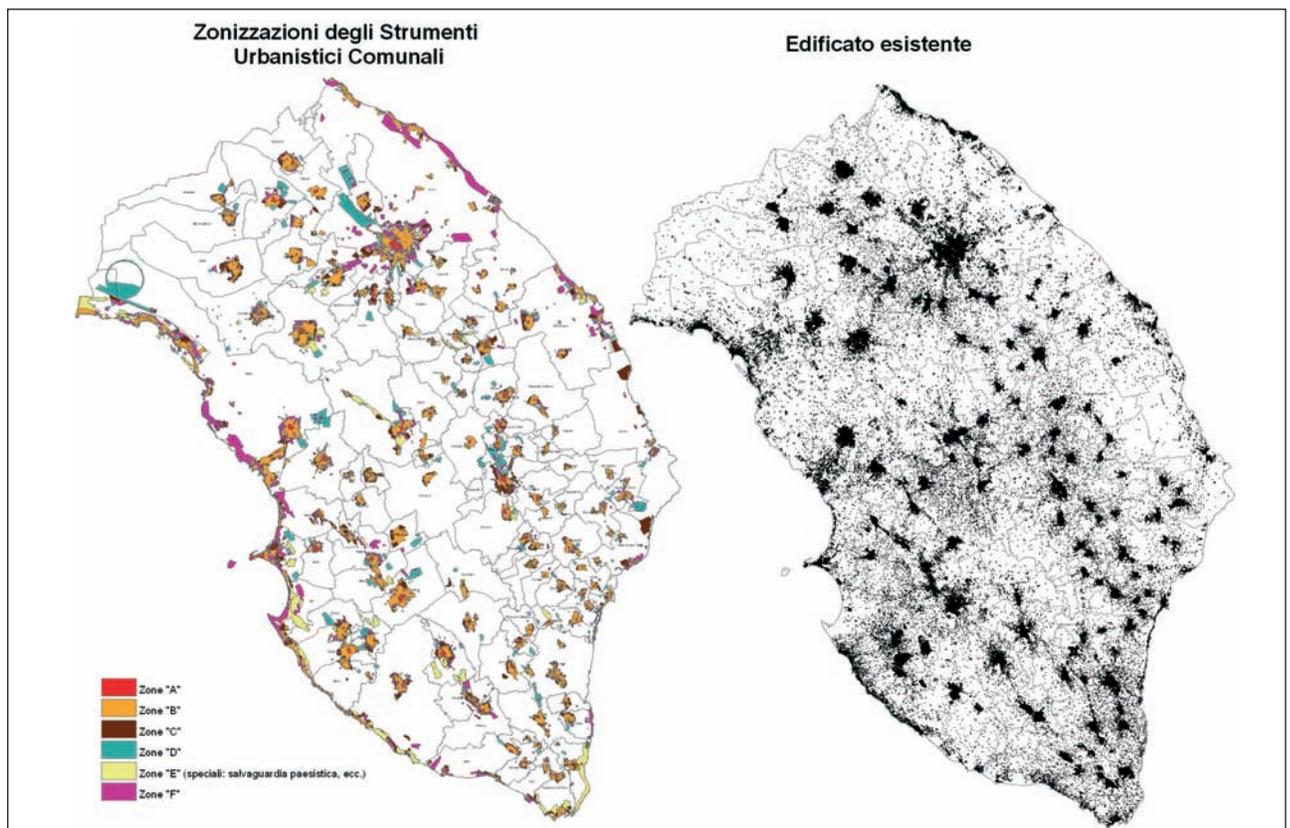


Figura 1 - Mosaico Prg e carta, edificato esistente

comfort) le caratteristiche della viabilità interna esistente.

Le *politiche della valorizzazione* comprendono i temi dell'agricoltura d'eccellenza, dell'integrazione tra concentrazione e dispersione produttiva, del *leisure*. Il *progetto di Salento come Parco* (fig. 4), illustrato nelle politiche della valorizzazione, si articola nel riconoscimento, messa in evidenza, tutela e valorizzazione, entro il territorio salentino, di *strati, stanze e circuiti*. Le *politiche insediative* affrontano i temi della concentrazione e della dispersione insediativa tenendo conto della compatibilità e dell'incompatibilità tra i diversi scenari predisposti dal piano e indagando le prestazioni che le diverse parti del territorio salentino offrono. Il PTCP ha un'ambizione forte: quella di sostenere che il Salento può essere un territorio di nuova modernità. Un territorio che mette a punto un modello di *sviluppo diffuso e nello stesso tempo eco-compatibile*; un'idea che si oppone a quella tradizionale dei "poli di sviluppo", della concentrazione cioè di un numero limitato di interventi di grandi dimensioni ed affidati ad un numero ristretto di operatori, in pochi luoghi e settori. Tranne per gli interventi di stretta competenza provinciale, per i quali il PTCP detta regole precise immediatamente applicabili, la completa attuazione del PTCP avverrà attraverso un sistema fondato sulla costruzione di "intese" tra la provincia, i comuni e gli altri enti impegnati sul territorio.

Le *intese* previste dal PTCP di Lecce, che rappresentano un esempio concreto di copianificazione, sono, in sostanza, accordi su base volontaria tra provincia e altri enti, finalizzati a ricercare condivisione sui grandi temi di interesse generale (politiche dell'acqua, dell'e-

nergia, della difesa del suolo, del paesaggio, ecc.), per la tutela e la valorizzazione del territorio.

* Dirigente Servizio Gestione territoriale della provincia di Lecce.

** Ufficio Cartografico della provincia di Lecce.

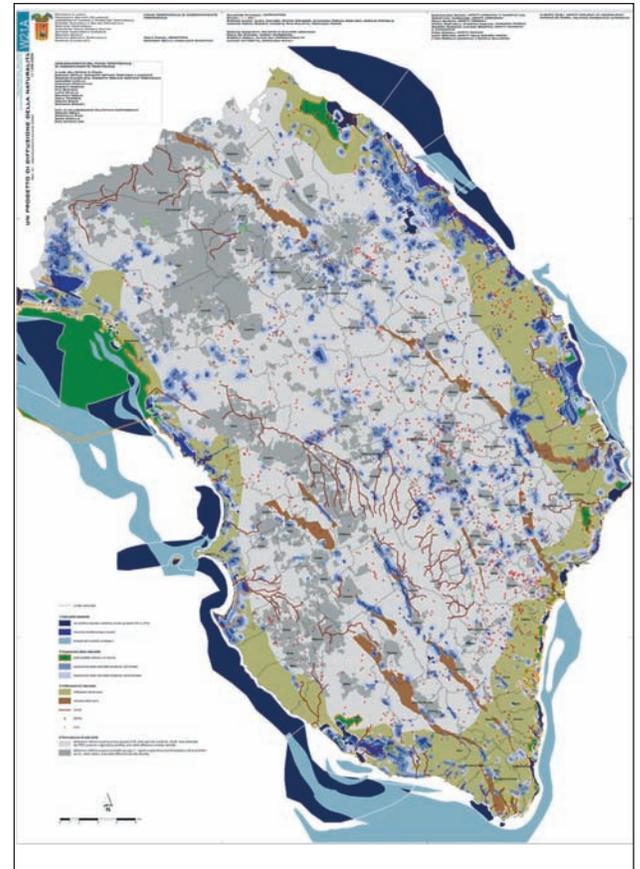


Figura 2 - Progetto di diffusione della naturalità

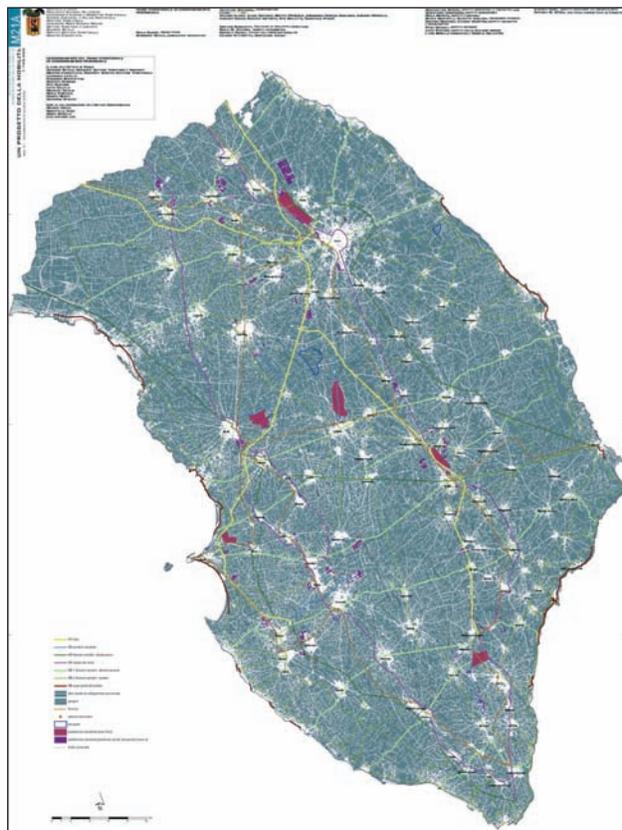


Figura 3 - Progetto di mobilità

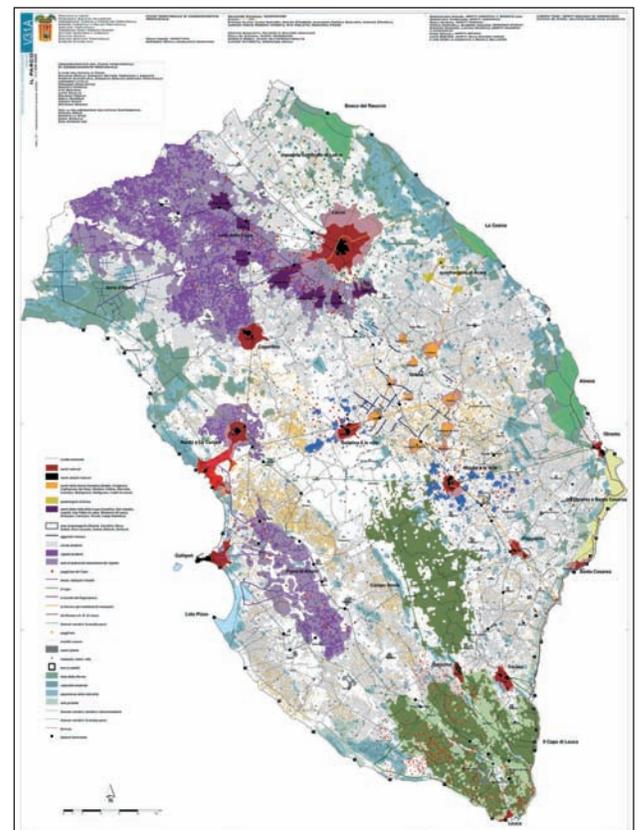


Figura 4 - Progetto di Salento come parco



Atlante del paesaggio e modello strutturale nel PTCP di Perugia

Palmiro Giovagnola*, Paola Buoncristiani**

Negli otto anni di attività nel coordinamento della pianificazione urbanistica comunale, dopo la prima approvazione del PTCP, la provincia di Perugia è venuta a definire in maniera sempre più chiara il proprio ruolo all'interno del quadro istituzionale. La funzione di raccordo, coordinamento e indirizzo, affidata alle province dalla normativa nazionale si è andata strutturando in rapporto alla scelta dell'impostazione del piano secondo il "modello strutturale". Tale modello viene ritenuto quello che meglio può garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e l'attuabilità delle scelte attraverso un processo di pianificazione condivisa, di "copianificazione". Il piano strutturale, infatti, non compete con le scelte delle altre istituzioni ma crea condizioni e strumenti finalizzati a valutare la loro sostenibilità.

La regione Umbria con la Lr. 28/95, anticipando alcuni contenuti propri della riforma del Titolo V della Costituzione, ha indirizzato in forma integrata la gestione paesaggistica, ambientale e urbanistica del proprio territorio attribuendo ai piani provinciali il valore di piano paesaggistico e quello di piano di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo, nonché delle bellezze naturali. Questa competenza specifica ha connotato profondamente l'identità del piano, favorendo e valorizzando la funzione di coordinamento orizzontale e verticale dell'attività pianificatoria e quella di traduzione a scala territoriale delle attese dei programmi e dei piani formulati in una dimensione di settore.

L'approccio al paesaggio è divenuto momento centrale della pianificazione, facendo emergere, a fianco delle funzioni tradizionali, la capacità del piano di leggere il territorio da un punto di vista più ampio, organico ed integrato, e la sua caratterizzazione quale strumento di verifica della coerenza e dell'efficacia, in termini di sostenibilità, delle scelte ai vari livelli istituzionali.

La delega in materia paesaggistico ambientale è stata recentemente messa in discussione richiamando la necessità di un quadro normativo chiaro ed organico sulla pianificazione d'area vasta, che delinei sinergie interistituzionali atte ad agevolare la funzione di coordinamento territoriale provinciale ed non disperdere le competenze maturate dal piano.

L'Atlante del paesaggio

Il piano, con l'impostazione in quattro Sistemi paesaggistici e centododici Unità di paesaggio, fin dall'inizio

del suo processo formativo ha affrontato il tema del paesaggio in coerenza con i principi della Convenzione Europea. Tale strumento *in progress*, in aggiornamento permanente, finalizza gli studi sul paesaggio inerenti la variante in corso alla redazione dell'Atlante del Paesaggio articolato in due sezioni: l'Atlante delle unità di paesaggio e l'Atlante del paesaggio percepito dalla rete viaria principale.

Nella prima sezione le Unità di paesaggio provinciali sono state articolate su quattordici tipologie di paesaggio indicative delle varie realtà del paesaggio umbro: quelle in cui prevalgono i caratteri della naturalità, dell'ambiente agricolo, della città e dell'urbano. Ogni Unità di paesaggio è stata oggetto di una valutazione quali-quantitativa che ne ha stimato il peso paesaggistico ed ha portato a definire criticità, qualità ed obiettivi paesaggistici relazionati a specifici strumenti di attuazione come il Piano di sviluppo rurale.

La seconda sezione, l'Atlante del paesaggio percepito dalla rete viaria principale, costituisce il risultato dell'approfondimento del tema viabilità e paesaggio e sviluppa l'idea del rapporto "Immagine dell'Umbria-rete viaria" come immagine di un territorio percepito dinamicamente da settantaquattro tracciati stradali ritenuti strategici. La percezione, e quindi anche quella visiva, in una sorta di simulazione attualizzata dell'esperienza originaria del *Grand Tour*, viene intesa come uno degli elementi di conoscenza del paesaggio, forma e contenuto del territorio.

Attraverso un processo che definisce il grado di visibilità delle aree, bassa, media e alta, si arriva ad assegnare a ciascun areale, tramite specifica analisi paesaggistica, la tipologia di paesaggio corrispondente e ad introdurre alcuni indirizzi per il controllo delle trasformazioni. Con gli studi in itinere il Piano d'area vasta provinciale, nella sua forma di piano strutturale, intende mettere a disposizione strumenti di supporto decisionale per scelte territoriali strategiche e promuovere momenti di collaborazione tra soggetti competenti e portatori d'interessi per la tutela e la valorizzazione del paesaggio umbro.

* Vicepresidente ed Assessore PTCP e Urbanistica della provincia di Perugia.

** Responsabile Ufficio PTCP della provincia di Perugia.



PAI e PTCP un rapporto difficile: il caso di Parma

Sergio Peri*, Fiorella Felloni**

La provincia di Parma ha intrapreso il difficile percorso di adeguamento del PTCP al Piano di Assetto Idrogeologico, finalizzato alla definizione dell'intesa con l'Autorità di bacino del fiume Po. Il raggiungimento dell'intesa porterebbe il PTCP ad avere "valore ed effetti" del PAI, così come previsto dalle norme nazionali e regionali in vigore. Le attività sono state svolte in riferimento a quanto stabilito dall'Accordo preliminare, stipulato (2004) fra AdB Po, regione Emilia Romagna e le province di PC, PR, RE, MO e FE, che ha previsto una stretta collaborazione interistituzionale e interdisciplinare (mediante l'insediamento di un gruppo di lavoro) e specifici approfondimenti tecnici (conoscitivi, normativi e relativi alle linee di intervento).

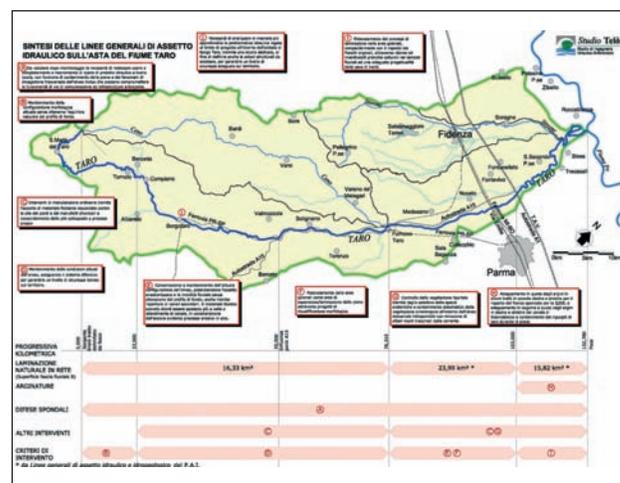
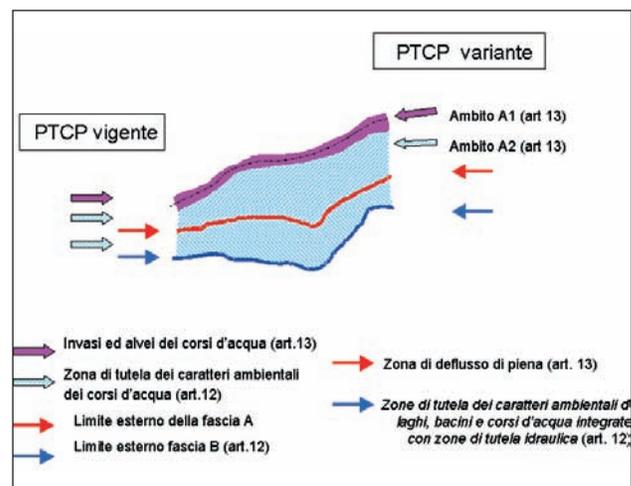
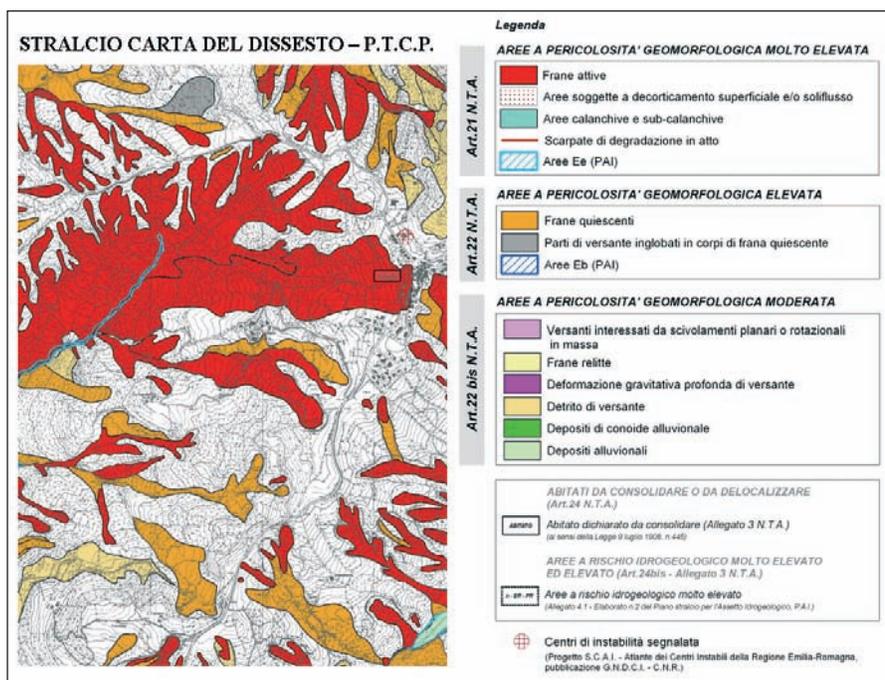
Il gruppo di lavoro (composto da rappresentanti dell'Autorità di bacino, della regione, dei Servizi tecnici di bacino e della provincia) ha seguito e partecipato alla definizione dei contenuti della variante del PTCP, adottata nel 2006, ed ha portato alla condivisione dei seguenti elaborati del PTCP: aggiornamento della carta del dissesto in scala 1:10.000, estensione delle analisi idrauliche, integrazione delle norme del PTCP con PAI e PTPR per gli ambiti fluviali e i dissesti di versante, redazione della relazione tecnico-normativa di confronto fra PTCP e PAI.

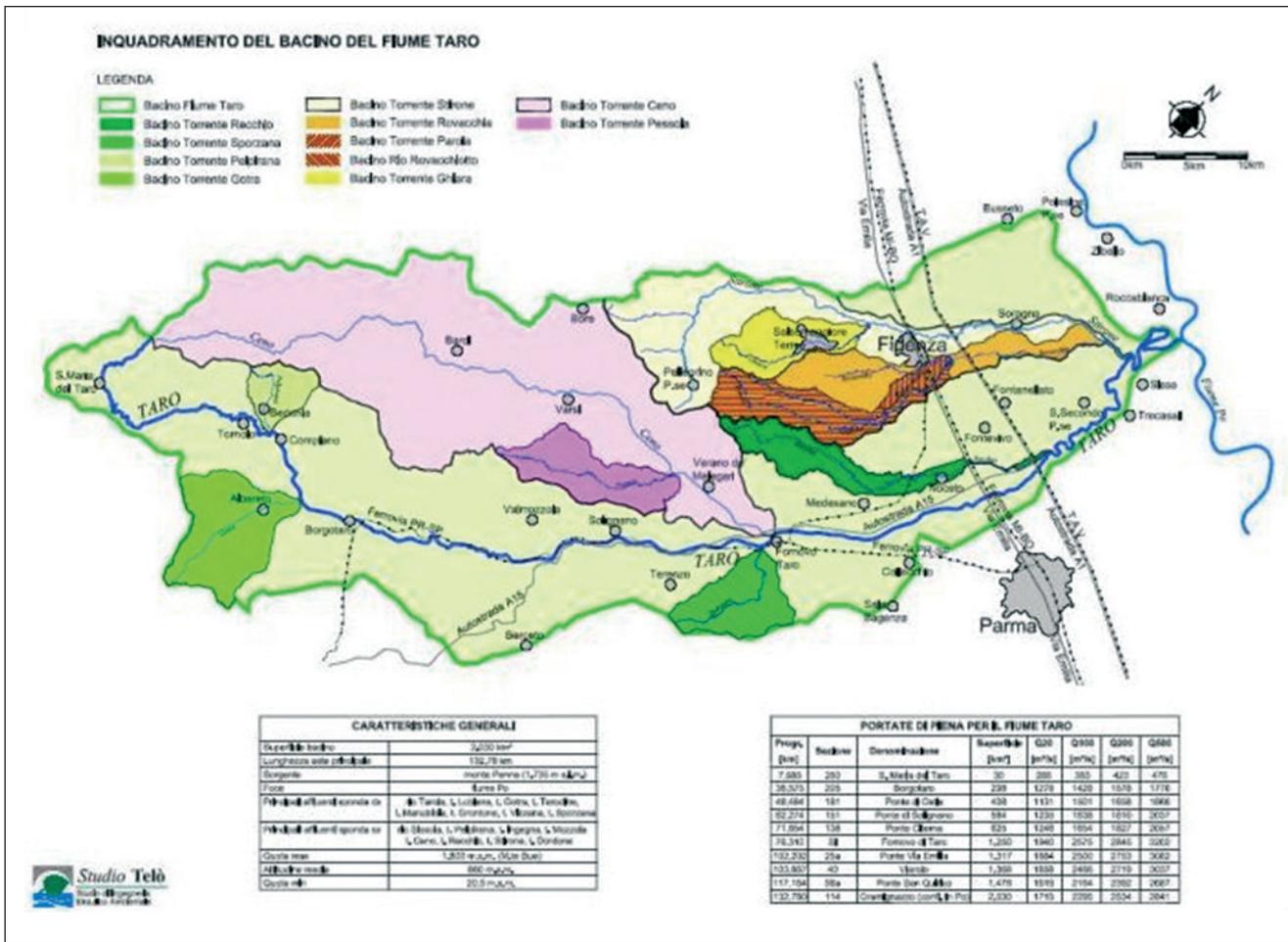
Il gruppo di lavoro è stato inoltre attivo nella fase successiva di controdeduzione delle osservazioni pervenute (59 relative alle tutele fluviali e ai dissesti di versante) e delle riserve regionali. In tale fase sono state

operate scelte rilevanti, per esempio in riferimento alla decisione di respingere richieste di riconsiderazione delle tutele fluviali per ambiti fluviali (principalmente i tratti di pianura dei principali corsi d'acqua provinciali) interessati direttamente dal PAI.

Nel dicembre 2007 è stata approvata dal Consiglio Provinciale la variante. Resta però da concludere la fase finale, cioè l'atto di stipula dell'Intesa con l'Autorità di bacino. Le motivazioni della mancata conclusione dell'iter procedurale dell'intesa sono al momento di carattere contingente (manca la nomina del Segretario Generale dell'Autorità di bacino che ha competenza di firma), ma rimangono comunque irrisolti altri aspetti di particolare rilevanza, non è cioè ancora stato possibile precisare i contenuti stessi dell'intesa.

Al momento attuale si possono pertanto evidenziare le principali questioni aperte e delineare le aspettative della provincia rispetto a questo difficile e lungo processo:





- Quali saranno le procedure ancora da espletare, una volta acquisita formalmente l'intesa con l'AdB? Riapprovazione in Consiglio Provinciale? Nel caso l'AdB subordini l'intesa ad ulteriori perfezionamenti degli elaborati, occorrerà riacquisire l'intesa regionale?
- Quali saranno le implicazioni dell'intesa? Ad es., il PTCP potrà operare autonomamente varianti normative e cartografiche al PAI, finora non oggetto di modifiche da parte della variante di adeguamento, anche in vista della nuova fase di pianificazione della provincia, relativa agli aspetti del paesaggio?

- Sarà effettivamente efficace il PTCP in relazione al suo ruolo di indirizzo e coordinamento degli interventi di assetto idraulico e idrogeologico programmati e attuati dai servizi tecnici regionali competenti?
- Sarà possibile mantenere aperto il confronto con le altre amministrazioni in fase di attuazione e monitoraggio del PTCP (regione, AdBPo) per aspetti/esigenze di riconsiderazione delle metodologie adottate e per scelte/problematiche di scala vasta?

* Dirigente Area Pianificazione territoriale della provincia di Parma.
 ** Consulente della provincia di Parma.



Il PTCP della provincia di Padova: un documento strategico con valenza territoriale

Antonio Buggin*

Il Piano territoriale di coordinamento della provincia di Padova è stato adottato nel mese di luglio del 2006, a due anni dall'entrata in vigore della nuova legge urbanistica del Veneto, la n. 11 dell'aprile 2004. Il legislatore regionale, sulla scorta delle modifiche introdotte agli articoli 117 e 118 della costituzione, affida alla pianificazione provinciale la tutela di quegli interessi pubblici che per loro natura oltrepassano la dimensione comunale e non potrebbero essere curati in modo adeguato dai piani comunali. Questo complesso di competenze attinenti alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in senso ampio, conformemente a quanto previsto dall'articolo 57 del decreto legislativo n. 112 del 1998, conferiscono al piano una capacità prescrittiva nell'indicare gli obiettivi di protezione ambientale che devono essere realizzati dagli strumenti urbanistici inferiori, nel rispetto delle competenze comunali, cui è rimesso il compito di individuare il modo più opportuno attraverso il quale conseguire questi obiettivi.

L'amministrazione provinciale ha avviato parallelamente al PTCP la formazione del Piano strategico territoriale (PST). Questi due documenti, che hanno in comune il territorio, risultano integrati ed interdipendenti, l'uno che alimenta ed attua quanto previsto dall'altro, contribuendo al disegno di un percorso virtuoso di crescita dell'economia provinciale in generale e nei settori più caratteristici nel rispetto del principio di sostenibilità.

Centralità geografica e centralità strategica

La centralità geografica del territorio provinciale nella regione del Veneto e il suo essere punto di snodo dei grandi assi di comunicazione (fig. 1) hanno fatto di Padova un luogo privilegiato per l'insediamento di imprese ad alto contenuto tecnologico e di servizi innovativi per l'area metropolitana veneta. Si tratta di un centro metropolitano che aspira a diventare nodo di reti globali, il cui dinamismo lo candida ad attrarre nuove funzioni di carattere nazionale e internazionale. Nei prossimi anni la competizione e le alleanze nei mercati internazionali potranno modificare le gerarchie dei territori in relazione alla loro capacità di cogliere le opportunità con strategie capaci di anticipare i mutamenti. Rispetto al passato queste sfide non possono più essere affrontate con la sola programmazione pubblica ma richiedono una maggiore integrazione e un maggior coordinamento delle funzioni economiche, sociali e culturali presenti sul territorio.

Il piano ha valutato lo scenario tendenziale del territorio, in una prospettiva di 10-15 anni, simulando gli effetti delle grandi opere infrastrutturali che ricadono nel territorio veneto (oggi programmate) come già realizzate:

- la Nuova Romea Commerciale (collegamento Roma-

- Orte con Venezia);
- il prolungamento a sud dell'Autostrada A31;
- l'autostrada Pedemontana Veneta;
- il Passante Autostradale di Mestre;
- la nuova SS 10 "Padana Inferiore";
- le complanari all'autostrada A4 da Brescia a Padova;
- l'asse plurimodale nell'idrovia Padova - Venezia.

Questo scenario analizza il processo in atto da tempo nella pianura centrale veneta, un processo di redistribuzione di popolazione che vede le città e gli altri centri maggiori in fase di calo demografico, più o meno marcato, a fronte di una crescita delle loro cinture. Questo processo di sub-urbanizzazione tende ad aumentare l'occupazione degli spazi rurali liberi attorno ai centri urbani, favorito anche dal rapporto qualità-prezzo degli alloggi, e dove la struttura stessa del mercato del lavoro si va diversificando e arricchendo di opportunità, in precedenza assenti nel contesto rurale. Il processo produce una micro-infrastrutturazione dello spazio per le esigenze residenziali e si affida invece alla preesistente infrastruttura relazionale viaria di breve-medio raggio per i collegamenti pendolari di accesso al lavoro e ai servizi. In questo scenario (figura 2), se non si intervenisse con il PTCP, l'effetto dell'impatto tendenziale porterebbe a:

- un aumento del 23% delle ore oggi impiegate per spostarsi;
- una riduzione del 4% della velocità media nella rete stradale provinciale.

Lo scenario programmatico del piano tende pertanto a ridurre questi impatti, con la previsione di nuova viabili-

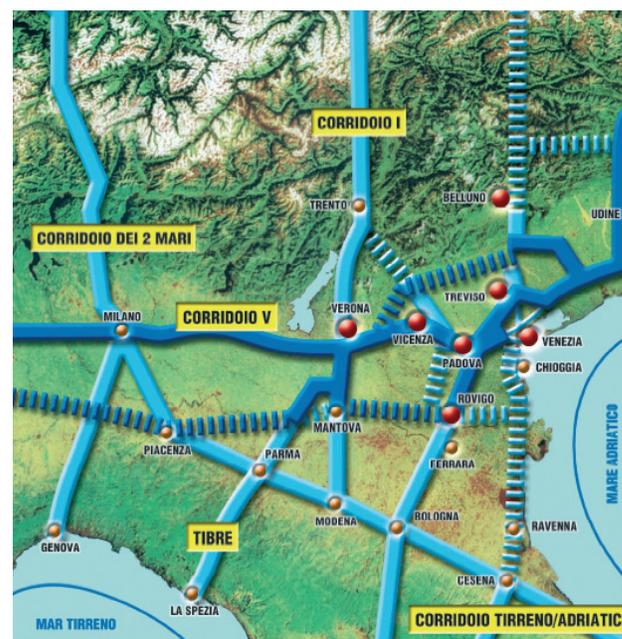


Figura 1

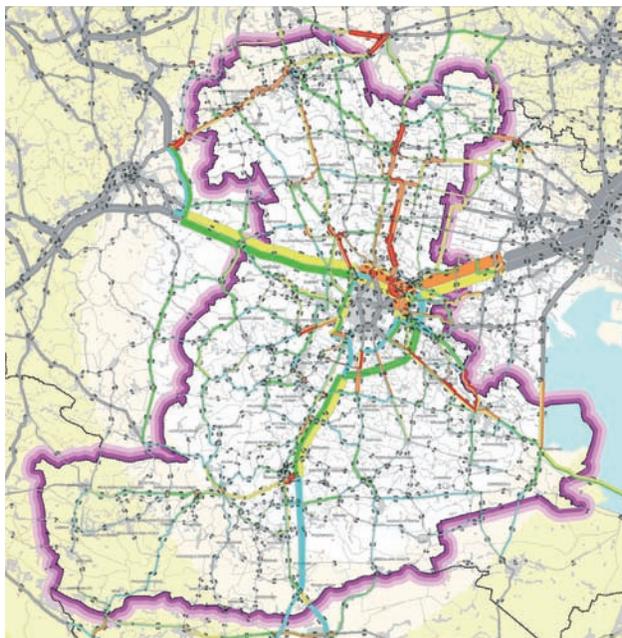


Figura 2

tà, in *primis* il Grande Raccordo Anulare attorno al nodo della città di Padova, per separare il traffico di attraversamento da quello di collegamento; la risoluzione di questo nodo ha riflessi positivi sull'intera rete provinciale. Attorno a questo Grande Raccordo Anulare, sono stati individuate (figura 3) delle aree di prossimità ai Nodi di Interscambio, ossia aree in cui sono presenti, a breve distanza, caselli autostradali, stazioni ferroviarie relative al Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale (treni con frequenza di 15 minuti) e viabilità di grande scorrimento (Raccordo Anulare e tangenziali) attorno al nodo della città di Padova. Il piano indica la necessità di riorganizzare i contesti urbani dei comuni dell'area metropolitana di Padova (18 comuni) ricollocando i grandi attrattori/generatori di traffico (funzioni ospedaliere, istruzione di livello superiore, etc.) attorno a questi nodi.

L'integrazione e la sussidiarietà con gli enti locali

Il piano individua nove ambiti (figura 4) nei quali, attra-

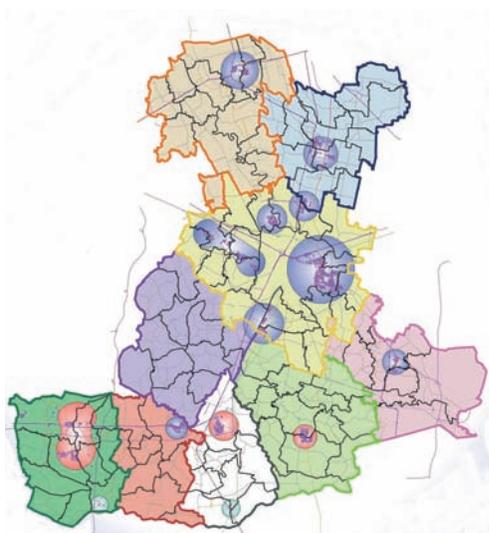


Figura 4

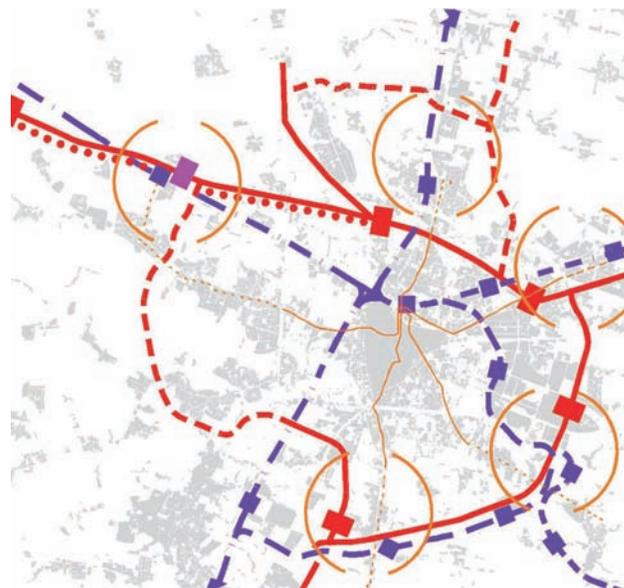


Figura 3

verso la formazione di Piani di assetto del territorio intercomunali (PATI) vengono coordinate le scelte strategiche di rilevanza sovracomunale, in funzione delle specifiche vocazioni territoriali. I temi sviluppati nei PATI, concordati con le amministrazioni comunali e con il coordinamento provinciale, sono:

- la definizione della viabilità di carattere sovracomunale, valutando tracciati alternativi nel rispetto della rete definita dal PTCP (figura 5);
- assetto delle aree produttive, con un massimo di ampliamento del 5% per quelle comunali e un 10% o più per il polo produttivo individuato in ogni ambito (con ripartizione degli oneri tramite la perequazione territoriale);
- difesa del suolo (zone di esondazione);
- servizi a scala sovracomunale;
- sistema ambientale (rete ecologica, tutela degli ecosistemi, beni paesaggistici, etc.)
- utilizzo di fonti di energia rinnovabile.

* Consulente della provincia di Padova.



Figura 5



Dal Rapporto di monitoraggio al programma per il nuovo PTC della provincia di Massa - Carrara

Teresa Zattera*, Fabrizio Cinquini **

Il Rapporto di monitoraggio sullo stato del "governo del territorio" rappresenta una importante verifica delle esperienze di pianificazione e programmazione che, a vario titolo, si sono succedute e applicate in circa un decennio nella provincia di Massa-Carrara. Si tratta di un periodo decisivo in quanto coincidente con la fase di sperimentazione della Lr 5/1995. In particolare, anche sulla spinta della recente Variante al PTC di adeguamento e conformità al PIT regionale, si è inteso verificare lo stato di attuazione della pianificazione di livello provinciale e al contempo valutare le dinamiche e i processi da questa innescati sulle attività di livello locale. In questo quadro l'attenzione della provincia si è inoltre rivolta al confronto delle relazioni che la pianificazione territoriale instaura con la programmazione settoriale al fine di valutare le possibili interconnessioni anche alla luce dei nuovi compiti assegnati al PTC dalla nuova Lr 1/2005.

Tenendo a riferimento gli eventi richiamati, che di fatto sanciscono la conclusione di una prima generazione di "piani" in Toscana e in provincia di Massa-Carrara, la provincia, anche al fine di delineare gli elementi idonei alla definizione degli atti preparatori alla costruzione del nuovo PTC, ha definito un documento di natura tecnica articolato in tre parti. In particolare:

- la prima, finalizzata a rendicontare lo stato di attuazione della pianificazione territoriale e urbanistica di livello provinciale e comunale, volta in dettaglio a valutare i livelli di coerenza raggiunti, il quadro strategico che da questi viene delineato, il dimensionamento del carico insediativo e le conseguenti verifiche di sostenibilità attivate;

- la seconda, finalizzata a creare un regesto aggiornato della pianificazione e programmazione settoriale messa in atto dalla provincia, individuando eventuali punti di forza (eccellenza) o di debolezza (insufficienza), verificando lo stato delle collaborazioni intersettoriali interne all'ente, al fine di valutare le dirette relazioni con il PTC vigente, nonché di delineare strategie e attività preliminari di natura metaprogettuale;

- la terza finalizzata a verificare la quantità e qualità dei quadri conoscitivi esistenti e delle banche dati presenti nel sistema informativo geografico provinciale allo scopo di valutare le reali necessità di aggiornamento, nonché le ulteriori ricerche da svolgere, con l'obiettivo di garantire un sistema di conoscenze ritenuto idoneo ad assicurare la predisposizione del nuovo PTC e le attività valutative di carattere integrato, secondo le indicazioni di legge.

In chiave "propositiva", il quadro delle programmazioni settoriali, le valutazioni sui contenuti dei piani comunali e le riflessioni in ordine al ruolo della pianificazione territoriale emerse attraverso l'attività di monitoraggio sembrano aprire all'esigenza, nel futuro PTC, di un attento approfondimento delle tematiche d'integrazione territoriale ed

in particolare al riconoscimento, programmazione, gestione e controllo dell'armatura territoriale costituita dall'insieme delle "reti" ambientali, culturali, infrastrutturali, ecc., pensate come fili che collegano ordinarietà ed eccellenze, valori e criticità, attraversando ed attrezzando il territorio. In questo quadro le interpretazioni reticolari possono offrire una chiave interessante di descrizione e rappresentazione delle strutture territoriali e delle relazioni che le caratterizzano e che possono anticipare contenuti e indicazioni di tipo strutturale strettamente connesse con gli "Statuti del territorio" indicati dalla nuova Lr Toscana. Inoltre nell'espletare un'azione orientata alla cura degli interessi, alla promozione dello sviluppo della comunità, l'esperienza riguarda anche specifiche istanze di coordinamento che possono essere assunte in seno alla pianificazione provinciale; in particolare:

- quelle volte a derimere o attenuare i conflitti tra le comunità locali, superando in primo luogo i limiti imposti dai perimetri amministrativi che talvolta impediscono una definizione coerente tra ipotesi di pianificazione locale e effettivi assetti territoriali, ed in secondo luogo orientando le diverse aspirazioni allo sviluppo e alla crescita della comunità verso un unico congruente obiettivo strategico in modo da cumulare (in un unico fattore di scala) le opportunità e le risorse;

- quelle volte al riconoscimento degli elementi e delle forme di "unitarietà" (sociale, culturale, ambientale, territoriale, paesistica) riconoscibili in modo da contribuire a cogliere le coerenti relazioni tra le diverse partizioni geografiche e a promuovere attività solidali tra le diverse comunità locali e forme di cooperazione sovralocali.

Se il nuovo PTC deve essere infatti inteso come strumento di pianificazione e programmazione, in cui la prima è volta a garantire la tutela dei diritti al godimento del territorio e dei paesaggi, alla salubrità dell'ambiente, alla fruizione pubblica delle risorse; mentre la seconda deve assicurare gli orientamenti per il coordinamento delle strategie di sviluppo economico, sociale e culturale; sembrerebbe percorribile l'ipotesi che il PTC assolvere prioritariamente il compito di determinare gli assetti organizzativi delle comunità locali secondo i diversi apparati funzionali (insediamenti, strutture ed infrastrutture). In questo quadro la provincia può assumere quindi un ruolo di "regia", tra le diverse istanze locali, al fine di assicurare quei livelli di efficienza e di elevata qualità delle "reti" precedentemente richiamate che risultano il presupposto di qualsiasi forma di collaborazione locale.

* Responsabile Servizio Programmazione territoriale SIT della provincia di Massa Carrara.

** Architetto, consulente per la formazione del nuovo PTC di Massa - Carrara.

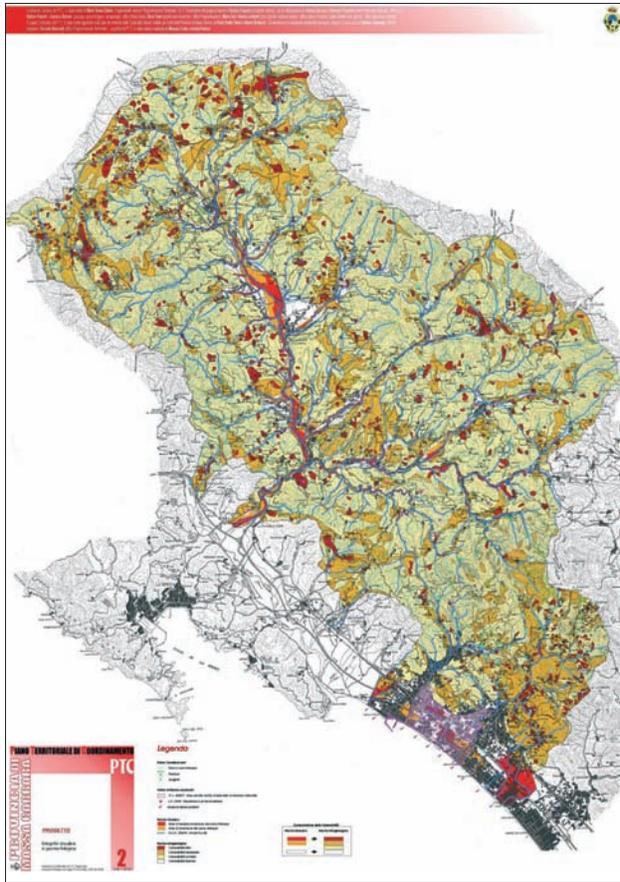


Figura 1. PTC vigente, integrità idraulica e geomorfologica (originale scala 1:50.000)

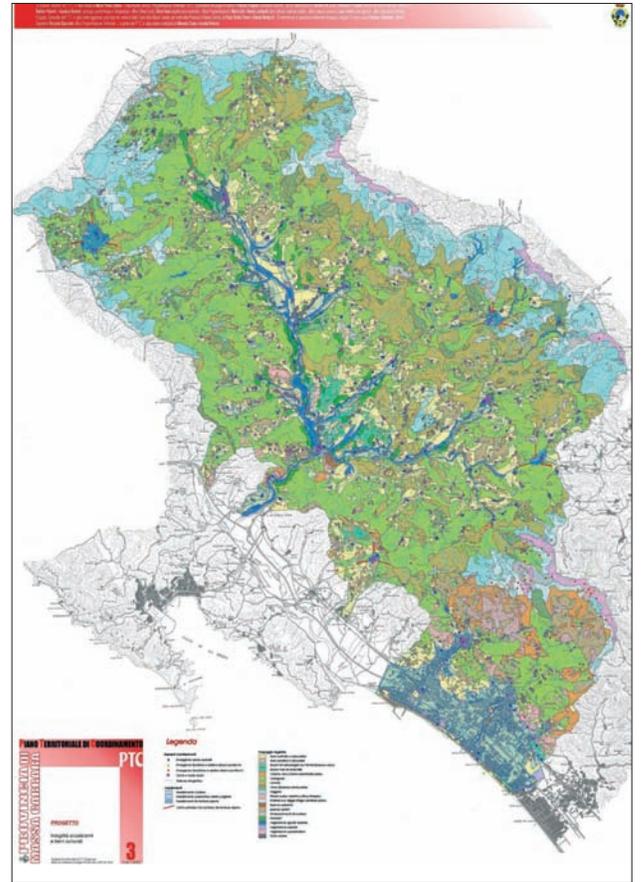


Figura 2. PTC vigente, ecosistemi, insediamenti e beni culturali (originale scala 1:50.000)

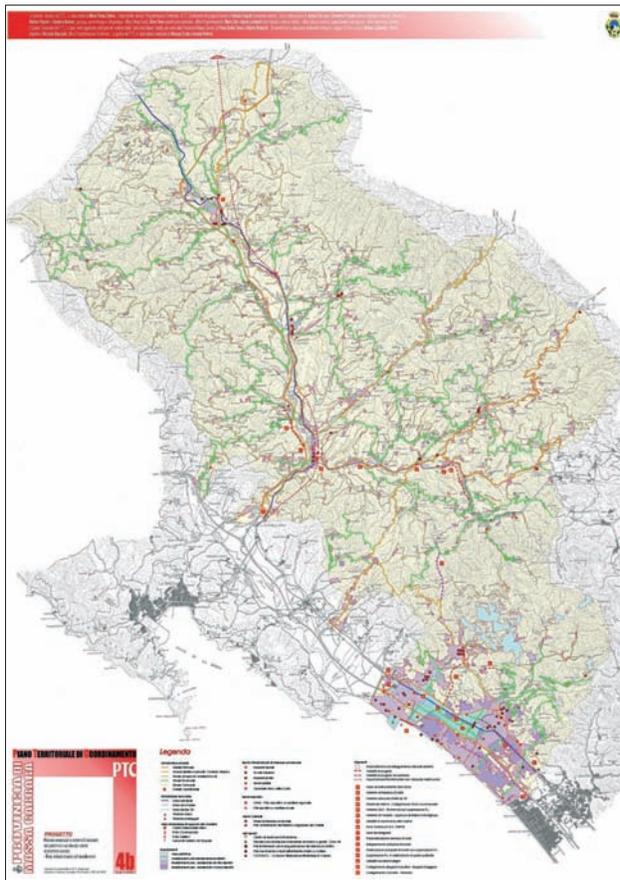


Figura 3. PTC vigente, rete infrastrutture e servizi di livello sovrilocale (originale scala 1:50.000)

PIANI DI SETTORE	DISCIPLINA DEL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE										
	INTEGRITA' DELLE RISORSE							SISTEMA FUNZIONALE PER L'AMBIENTE	SISTEMA FUNZIONALE DEL TERRITORIO PER IL VALORE ECONOMICO-SOCIALE	SISTEMI TERRITORIALI OBIETTIVI E INVARIANTI	
	Aria	Acqua	Fragilità idraulica, suboceanica	Geomorfologica, suboceanica	Ecosistemi della flora e della fauna	Reti infrastrutturali	Insediamenti				Beni culturali
Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Piano Faunistico-Venatorio Provinciale 2006-2010	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Piano strategico per la Promozione dei Turismo Provinciali 2006-2008	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Programma Energetico Provinciale	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Piano dello Sport 2004-2006	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Piano di Bacino dei Servizi di Trasporto Pubblico Locale	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Rapporto sullo Stato dell'Ambiente	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Piano di Indirizzo delle Attività e dei Beni Culturali 2001-2003	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Piano di Assetto Idrogeologico	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Piano Locale di Sviluppo Rurale	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Piano di Sviluppo Socio Economico Comunità Montana della Lunigiana	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Piano Assetto Idrogeologico del bacino del fiume Magra e del torrente Parmignola	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Patto per lo Sviluppo Locale P.A.S.L.	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕

Figura 4. Matrice di sistemi per la verifica delle possibili interazioni tra quadri progettuali dei Piani di Settore e PTC e la valutazione del livello di relazione con i fattori ambientali e le componenti territoriali costituenti la disciplina strategica e statutaria del PTC



La pianificazione territoriale in provincia di Pistoia: PTCP, PS, RU e le linee guida per il nuovo piano provinciale

Renato Ferretti*

Il PTCP individua gli elementi fondamentali per l'assetto del territorio e detta gli indirizzi e le prescrizioni per la redazione dei piani strutturali comunali. Il PTCP è articolato per Sistemi territoriali locali, così definiti:

- Valdinievole costituito dai comuni di Buggiano, Chiesina Uzzanese, Lamporecchio, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano Terme, Montecatini Terme, Pescia, Pieve a Nievole, Ponte Buggianese, Uzzano.

- Montagna Pistoiese costituito dai comuni di Abetone, Cutigliano, Marliana, Piteglio, Sambuca Pistoiese, S.Marcello Pistoiese, Pistoia (parte montana).

- Pianura Pistoiese costituita dai comuni di Agliana, Montale, Quarrata, Serravalle Pistoiese, Pistoia (parte collinare e di pianura).

Per ciascuno dei sistemi territoriali locali vengono specificati gli obiettivi da perseguire anche in riferimento alle tipologie di risorse definite dal PIT: la città e gli insediamenti urbani, il territorio rurale e la rete delle infrastrutture per la mobilità.

Costituiscono obiettivi generali del PTCP:

- a) la tutela delle risorse naturali del territorio, ed in particolare la difesa del suolo da rischi comuni a saturazioni di fragilità idraulica e geomorfologia;
- b) la tutela e la valorizzazione delle città e degli insediamenti di antica formazione e la riqualificazione degli insediamenti consolidati e di recente formazione;
- c) il recupero e la valorizzazione del paesaggio, dell'ambiente e del territorio rurale come risorse produttive ed essenziale presidio ambientale;
- d) la promozione delle attività economiche nel rispetto dei caratteri storici e morfologici e delle qualità ambientali del territorio;
- e) il miglioramento dell'accessibilità al sistema insediativo e della mobilità in generale attraverso il potenziamento delle infrastrutture e l'integrazione delle diverse modalità di trasporto;
- f) la razionalizzazione delle reti e dei servizi tecnologici;
- g) il coordinamento dei piani di settore provinciali, dei piani strutturali e degli altri strumenti urbanistici comunali.

Per quanto concerne lo stato di attuazione della pianificazione strutturale ad oggi i comuni di: Monsummano T., Marliana, Serravalle P.se, Cutigliano, Sambuca P.se, Larciano, Ponte Bugg.se, Chiesina Uzz.se, Pistoia, Quarrata, Borgo a Buggiano, Montecatini T., Uzzano, Piteglio, Massa e Cozzile, Pieve a Nievole, Agliana e Montale, hanno approvato il piano strutturale; quelli di Lamporecchio e San Marcello lo hanno adottato; ed i comuni di Abetone, e Pescia hanno avviato il procedimento di formazione. Dall'analisi degli elaborati di PS si può notare come nei piani adottati successivamente all'approvazione del PTCP con la procedura dell'accordo di pianificazione ex art.36

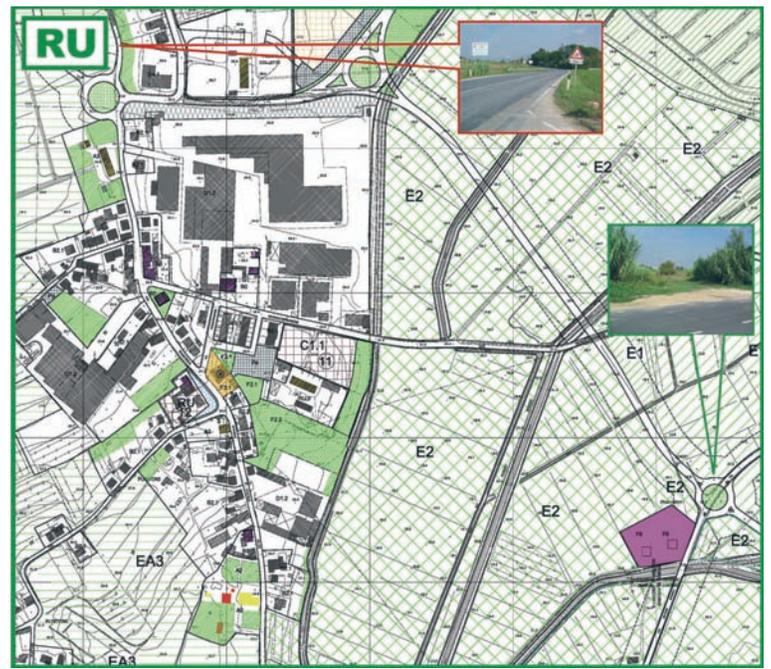
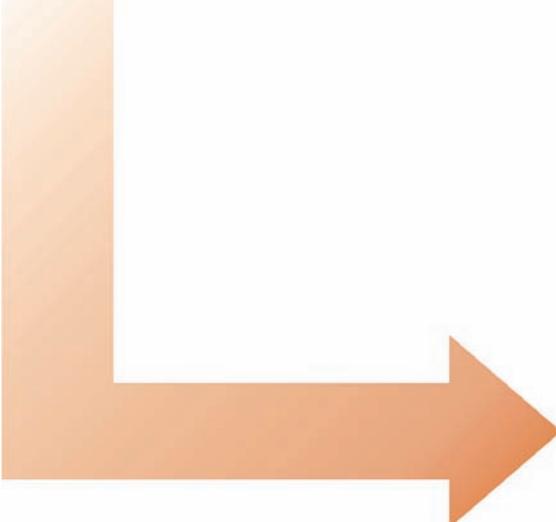
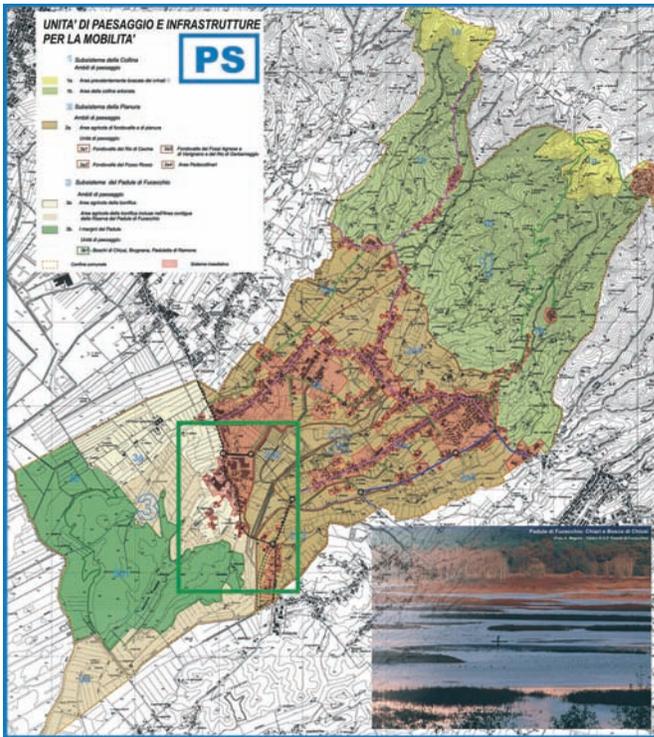
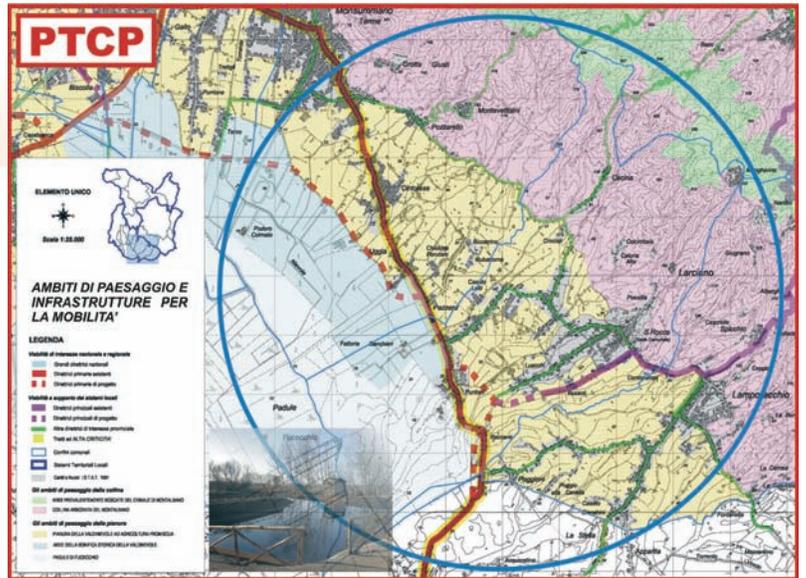
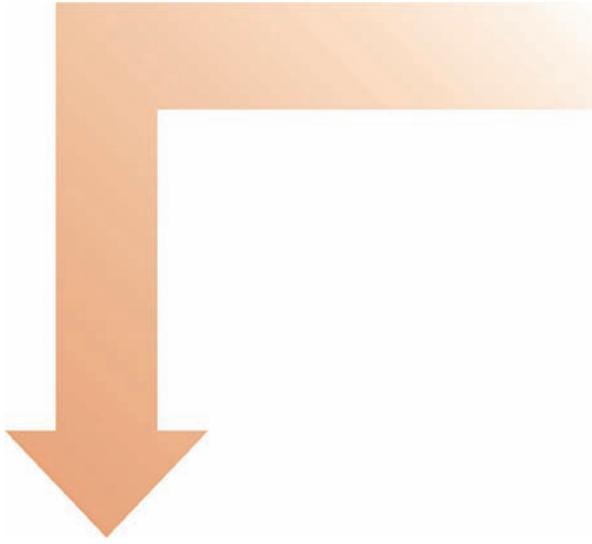
della Lr 5/95, sostanzialmente oggi mutuata dalla Lr 1/05, vi sia una sostanziale conformità al PTCP ed una piena attuazione degli indirizzi e delle prescrizioni in esso contenute. Ciò vale evidentemente ed in modo puntuale per la parte paesaggistica, per le infrastrutture d'interesse provinciale, per il dimensionamento dei piani e per la definizione dell'integrità del territorio nei suoi diversi aspetti. Per quanto riguarda i piani adottati e/o approvati prima dell'approvazione del PTCP essi saranno adeguati in sede di prima variante o di redazione del Regolamento Urbanistico. Dall'analisi dei vigenti piani strutturali si evidenzia la dimensione strategica che si esplicita attraverso l'individuazione di un sistema di obiettivi a partire dal quale viene costruito un corpus di indirizzi, criteri e parametri volti ad assicurare e implementare azioni sul territorio coerenti con gli orientamenti espressi dal piano. Certamente vi sono anche aspetti in cui il PTCP non è riuscito ad essere incisivo come:

- la localizzazione delle strutture sanitarie;
- la localizzazione degli impianti di depurazione e trattamento dei reflui e dei rifiuti;
- la localizzazione delle strutture che svolgono funzioni rare (impianti sportivi sovramunicipali), dei centri commerciali e delle grandi aree produttive.

Ciò soprattutto perché il PTCP non conforma l'uso del suolo, è scarsamente prescrittivo, e soprattutto perché prevale tuttora una visione "urbanistico-edilizia" rispetto alle nuove frontiere del governo del territorio e dei processi di sviluppo territoriali locali.

Ecco quindi che occorrerebbe apportare alcune modifiche alla vigente normativa per dare al PTCP una funzione prescrittiva per taluni interventi come ad esempio la localizzazione di aree produttive di dimensioni sovramunicipali, la funzione di Piano-progetto per la valorizzazione ed il recupero paesaggistico e soprattutto avere un legame diretto con i piani di settore e le fonti finanziarie per la realizzazione delle previsioni in esso contenute. Con la variante al PTCP di Pistoia in corso di elaborazione stiamo cercando di superare questi limiti con una coerente valutazione integrata in modo da fare le scelte di governo del territorio che coinvolgano i comuni e siano loro di supporto per la redazione degli strumenti di loro competenza. In questa direzione s'intende svolgere un'azione di concertazione nella localizzazione delle strutture sanitarie, degli impianti di depurazione e trattamento dei reflui e dei rifiuti, dei centri commerciali e delle grandi aree produttive. Inoltre attraverso un collegamento forte norme/cartografia intendiamo minimizzare la non conformabilità dell'uso del suolo, e la redazione di norme snelle e chiare, in modo da non dover essere interpretate, dovrebbe consentire l'elaborazione di un PTCP più prescrittivo.

* Dirigente del Dipartimento Pianificazione territoriale, agricoltura, turismo e promozione della provincia di Pistoia.



Interventi di discussione sui casi presentati

*Mauro Giudice**

A seguito dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione i soggetti competenti per il governo del territorio sono aumentati e, nel contempo, hanno assunto maggiore autonomia, molto spesso poco coordinata, nell'attuare le diverse politiche territoriali. A fronte di questo disegno complessivo e nazionale le diverse scelte operate a livello regionale, sia sul fronte legislativo sia su quello disciplinare, hanno ulteriormente incrementato la frammentazione e non hanno di certo aiutato a sciogliere una serie di dubbi nei riguardi della competenza, dell'opportunità e della validità dei diversi strumenti di governo messi in atto. Anzi il proliferare della strumentazione di piano ha portato a una situazione che, se proseguirà nella sua esasperazione e potenzialità operativa, potrebbe portare, di fatto, a un blocco dell'effettiva azione di governo dei diversi enti competenti.

La situazione nella realtà non è così schematicamente caratterizzata. Infatti le diverse realtà regionali hanno affrontato in maniera diversa il problema della sovrapposizione delle competenze. Da una parte individuano con chiarezza i campi e i ruoli di intervento e, dall'altra, definendo in modo specifico e puntuale i contenuti degli strumenti di piano, specificano i limiti di azione dei diversi enti (tentando di risolvere in questo modo, seppur lasciando aperti diversi spazi alle autonomie istituzionali, l'eventuale conflittualità localizzativa e operativa). Sul piano maggiormente tecnico gli ultimi anni sono stati altresì caratterizzati da alcuni fondamentali mutamenti disciplinari che hanno fatto assumere alla pianificazione del territorio una diversa connotazione rispetto alla pratica urbanistica consolidata: si tratta, essenzialmente, del riconoscimento delle tematiche ambientali (con le relative azioni di valutazione) e delle problematiche legate al paesaggio. Queste due nuove attenzioni – che pian piano si stanno inserendo a pieno diritto nei diversi strumenti di governo del territorio – hanno poca affinità con il riconoscimento dei confini amministrativi come elementi per il cambiamento delle politiche messe in atto. Anzi per affrontare queste politiche il riconoscimento dei confini può essere inteso solo ed esclusivamente come una pesante limitazione dell'attuazione di politiche coerenti con gli obiettivi e le finalità che il loro governo impone (analogo ragionamento deve essere fatto sulle politiche a rete). Le semplici considerazioni appena svolte hanno portato i comuni a intraprendere sempre più la strada dell'intercomunalità quale unico e possibile percorso (innanzitutto di carattere politico e istituzionale) in grado di superare la limitatezza di un approccio comunale non più in grado di affrontare in maniera coerente le nuove politiche che si affacciavano al panorama

del governo del territorio. Una strada, quest'ultima, estremamente complessa e problematica, ma necessaria per superare la frammentazione e la competizione e per costruire strumenti cooperativi in grado di far dialogare i diversi soggetti competenti attraverso l'assunzione di corrette procedure di copianificazione (avviando in questo modo procedure di governance sempre più coerenti con il sistema istituzionale operante a seguito della riforma costituzionale).

L'esasperazione del concetto di intercomunalità (soprattutto se estesa a un sempre maggior numero di situazioni e di realtà territoriali) mette però in crisi la dimensione provinciale – e i suoi strumenti di pianificazione – quale elemento per la concreta attuazione delle diverse politiche territoriali che, nella loro dimensione strategica, sono definite dalle regioni. In questo ambito nasce – e ovviamente deve essere risolta – la contraddizione esistente sul ruolo delle diverse pianificazioni. Se sino a pochi anni fa la ripartizione delle competenze era alquanto definita, e facilmente individuabile, oggi la tendenza in atto è maggiormente lasciata all'iniziativa dei singoli e, in quanto tale, non risolvibile se non attraverso una dimensione conflittuale degli obiettivi dei piani e dei loro strumenti di attuazione.

Tra regioni, province e comuni (soprattutto nella loro dimensione associata) deve potersi costruire un sistema sussidiario al fine di garantire una piena operatività delle scelte di piani. In questo modo superando le diverse conflittualità si potrà ridurre anche la complessità degli strumenti (e delle reciproche interrelazioni) al fine di costruire unici e condivisi obiettivi di governo e, conseguentemente, i relativi strumenti operativi per la loro attuazione. La necessità di una scelta cooperativa tra gli enti è quanto mai opportuna (forse anche a seguito di una precisa definizione dettata da una sempre più necessaria riforma nazionale in materia) per non rendere inutili e poco incisive le diverse azioni di pianificazione prodotte dagli enti competenti. Solo così forse si potrebbe realizzare un sistema di governo che sia in grado di realizzare una doppia azione: cooperativa (tra gli enti) e di copianificazione (tra gli strumenti) costruendo in questo modo un complesso di azioni che, dialogando tra loro, sia in grado di superare le limitazioni dettate dai confini amministrativi e capace di costruire progetti di tutela e di uso del territorio al passo con le richieste di sostenibilità che la società pone. Si può ritenere infatti che il sempre più diffuso ricorso alla pianificazione di area vasta (e alla intercomunalità) sia la strada obbligata per la prossima stagione di governo del territorio.

** Responsabile Settore Pianificazione territoriale della regione Piemonte.*

A far data dall'entrata in vigore della legge 142/1990 di riordino delle autonomie locali, la pianificazione territoriale di coordinamento è stata più chiaramente definita in termini di livelli, soggetti, strumenti e contenuti, mettendosi alle spalle le incertezze della legge 1150/1942, che pure aveva pionieristicamente lanciato, nella pratica urbanistica, l'idea del governo del territorio in area vasta. Ed stato così che, nei successivi due decenni, supportata da innovative legislazioni regionali, la pianificazione del territorio alla scala provinciale ha fatto eccezionali passi avanti, dando vita, contestualmente, ad una generazione di studiosi, professionisti e funzionari pubblici che hanno maturato notevoli esperienze nello specifico segmento delle tecniche di redazione e gestione di tali strumenti. Si può, oggi, constatare, senza tema di smentite, come esista un patrimonio straordinario di attività, capacità, approfondimenti, sforzi, tensioni, impiegati a perseguire gli obiettivi di un coordinato assetto del territorio alla scala provinciale. Si è, infatti, in presenza di un capitale sociale eccezionale che va salvaguardato, promosso e ulteriormente specializzato, con tutti i mezzi disponibili, presso le amministrazioni provinciali e regionali, accompagnato dall'organico supporto che l'amministrazione statale e il governo centrale devono essere impegnati a fornire costantemente, poiché il complesso di tali energie è indirizzato al perseguimento di obiettivi finalizzati ad una matura e responsabile riorganizzazione del territorio, che rappresenta l'infrastruttura primaria, immateriale e relativamente poco costosa, di cui il paese necessita per riacquistare competitività, percorrendo coraggiosamente la strada dell'innovazione tecnologica, al di fuori della quale si è travolti dall'aggressività dei nuovi soggetti economici globali.

Se, quindi, la pianificazione provinciale costituisce uno degli strumenti fondamentali per favorire la crescita di un paese, essa è contemporaneamente minata dall'incombente di tre *convitati di pietra* che, da tempo siedono al tavolo di un frenato, inefficace e inefficiente governo del territorio.

Il *primo di tali convitati di pietra* è impersonato dal crescente divario esistente fra centro nord e sud del paese, in tema di pianificazione di area vasta. Dati aggiornati sullo stato della pianificazione territoriale di coordinamento provinciale, desunti dal Rapporto dal territorio 2007, che l'INU formula biennialmente per conoscere e divulgare le condizioni di salute dei processi di governo del territorio in atto in Italia, rivelano come il Mezzogiorno sia sostanzialmente al palo, non avendo prodotto alcuna scelta di assetto territoriale compiuta ed operativa, in grado di prefigurare linee di sviluppo socio-economico idonee a sostenere la ripresa della parte più debole del paese. Ciò va messo a confronto con le altre regioni centro-settentrionali, le quali hanno regolamentato diffusamente il proprio territorio consentendone l'innalzamento complessivo della qualità ambientale ed insediativa, riguardata quale preconditione dell'equilibrato rilancio economico e produttivo del sistema paese. Alcune province italiane, nel corso degli ultimi 18 anni, sono pervenute finanche alla terza generazione della

pianificazione provinciale, affinando proposte strategiche in grado di sempre più svolgere attività di rilancio dello sviluppo locale.

Il *secondo convitato di pietra* è rappresentato dal ruolo della provincia in quanto ente intermedio di pianificazione e gestione, quindi, pienamente, di governo del territorio, il quale viene periodicamente messo in discussione, proponendo l'abolizione di tale ente, in quanto foriero del progressivo innalzamento dei costi della politica e di cui si tende a sottolineare la sostanziale inutilità. In realtà, non sono le province ad essere inutili e ad aumentare insopportabilmente i costi della politica, ma la pluralità di distrettualizzazioni che frammentano inefficientemente il territorio, determinando una nebulosa di centri decisionali settoriali che finiscono con il paralizzarsi reciprocamente.

Ne è scaturita una devastante disarticolazione funzionale delle 103 province italiane che, al 2007, secondo quanto divulgato dall'Unione delle Province d'Italia (UPI) nel corso dell'annuale assemblea nazionale, sono risultate frazionate in una pluralità di ambiti: 91 per il governo dei sistemi idrici; 103 per lo smaltimento dei rifiuti; 1.099 enti parco e aree protette; 145 parchi regionali; 191 consorzi di bonifica; 63 bacini imbriferi montani; 355 comunità montane. In aggiunta, dal 1957, nel Mezzogiorno operano i consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, quali enti sub-provinciali, insediati in tutte le regioni meridionali su base provinciale. Tali soggetti contribuiscono a frammentare il complesso dei momenti decisionali, con ricadute pratiche che tendono ad enfatizzare un giudizio negativo sulle province, mentre sono proprio tali articolazioni che dovrebbero essere consistentemente sforbicate, assorbendone gran parte delle competenze nelle province stesse. Queste ultime, infatti, in quanto organi direttamente elettivi, a differenza degli altri che lo sono di secondo grado, possono, più autorevolmente, rispondendo direttamente e in modo più trasparente agli elettori, svolgere efficacemente il ruolo di coordinamento e integrazione dell'insieme delle politiche territoriali.

Il *terzo convitato di pietra* è individuabile nel crescente neo-centralismo statale che, a valle dell'ulteriormente rivisitato codice dei beni culturali, tende a complessificare la pianificazione e gestione del territorio, in particolare delle aree gravate da vincoli paesaggistici, assoggettandole a processi di copianificazione che vedono un rinnovato protagonismo dello Stato in un campo decisione tipicamente locale che dovrebbe essere, invece, efficacemente indirizzato e controllato ma lasciato all'autonomia pianificatoria decentrata propria delle regioni e delle province. Seguendo tale percorso si paventa, viceversa, un indefinito allungamento dei tempi delle scelte di assetto territoriale, anche causate dalla generale inadeguatezza degli organi decentrati dello Stato ad assumere un ruolo propositivo in tal senso, dotandosi delle adeguate competenze, con il risultato di minare e decomprimere l'autonomia e la progressiva responsabilizzazione, quindi, la crescita di autorevolezza delle province in tema di pianificazione territoriale di coordinamento.

* Professore dell'Università di Salerno, Direttore di *areAVasta* – *Giornale di pianificazione urbanistica e organizzazione del territorio*.

Gli strumenti per l'attuazione del piano territoriale provinciale

Intervento introduttivo

La provincia tra vocazioni territoriali comunali e direttive regionali

Lorenzo Camarda*

Tra le novità introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione spicca anche un nuovo modo di leggere e di interpretare il sistema pianificatorio. Questa novità emerge esplicitamente nella riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione che sostituisce il termine "urbanistica" con quello più complesso di "governo del territorio". Un termine più dinamico, cioè un'attività diretta a gestire processi. Infatti governare deriva dal latino *gubernare* (*gubernare navem*). E' importante soffermarsi anche sul termine "territorio" in quanto terminale di tutte le attività umane. Governare è il termine centrale, ma governare come? E' ancora la Costituzione che ci indirizza attraverso i principi di sussidiarietà (orizzontale e verticale), differenziazione ed adeguatezza. Questi principi costituiscono l'intelaiatura della Repubblica delle autonomie locali disegnata dall'articolo 5 della Costituzione. Questi principi, oggi costituzionalizzati, ma in realtà già introdotti nel nostro ordinamento giuridico con la legge 59/1997 c.d. Bassani 1 vanno coniugati con il novellato articolo 114 della Costituzione che sancisce l'equiordinazione degli enti: Comune, Provincia, Città Metropolitana, Regione, Stato. Conseguentemente tutti questi enti sono posti sullo stesso piano costituzionale, ancorché abbiano ruoli distinti.

La pianificazione del territorio

E' in quest'ottica che dobbiamo pensare la pianificazione del territorio. Pensando in questo modo risulta definitivamente ribaltata la concezione gerarchico-piramidale che lascia il posto ad una concezione di

(co-) pianificazione, cioè una pianificazione concertata tra tutti i soggetti pianificatori interessati ad uno stesso territorio.

Principio di leale collaborazione tra gli enti

Come può essere garantita un'equilibrata (co-)pianificazione?

Ancora ci soccorre la Costituzione che codifica il principio di leale collaborazione tra gli enti. Presidiato da questo principio si articola un intero sistema di strumenti che consentono la (co-)pianificazione.

Questi strumenti sono

- Intese
- Concertazioni
- Accordi di programma

Questi strumenti sono posti in essere da quegli enti più prossimi ai bisogni della comunità: il comune per i bisogni comunali, la provincia per i bisogni sovra-comunali.

La provincia

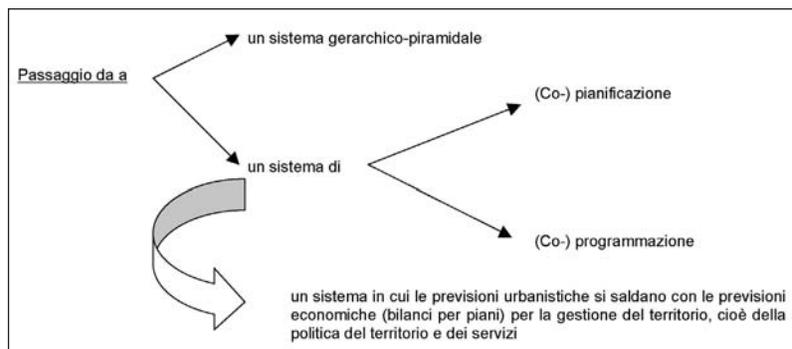
In questa logica come si colloca la provincia?

In controtendenza rispetto a tutti coloro che ritengono la provincia inutile, essa si configura come l'ente intermedio ottimale per giocare il ruolo di "cerniera" tra la regione ed il comune in quanto si pone in fase ascendente, come snodo di interessi e vocazioni territoriali che dal comune vanno verso la regione ed in fase discendente come snodo delle direttive regionali verso il comune.

La provincia svolge tale ruolo attraverso il PTCP che si appalesa come il miglior strumento:

- Per coordinare l'attività pianificatoria dei vari settori provinciali al fine di dare alla pianificazione un'unitarietà integrata e coerente (piano cave, piano rifiuti, ecc.).
- Per coordinare l'attività pianificatoria dei comuni sui temi di carattere sovracomunale.
- Per sviluppare sul territorio una collaborazione piena e fattiva tra il settore pubblico e quello privato alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale.

* Segretario e Direttore generale della provincia di Brescia, Docente presso l'Università di Brescia.



Presentazione dei casi

PTCP, Piani di settore, VAS: strumenti di supporto ai processi decisionali

Stefania Bolletti*, Christian Iasio**

Provincia di Arezzo



La decisione assunta dalla regione Toscana di attribuire alle province un ruolo di primo piano nella redazione degli strumenti urbanistici di settore, quale quello relativo alla disciplina ed alla localizzazione nel territorio delle attività estrattive di materiali inerti, ha dato luogo, nel caso della provincia di Arezzo, ad un processo di rilettura e, nello stesso tempo, di arricchimento di contenuti del Piano territoriale di coordinamento provinciale considerato dall'ente il principale atto di pianificazione territoriale di riferimento per tutte le politiche di programmazione e di trasformazione attuate dalla provincia di Arezzo.

All'interno di tale processo di formazione del piano, attualmente in fieri e che non comporterà, necessariamente, modifiche sostanziali ai principi generali ed obiettivi specifici del PTCP di tutela delle risorse ambientali e paesaggistiche riconosciute nel territorio provinciale, sono stati avviati, inoltre, approfondimenti metodologici sul possibile utilizzo degli strumenti della pianificazione territoriale, così come concepiti secondo le più innovative norme regionali sulla verifica della sostenibilità ambientale dei contenuti dei piani stessi, quali strumenti tecnici di supporto alle decisioni da

assumere in merito alle scelte di trasformazione del territorio.

Se, infatti, le province hanno attivato processi di costruzione di piani urbanistici solo nel recente passato, la strumentazione messa a punto sinora presenta forti elementi di innovazione sia dal punto di vista dei contenuti che dei sistemi di informatizzazione dei dati utilizzati per la formazione del quadro conoscitivo che ne consentono usi "plurimi": da base per la costruzione georeferita delle previsioni a "contenitore" di dati geografici necessari alla impostazione del sistema delle valutazioni di sostenibilità delle decisioni di trasformazione, sviluppo da assumere nell'ambito del piano stesso.

Il necessario riferimento al quadro normativo europeo (Dir. 2001/42/CE) ha, poi, comportato l'introduzione di processi partecipativi così ampi e diversificati, dall'inevitabile valore propositivo, tali da rappresentare una fonte dalla quale possono avere origine modifiche, integrazioni della proposta di piano durante la fase della sua formazione.

Il Piano delle attività estrattive di recupero delle aree scavate e riutilizzo dei residui recuperabili della provincia (PAERP) di Arezzo.

Il PAERP, configurandosi come un piano di settore del Piano territoriale di coordinamento provinciale, si propone di essere una nuova formulazione della pianificazione del settore estrattivo, con obiettivi, strumenti e metodi diversi. Esso, in maniera necessaria, deve contribuire ad uno sviluppo sostenibile del territorio provinciale, basato su un accesso commisurato alla disponibilità in natura e accessibilità delle risorse non rinnovabili e sulla mitigazione degli impatti prodotti a danno degli altri ambiti produttivi e sociali.

Il PAERP, elaborato in conformità agli indirizzi del Piano regionale e al Piano territoriale di coordinamento provinciale, intende procedere alla minimizzazione degli impatti negativi dell'estrazione di materiale da cava attraverso una verifica a priori degli elementi già fatti oggetto di tutela nel PTCP stesso. Conseguentemente, la procedura d'individuazione dei bacini estrattivi è basata sull'analisi delle invariabili del PTCP e, quando ritenuto necessario, di elementi del suo quadro conoscitivo, finalizzata ad identificare quelle zone che presentano i condizionamenti più critici all'introduzione o alla prosecuzione dell'attività di cava.





Il processo di valutazione delle criticità ambientali si fonda sull'effettiva rappresentabilità territoriale degli elementi tutelati, al fine di escludere elementi di giudizio aleatori e non riscontrabili in maniera oggettiva sul territorio. Per questo motivo, tutte le informazioni geografiche costituenti il quadro conoscitivo e le invariati strutturali del PTCP sono state riferite ad una serie di ambiti di analisi e valutate in funzione delle azioni d'impatto tipiche dell'attività di cava utilizzando termini di giudizio riferiti alla durata e all'intensità dell'impatto.

L'insieme di elementi tecnologici e metodologici sviluppati per il sistema informativo di supporto alla redazione del PAERP permettono di gestire, oltre i dati necessari ad una corretta localizzazione delle aree "non idonee" all'attività estrattiva, informazioni provenienti da diverse tipologie di fonti e di "attori", agevolando il coinvolgimento delle parti sociali interessate al piano. I risultati delle analisi dei dati ricavati con la partecipazione dei rappresentanti del settore produttivo, della società civile e delle amministrazioni locali, sono registrati nel sistema e accessibili ai ruoli autorizzati. Grazie a questa partecipazione è possibile giungere ad un prodotto di pianificazione che supera i contrasti più marcati sin dalle versioni preliminari, in quanto frutto della mediazione d'interessi economici e di obiettivi di tutela paesaggistica e ambientale.

* Responsabile dell'Ufficio Urbanistica della provincia di Arezzo.
 ** Soc.AEDIT, Consulente per la redazione del PAERP.





Verso l'attuazione del PTCP della provincia di Varese

Silvio Landonio*

La stesura del PTCP di Varese è avvenuta a cavallo dell'approvazione della legge di riforma urbanistica lombarda, la Lr 12/2005 che ha sostanzialmente innovato il piano comunale ed i rapporti tra gli strumenti di pianificazione ai diversi livelli, attribuendo nuove competenze al piano provinciale (in particolare l'individuazione degli ambiti agricoli provinciali). La sua approvazione dell'aprile 2007 è frutto di un processo caratterizzato dalla predisposizione e condivisione di diversi documenti intermedi, e soprattutto dall'attivazione di uno specifico percorso di costruzione degli scenari di riferimento e degli obiettivi di piano che ha coinvolto le diverse rappresentanze economiche e sociali del territorio. Il PTCP di Varese si struttura individuando, a partire dai suddetti obiettivi di sviluppo socioeconomico, temi e progetti di rilevanza sovracomunale, così articolati: i Sistemi specializzati (mobilità e polarità urbane), l'agricoltura, il paesaggio ed il rischio.

Non potendo entrare nel merito dell'intero strumento provinciale, questo contributo focalizza l'attenzione sul rapporto con la pianificazione comunale, qui brevemente illustrato con specifico riferimento al tema della tutela dei suoli agricoli. Detta tutela fa capo alla "definizione" e "individuazione" degli ambiti agricoli, a cui si è pervenuti nella volontà di considerare le diverse funzioni svolte dall'agricoltura, sia come settore produttivo primario, sia come fattore determinante nella tutela ambientale e del paesaggio, ciò in ragione degli obiettivi strategici maturati nel processo di condivisione con i comuni e gli attori socio-economici di cui sopra.

Il PTCP ha dunque proposto un approccio quanto più possibile integrato, e schematicamente composto da:

- l'individuazione degli ambiti agricoli in funzione della produttività attuale e potenziale dei suoli;
- l'articolazione normativa delle previsioni, che ha necessariamente tenuto conto sia di come l'individuazione degli ambiti sia stata effettuata con informazioni di base reperibili alla vasta scala, sia della necessità di tutelare gli ambiti agricoli anche nella "fase transitoria" ovvero prima della redazione dei nuovi piani comunali;
- la definizione di criteri per l'individuazione comunale delle aree agricole e la proposizione di obiettivi ed indirizzi di tutela e valorizzazione fondati sulla multifunzionalità dell'agricoltura.

Se questo è in sintesi l'approccio del PTCP al tema dell'agricoltura le considerazioni di carattere più generale che si possono proporre riguardano:

- la prescrittività e rigidità delle previsioni di PTCP: l'esperienza di redazione del piano, in particolare nella parte relativa agli ambiti agricoli, ha fatto emergere l'importanza di scindere la cogenza della previsione dalla possibilità di meglio definirla a livello comunale, in fase di valutazione di redazione del PGT

e quindi di sua verifica di compatibilità, questo ovviamente a fronte di maggiori approfondimenti conoscitivi e di relazione della singola previsione con l'insieme delle scelte locali. In questo senso, dalle prime esperienze di verifica di compatibilità effettuate, la struttura normativa del PTCP di Varese è risultata adeguata a garantire nel contempo flessibilità ed autorevolezza al piano.

- il confronto con i comuni: ad un anno dall'assunzione di efficacia del PTCP emerge la necessità di costruire una pratica di dialogo con le amministrazioni comunali che vada oltre la stretta procedura di verifica di compatibilità e che sia occasione per promuovere una visione d'insieme delle previsioni provinciali. Attraverso i PGT è previsto venga attivata la costruzione di una conoscenza del territorio di maggior dettaglio ed aggiornamento rispetto alle analisi di PTCP, in grado di far emergere l'effettiva dimensione territoriale delle scelte, molte delle quali attualmente condotte a scala locale senza la piena consapevolezza della sovracomunalità delle ricadute.

- la definizione ed attivazione di strumenti negoziali in attuazione del PTCP, in particolare gli accordi di pianificazione per valutare e condividere le esigenze e le strategie sottese ad uno specifico insediamento, ed i piani d'area provinciali per aree di significativa ampiezza interessate da interventi aventi rilevanza provinciale e finalizzati all'approfondimento degli obiettivi posti dal piano provinciale. Entrambi gli strumenti, basati sulla condivisione e concertazione tra provincia e comuni, si auspica divengano occasioni per attivare forme di perequazione territoriale. Tutto ciò fa capo all'attuazione del PTCP, che vede nella mancanza di abitudine al dialogo tra provincia e comuni (fino all'approvazione del piano provinciale il riferimento principale era la regione Lombardia) la maggiore criticità incontrata fino ad oggi. Si tratta quindi di impegnarsi nella costruzione di un nuovo rapporto al fine della quale assume importanza anche la promozione di progetti speciali, attraverso i quali è possibile sperimentare anche nuove forme di copianificazione. Un esempio in corso è l'azione locale del progetto di iniziativa ministeriale "Complessità territoriali", volta alla sperimentazione su un ambito territoriale di modalità e strumenti attuativi legati alla promozione e applicazione della perequazione territoriale. L'interesse dimostrato dai sindaci verso questo progetto, oltre che in molteplici altre occasioni, sembra dimostrare un rinnovato interesse verso la pianificazione di scala vasta se la stessa si dimostra in grado di superare la logica del vincolo a favore di modalità di azione condivise.

* Dirigente Settore Territorio e urbanistica della provincia di Varese



Politiche attuative per il contenimento del consumo di suolo e della dispersione insediativa

Massimo Orciani*

Il Piano territoriale di coordinamento (PTC) della provincia di Ancona, adottato nel 2000 e vigente dal 2003, individua tra i suoi obiettivi principali il contenimento del consumo di suolo; per questo motivo, sin dalle analisi preliminari, sono state avviate delle indagini per quantificare il fenomeno e indagarne le modalità. L'analisi integrata multisettoriale delle componenti ambientali, storico-insediative e socio-economiche ha condotto alla definizione degli *Ambiti Territoriali Omogenei* (ATO), nell'ambito dei quali il PTC definisce gli indirizzi di pianificazione e di gestione che i comuni recepiscono negli strumenti urbanistici generali e attuativi. Coerentemente con tale scelta progettuale sono stati volutamente omessi parametri e dati dimensionali di ogni tipo. Si pone quindi la questione di come valutare il più oggettivamente possibile la sostenibilità delle nuove proposte degli strumenti urbanistici, anche in relazione alla loro frequenza temporale di produzione.

Per quantificare il consumo di suolo venutosi a determinare nel corso del tempo sono stati utilizzati dati che si basano sulla cartografia storica risalente a varie epoche, in modo da poter assegnare agli insediamenti il proprio *range* temporale di appartenenza. Per il completamento degli insediamenti è stato determinante il Mosaico dei PRG della provincia che, per le parti non attuate, ci fornisce anche la proiezione negli anni a venire dei futuri insediamenti.

Occorre premettere, come confermato dalle analisi, che la provincia si caratterizza storicamente per una situazione di *diffusione* degli insediamenti, che non può essere sbrigativamente identificata come un fenomeno negativo. Piuttosto si può dire che questo sia un aspetto riconoscibile ed apprezzato del paesaggio marchigiano, che il PTC vuole affermare come un modello di sostenibilità per le scelte future sul nostro territorio. La successione storica evidenzia che alla fine del XIX secolo l'insediamento era prevalentemente e diffusamente distribuito negli ambiti della bassa e dell'alta collina, caratterizzati dal reticolo dei numerosi centri storici della provincia. Questo equilibrio è destinato a mutare profondamente alla metà del XX secolo: ad un sostanziale arresto dello sviluppo degli insediamenti collinari si contrappone un rapido incremento delle fasce costiere e della prima collina che si affaccia sul mare; inoltre prende corpo la crescita degli insediamenti nella media valle.

Nel periodo successivo (1948-1984) si conferma questa tendenza, con l'aggiunta di nuovi territori: la bassa valle dell'Esino con la costa e la prima collina che vi gravitano e la zona collinare e costiera a sud di Ancona, con forti incrementi nelle località turistiche. Contestualmente si assiste allo sviluppo degli insedia-

menti produttivi, che privilegia le valli maggiori. Nel periodo più recente, l'insediamento residenziale riprende forza in tutti gli ambiti della media e bassa collina, privilegiando comunque quelli dell'area sud di Ancona; continua l'incremento nelle valli, soprattutto dove queste incidono le fasce collinari in questione. Si accentua la congestione delle zone costiere a nord ed a sud di Ancona.

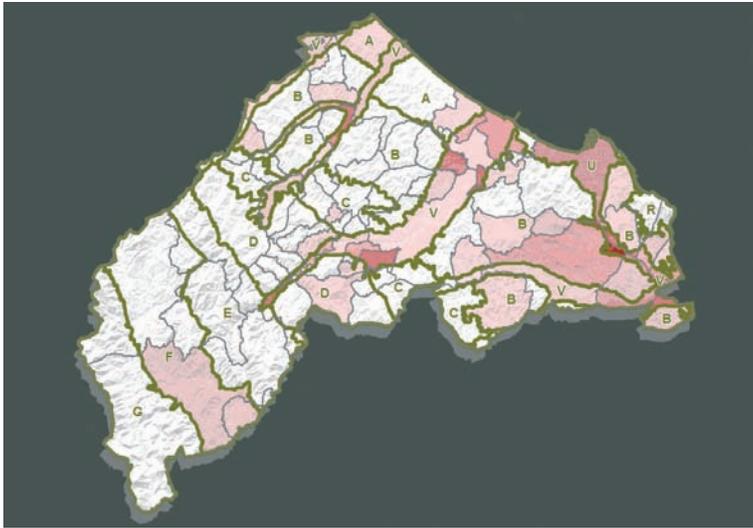
Complessivamente l'intero insediamento provinciale si trova oggi attestato prevalentemente sulla fascia costiera e sulle valli maggiori; fa eccezione la zona collinare a sud di Ancona che raggiunge valori di consumo di suolo elevati (19%), se si considera la morfologia dei luoghi.

L'esame delle previsioni urbanistiche evidenzia una situazione disomogenea sulla provincia per quanto riguarda le destinazioni d'uso residenziali: le maggiori quantità (+4%) si concentrano nella costa a nord del capoluogo e a sud di esso; molto sollecitata anche la media valle dell'Esino, nel tratto in cui taglia la fascia dell'alta collina, con ripercussioni anche sul territorio collinare immediatamente adiacente. Più ordinato e distribuito appare lo sviluppo delle aree produttive lungo le valli maggiori con concentrazioni più elevate in corrispondenza dei distretti individuati anche dal PTC come luoghi per le dotazioni sovralocali.

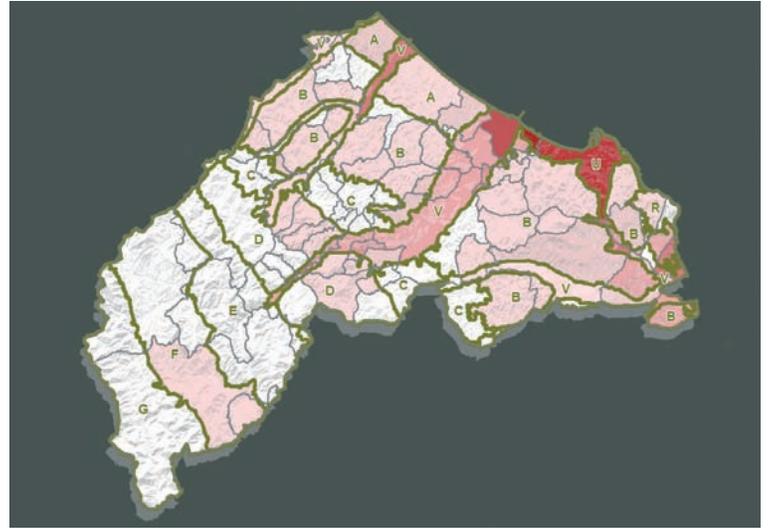
Se si guarda infine allo scenario complessivo, cioè all'insieme del costruito e di tutte le previsioni per qualunque destinazione, si può rilevare che negli ambiti più sollecitati dalla pressione insediativa precedentemente individuati, il consumo di suolo si attesterebbe mediamente su valori compresi tra il 20% ed il 35% dell'intero territorio di riferimento, il che equivale a dire *un terzo* del suolo disponibile.

Completato il quadro complessivo del consumo di suolo presente e futuro, si prefigurano alcuni filoni d'indagine finalizzati alla definizione di indicatori da utilizzare nella valutazione delle proposte di nuovi insediamenti, anche in considerazione delle procedure di VAS oggi connesse. L'approfondimento avviato va quindi oltre l'aspetto puramente quantitativo e mira ad indagare le modalità con cui si attuano tali previsioni, in particolare per quanto attiene il fenomeno della *dispersione insediativa* e delle scelte incongrue con le pianificazioni territoriali e di settore.

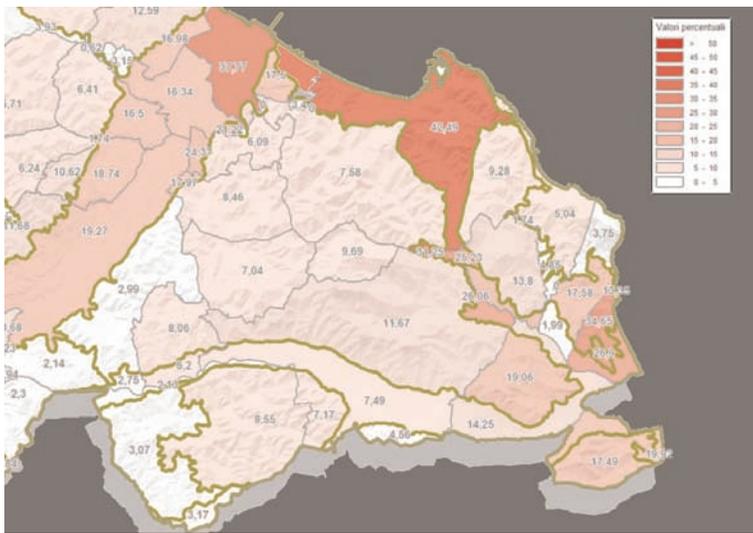
* Responsabile Area Pianificazione del territorio - SIT, Settore Assetto del territorio e difesa del suolo della provincia di Ancona, con: Valeria Frazzica, Fabio Gagliardi, Francesca Galletti, Lorena Colosi, Cristina Domogrossi, Andrea Cartaro, Emanuele Ferrato.



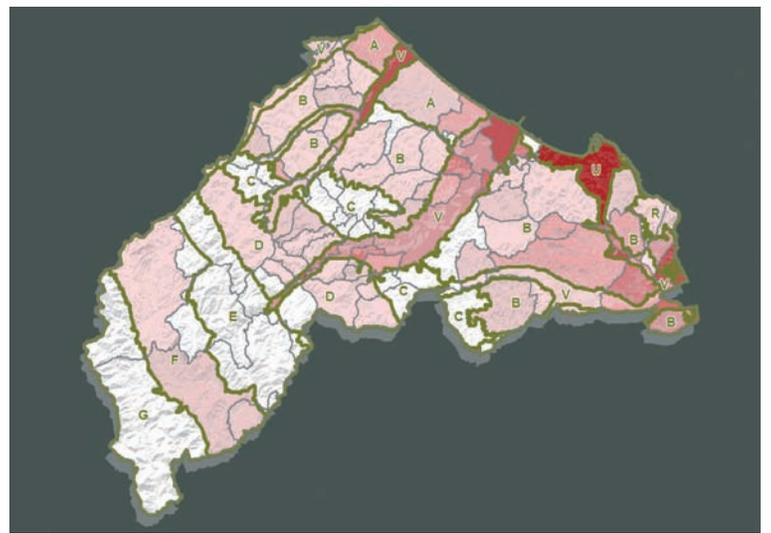
Analisi delle previsioni urbanistiche



Consumo di suolo attuale (al 2000)



Particolare dei valori di consumo di suolo



Scenario complessivo (attuale + previsioni)



Piani provinciali, piani metropolitani?

La proposta di piano provinciale di Napoli

Francesco Domenico Moccia*

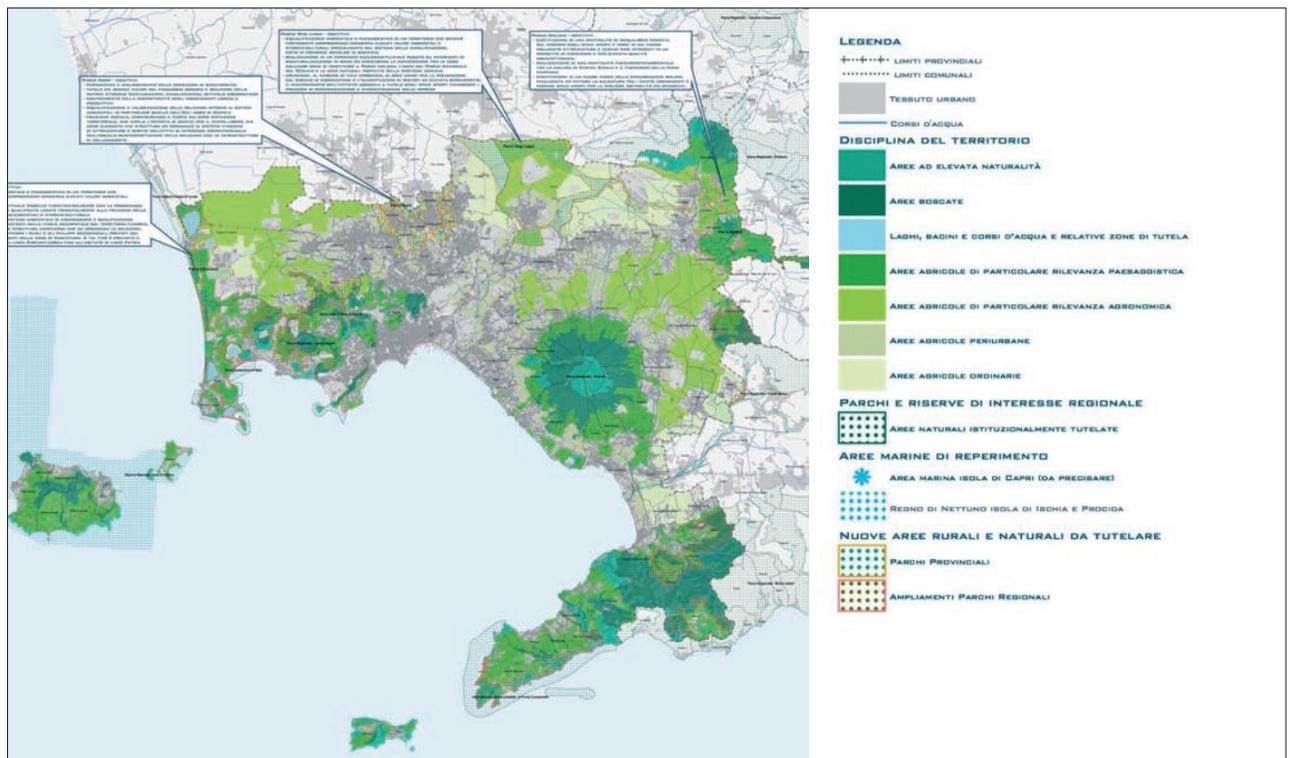
Anche in assenza di specifiche istituzioni metropolitane, la pianificazione regionale, prima, e poi quella provinciale hanno riproposto il tema metropolitano¹. Ed è proprio nella dimensione metropolitana e nella volontà di essere un piano di sviluppo per l'area metropolitana napoletana la chiave di lettura della proposta di piano provinciale di Napoli. Il quadro strategico diventa quindi l'elaborato-chiave di lettura del piano, che disegna un riassetto policentrico della provincia fatto di direttrici e catalizzatori organizzativi delle relazioni metropolitane, azioni per nuove "centralità urbane" che vanno ad offrire un insieme articolato di opportunità per l'accesso a servizi, risorse, beni ed a percorsi di sviluppo sociale ed economico, all'interno di una logica di inclusione ed equità sociale.

Il riequilibrio del territorio provinciale mira ad attuare un decentramento dei servizi e delle attività produttive, con il rafforzamento di centri esistenti e la creazione di nuove centralità secondo uno schema del livello e delle azioni finalizzate a creare una rete ben articolata ed interconnessa all'interno della quale ciascuna parte ha un ruolo ed una specializzazione. Nel disegno complessivo del piano, che suddivide la provincia di in 24 Ambienti Insediativi Locali (AIL) e 88 ambiti di paesaggio, il PTCP individua, inoltre, quattro nuovi parchi provinciali (Litternum, Nord, Regi Lagni, Nolano) - per un totale di 8615,3 ha - e pro-

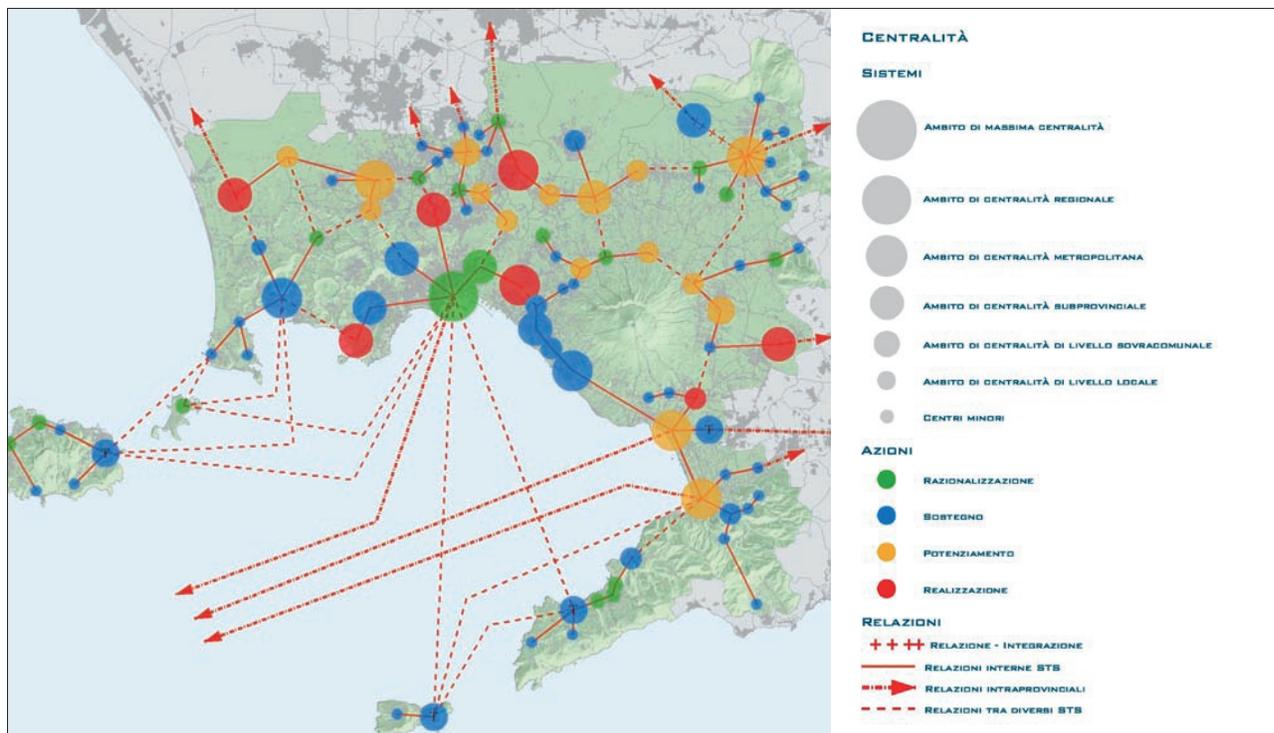
spetta l'ampliamento di 5 parchi regionali (Fiume Sarno, Colline di Napoli, Campi Flegrei, Monti Lattari, Monti di Lauro) di ulteriori complessivi 6074,5 ha per un totale di 14.689,8 ha di nuova superficie a parco nella provincia di Napoli² - aumentando complessivamente la superficie provinciale a parco del 67% -. In un'ottica di implementazione della mobilità sostenibile, il piano sviluppa una rete di trasporto pubblico complementare alla metropolitana regionale e con un grado di capillarità per raggiungere le maggiori aree abitate della provincia.

Lo stile pianificatorio dei piani provinciali

Se nella legge regionale 16/2004 il PTR è concepito essenzialmente come un piano di orientamento strategico non immediatamente regolativo, lo stile di pianificazione che contraddistingue il piano provinciale è indicativo/prescrittivo/regolativo. Un rapporto fra i due tipi/livelli di piano di coerenza sostanziale nella convergenza degli obiettivi ma senza riprodurre antichi meccanismi di subordinazione gerarchica. La regione Campania ha voluto decentrare la pianificazione paesistica ritenendo che la scala provinciale fosse la dimensione più adatta per realizzare questa normativa. Perciò se guardiamo il PTCP sotto il profilo della sua cogenza, ci rendiamo conto che essa risiede prioritariamente su questa valenza paesaggistica. Inoltre se risulta essere abbastanza ovvio il ruolo che



Disciplina del territorio



Schema riassetto policentrico

il piano assume come “organizzazione e processi di relazione con gli stakeholders”, e nella “condivisione dell’informazione” (ruolo della rete e del SIT) – che tra l’altro rappresenta la pre-condizione necessaria e imprescindibile al naturale ruolo organizzativo di ciascun piano, il processo di pianificazione provinciale risulta caratterizzato da *un’integrazione settoriale*, dovuta alla necessaria multidisciplinarietà alla base delle analisi di piano, e ad una contemperazione strategico/strutturale, che la proposta di PTCP di Napoli tende a definire come complementari. Inoltre, il PTCP è caratterizzato dalla *programmazione dell’operatività*, perseguita attraverso le 11 aree programma che il piano individua e che di fatto rappresentano, d’intesa con i comuni interessati, un percorso per l’attuazione degli obiettivi strategici dell’area metropolitana.

Idoneità dello strumento PTCP ad essere un piano metropolitano

Lo strumento di piano provinciale sconta dei limiti che non lo portano ad essere uno strumento del tutto idoneo a assumere il ruolo di piano metropolitano. Limiti, in primo luogo dovuti all’*estensione* del piano in quanto spesso si ha una copertura incompleta dell’area funzionale e le relazioni metropolitane spesso ne travalicano i confini³.

Ma esiste anche un limite delle province nel governo del territorio metropolitano, sia in relazione all’attuazione di *strategie*, dovuta alla necessità di impostare una concertazione con una complessità di attori a fronte di un coordinamento debole, che nel proporre una *governance* consensuale, indebolita dalla competizione istituzionale. Inoltre se l’*integrazione* risulta tecnicamente idonea, a fronte di un’efficienza della procedura concertativa con gli enti di settore, le *compe-*

tenze della provincia appaiono incomplete stando alla lettera della legge e i *poteri* non corrispondenti agli oggetti della pianificazione per l’impossibilità dell’attuazione diretta (aree programma) e il continuo ricorso alla regione.

Si desume che l’ostacolo principale che incontrano i piani provinciali per essere piani metropolitani è soprattutto di tipo culturale per la scarsa rilevanza che la pianificazione provinciale assume sia all’interno dell’ente provincia, che nella filiera istituzionale e nell’opinione pubblica. A questo segue un ostacolo di tipo materiale, dato dalla scarsa disponibilità di risorse sia in termini di uomini che di tempo, strumenti e competenze. Costretti alla *competizione con l'emergenza* ovvero con situazioni di emergenza che scavalcano l’ordinario procedendo per varianti di piano che complicano il procedimento amministrativo.

Infine, ma non ultimo ostacolo – essendo forse quello principale, è la rilevanza della provincia come ente che, nonostante la L.142/90, è ancora lontana dall’essere un ente autonomo, soprattutto in relazione alla reale capacità attuativa delle proposte progettuali che avanza.

* Assessore urbanistica Provincia di Napoli.

Note

1. Per Napoli, un primo piano metropolitano può essere considerato quello del 1911 di Saverio Nitti, caratterizzato da una strategia industriale che fosse in grado di fornire occupazione di massa ad un potenziale e vasto mercato del lavoro e, sulla stessa linea, per una nuova ondata d’industrializzazione, si mosse il Piano del Comprensorio di Napoli di Luigi Piccinato (1964).
2. Questa superficie va aggiunta ai parchi e alle riserve naturali esistenti che assommano a 21.752,4 ha, portando la superficie destinata a parco a complessivi 36442,2 ha, pari al 32% dell’intero territorio provinciale.
3. Una semplice visione satellitare della provincia di Napoli mostra una continuità morfologica dell’urbanizzazione che investe almeno altre due province: Caserta e Salerno.



La valutazione di compatibilità con il PTCP nel periodo transitorio della nuova norma regionale

Giuseppe Epinati *

La provincia di Bergamo, tra le prime province italiane per consistenza demografica (circa un milione di abitanti), ha un territorio molto esteso (2.700 kmq) e complesso, costituito da 244 comuni e interessato da 9 comunità montane e 5 parchi regionali. Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) è stato

approvato nell'aprile 2004 ai sensi della Lr 1/2000; dopo nemmeno un anno di vigenza del Piano, nel marzo 2005, la nuova legge urbanistica regionale (Lr 12/2005), estendendo il principio di governo del territorio a tutti i livelli di pianificazione, ha riformato il sistema della pianificazione comunale e introdotto

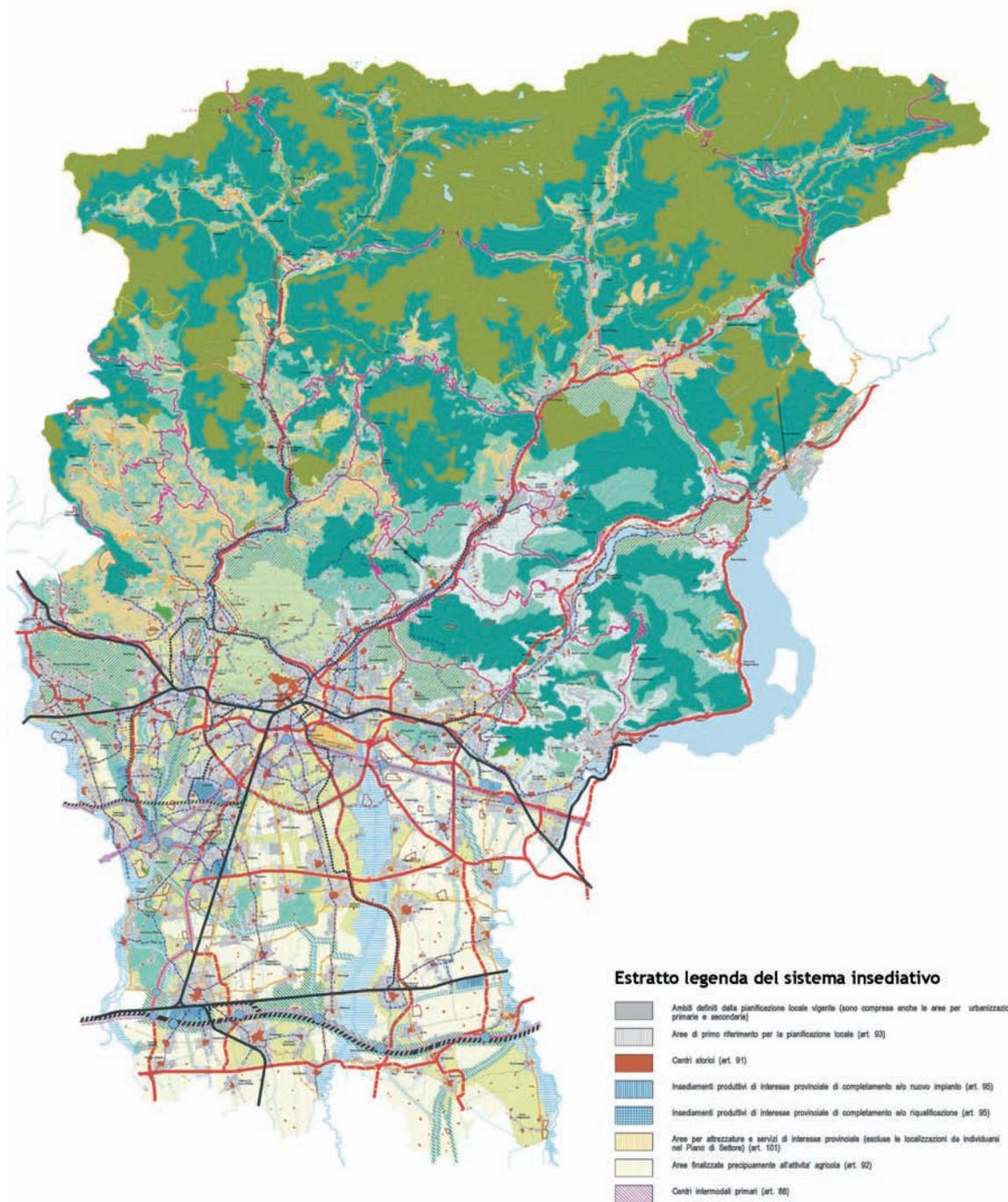


Figura 1. Tavola E4 del PTCP vigente – Organizzazione del territorio e sistemi insediativi

nuovi contenuti per la pianificazione provinciale. Ai sensi della Lr 12/2005 le province devono adeguare i propri PTCP, che nel periodo transitorio (fino all'approvazione di tale adeguamento) conservano efficacia, ma hanno prevalenza solo per alcune limitate previsioni in materia di paesaggio, infrastrutture ed ambiti agricoli. La novità più grande introdotta dalla Lr 12/2005 riguarda però i comuni che devono abbandonare i vecchi Piani regolatori generali (PRG) per dotarsi di nuovi strumenti di pianificazione: i Piani di governo del territorio (PGT); fino all'approvazione dei PGT, non oltre 4 anni dall'entrata in vigore della legge (marzo 2009), i PRG vigenti conservano efficacia ma possono essere modificati solo ricorrendo ad alcune limitate fattispecie di variante urbanistica.

I comuni non possono più approvare varianti ordinarie, ma è loro consentito l'utilizzo di strumenti urbanistici particolari, spesso derogativi, quali i Programmi integrati di intervento (PII)¹ e i Progetti in variante assunti ai sensi dell'art. 5 del Dpr. 447/98 (SUAP)². Ecco allora che dal marzo 2005 si è assistito all'utilizzo, spesso eccessivo ed improprio, di tali strumenti urbanistici comunali. In provincia di Bergamo, a fronte di un numero irrisorio (n. 5) di PII e SUAP adottati dai comuni nel corso del primo anno di vigenza del PTCP, si rileva, a partire dall'entrata in vigore della Lr 12/2005, un aumento esponenziale: nei tre anni successivi, su un totale di 220 richieste di parere di compatibilità con il PTCP per varianti comunali, 140 riguardano i PII e 60 sono inerenti i SUAP, mentre i PGT ad oggi adottati sono solamente 9. Le province lombarde si sono dovute rapportare ai suddetti strumenti urbanistici comunali "speciali" con un PTCP di prima generazione, spesso privo di efficaci strumenti attuativi e per di più "menomato", ovvero con prescrittività ridotta dalla Lr 12/2005.

Il Ptcp di Bergamo non è ancora stato adeguato ai nuovi contenuti della legge (l'adeguamento è in corso), ma essendo costruito su un "forte" sistema di prescrizioni, oltre che di direttive ed indirizzi, ha potuto mantenere vigenti buona parte delle originarie prescrittività, anche se con notevoli difficoltà soprattutto in tema di aree agricole.

A differenza di altri PTCP, quello di Bergamo già individua (cfr. fig. 1), accanto alle *Aree di primo riferimento per la pianificazione urbanistica locale* (art. 93 delle norme "ambiti che possono contribuire alla definizione della forma urbana... meno problematici al fine della trasformazione urbanistica del territorio"), il sistema delle aree agricole alla scala territoriale (prescrittive ai sensi della Lr 12/2005), anche se come pare ovvio, tale individuazione non rispecchia completamente le indicazioni, peraltro non ancora esaustive in assenza di specifici criteri, della Lr 12/2005

I comuni devono rapportarsi alla nuova legge regiona-

le, oltre che per la prescrittività "concessa" alle aree agricole del PTCP, anche per le disposizioni riguardanti gli interventi tramite PII sulle aree agricole del PRG (zone E). Le aree agricole del PRG, anche se non sono "riconosciute" aree agricole dal PTCP, devono sottostare alle disposizioni dell'art. 89 della Lr 12/2005: sono trasformabili tramite PII solo se dismesse da almeno 3 anni. In provincia di Bergamo quest'ultima condizione posta dalla legge ha determinato un "impedimento" all'utilizzo in via preferenziale da parte dei comuni delle *aree di primo riferimento per la pianificazione urbanistica locale* indicate dal PTCP, provocando di conseguenza una "aggressione" alle *aree esterne*, le aree agricole del piano.

Recentemente la provincia ha espresso parere di non compatibilità con il PTCP in merito a tre diversi progetti SUAP proposti su vaste porzioni di aree agricole, ed ha approvato le nuove procedure per la valutazione di compatibilità con il PTCP, esplicitando le restrittive condizioni di utilizzo/modifica da parte dei comuni delle aree agricole individuate dal piano. Questo potrebbe tuttavia non essere sufficiente ad arrestare o almeno frenare il ricorso alle suddette varianti derogative, che i comuni vedono spesso come unico sistema per introitare oneri o per realizzare opere di urbanizzazione. In questa fase di transitorio della nuova legge urbanistica regionale e di transizione tra la prima e la seconda edizione dei piani provinciali, risulta pertanto necessario e urgente procedere:

- da un lato, a definire, nell'ambito dell'adeguamento dei PTCP alla Lr 12/2005, strumenti di attuazione e gestione del piano più efficaci e capaci di rapportarsi anche ai particolari strumenti urbanistici comunali di cui si è detto.

- dall'altro, ad incentivare i comuni alla predisposizione dei PGT, offrendo formazione (eventualmente tramite forme di collaborazione provincia - regione - inu), assistenza e supporto (in particolare mettendo a disposizione il sistema di conoscenze, le banche dati e gli strumenti del Sistema informativo territoriale), oltre che semplificazioni e finanziamenti per i comuni più piccoli.

* *Dirigente del Settore Pianificazione territoriale, urbanistica e grandi infrastrutture della provincia di Bergamo.*

Note:

1. I PII sono stati introdotti in Lombardia dalla Lr 9/99 al fine di promuovere la riqualificazione del tessuto urbano, anche in deroga alle disposizioni in materia di edificazione nelle aree agricole.
2. I progetti presentati allo Sportello unico per le attività produttive (i cosiddetti SUAP) sono stati introdotti dal DPR 447/98 al fine di agevolare, con procedure semplificate, la realizzazione di interventi relativi ad impianti produttivi di beni e servizi.



Le tre dimensioni del Piano territoriale provinciale (PTP) di Enna: strategico, strutturale, operativo

Giuseppe Claudio Vitale *

Il PTP della provincia regionale di Enna, unica territorialità priva di sbocco a mare, e quindi, tutta interna e centrale nel contesto regionale siciliano, intende ottimizzare e rendere operative quelle valenze storiche, naturali e culturali che per la marginalità e perifericità economica, accompagnata da una bassa densità insediativa, sono state risparmiate rendendole ancora oggi riconoscibili, a differenza di quanto è accaduto in altre realtà territoriali regionali, dove, per l'insediamento nel passato di attività industriali pesanti in assenza di programmi territoriali di sviluppo, si rendono oggi necessari interventi di risanamento ambientale.

Alla centralità geografica della provincia di Enna è infatti spesso corrisposta una marginalità funzionale che il piano intende ribaltare con la volontà di ottimizzare le eccezionali risorse culturali, eliminando le criticità che ad oggi si oppongono allo sviluppo diffuso ed integrato della comunità ennese. Restituire il carattere di eccellenza dell'offerta territoriale del sistema centrale degli Erei, come legante tra i diversi contesti provinciali e sub provinciali siciliani, è l'obiettivo che si pone il Piano della provincia regionale di Enna, puntando innanzitutto al connubio di natura e cultura. La costruzione della componente operativa del piano attorno agli elementi identitari classici della *terra del mito* dove nelle acque del lago di Pergusa nasce la Primavera - Proserpina cercata dalla madre Cerere, dea di quelle messi, a significare proprio la necessità della individuazione di progetti di assetto e sviluppo del territorio basati sulle risorse locali ma che guardano all'innovazione strategica. Innovazione che si muove attorno alla giovane ma già consolidata, nella realtà isolana, Università della Sicilia centrale Kore, protagonista del progetto di realizzazione della *Città dei giovani, della ricerca e dell'innovazione*, ed attorno al centro di ricerca medico-scientifica avanzata del progetto della *Città dell'Oasi* di Troina, nell'area della catena settentrionale degli Erei a contatto con i Nebrodi. La centralità geografica dell'ennese diventa nel piano elemento di base per la costruzione del dialogo interprovinciale, mentre attraverso l'individuazione delle cinque UTI (Unità Territoriali Intercomunali) viene organizzata la concreta operatività del piano all'interno dell'area provinciale. L'impostazione metodologica risulta in tale maniera coerente con la particolarità che assume in Sicilia la pianificazione territoriale provinciale, che deve essere condotta all'interno di un percorso di co-pianificazione di scelte condivise, che possa essere basato su un quadro strutturale di conoscenza del territorio, dei suoi valori e delle sue peculiarità, e che sia coerente con le strategie di respiro regionale ed europeo. Ciò è possibile grazie alla com-

presenza ed alla compenetrazione nel PTP delle dimensioni strategica, strutturale e fortemente operativa, rappresentate rispettivamente dal quadro conoscitivo con valenza strutturale, dal quadro propositivo con valenza strategica e dal piano operativo con l'annesso programma pluriennale (della durata di cinque anni). Questa triplice dimensione costituisce un'opportunità di grande significato (specie nell'attuale dibattito che vuole semplicisticamente ridurre l'assetto amministrativo cancellando le province) anche tenendo conto della peculiarità istituzionale delle province regionali siciliane, che nascono come liberi e volontari consorzi di comuni. Esse sono dunque espressione delle comunità locali, storicamente integrate o suscettibili di integrazioni a livello sovracomunale intorno ad un unico polo di direzione e di servizi. Esse costituiscono anche organo di programmazione e di autogoverno della comunità consortile, che si relaziona con il quadro programmatico regionale per uno sviluppo ordinato e solidale della comunità stessa. La natura consortile costituisce dunque grande occasione per la pianificazione provinciale di questa regione, che ne può rafforzare l'efficacia a patto di riuscire a comprendere il territorio nella sua globalità, e a conquistare autorevolezza sul campo attraverso la cooperazione istituzionale e la valorizzazione delle potenzialità comunali.

Le scelte del Piano che interessano la dimensione operativa riguardano quegli aspetti che sono connessi con un bacino di captazione ed attrazione di rilevanza sovracomunale, con il compito prioritario di definire la griglia infrastrutturale ed i poli di sviluppo produttivo e sociale, le principali aree intermodali, nonché gli impianti, insediamenti ed attrezzature a servizio di tali polarità. Il disegno a rete del PTP riguarda non solo il sistema infrastrutturale ma anche quello strutturale delle attrezzature necessarie per realizzare gli obiettivi programmatici del piano. Il disegno a rete (reti infrastrutturali, insediative, immateriali, turistico-ricettive, ecc.) è completato dal rapporto con l'ambiente ed il paesaggio ed è rappresentato dal progetto di rete ecologica che costituisce riferimento per la pianificazione urbanistica comunale ed elemento fondamentale per azioni di mitigazione e compensazione per il mantenimento della biodiversità. Il piano di Enna si discosta dal disegno di pianificazione tendenziale nazionale, basato su scenari di concentrazione territoriale, con il rischio di marginalizzazione di alcuni territori, e guarda invece ad uno scenario regionale policentrico, di area vasta, puntando sull'inclusione e sulla coesione di tutti i territori.

* Responsabile del Servizio Pianificazione del territorio e gestione delle riserve naturali della provincia regionale di Enna.



Pianificazione provinciale in Friuli Venezia Giulia. Eccezione o futuro del panorama italiano?

Eddi Dalla Betta *

La regione Friuli Venezia Giulia è stata la prima in Italia a dotarsi, nel 1978, di un Piano territoriale regionale. Un piano di tipo gerarchico-conformativo che si relazionava direttamente con il livello di pianificazione comunale. Successivamente è stata approvata la Lr 52/1991 che, nel suo impianto, faceva propri gli indirizzi che l'INU dava in quegli anni a livello nazionale. Nel merito degli strumenti della pianificazione comunale la legge regionale aveva introdotto, anche se in maniera embrionale, lo sdoppiamento del PRG in Piano strutturale e Piano operativo. Per quanto riguarda la pianificazione provinciale si intravedeva un possibile ruolo provinciale per la pianificazione del territorio, in quanto era stata recepita la possibilità data dalla L 142/1990 di sviluppare il PTCP.

Tuttavia la normativa regionale poneva dei limiti di intervento rispetto all'intero ambito provinciale e pertanto riduceva di fatto i margini di operatività dei PTCP, in quanto lo stesso era pensato come strumento di specificazione delle indicazioni del piano regionale che doveva definire le sub-aree dove le province, per ognuna di queste, avevano il compito di predisporre un PTCP. Pertanto non un PTCP unico per tutta la provincia, ma diversi PTCP per i diversi ambiti provinciali identificati dalla regione, con lo scopo di essere il quadro di riferimento di livello sovracomunale per la pianificazione urbanistica dei comuni.

In questa situazione le province non sono state in grado di portare a compimento un'esperienza di pianificazione alla scala provinciale, in quanto la stessa era subordinata all'approvazione da parte della regione di un proprio Piano territoriale regionale che non è mai venuto alla luce, anche se ci sono stati due importanti tentativi di elaborazione, uno nel 1997 ed uno nel 2003. In attesa che la regione decidesse se portare all'approvazione o meno il proprio piano territoriale, le province di Pordenone e di Gorizia si sono comunque attivate promuovendo attività finalizzate alla costruzione di quadri conoscitivi territoriali che potessero descrivere il territorio provinciale con una visione più ampia di quella del singolo comune, e al fine di fornire le conoscenze di base necessarie per l'elaborazione di strumenti di pianificazione pertinenti con i temi dell'area vasta.

In questi ultimi due anni la regione ha approvato alcune leggi di riforma: la prima riferita alla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (Lr 1/2006), la quale prevede che i comuni si associno tra di loro in ASTER (Ambiti per lo Sviluppo Territoriale) con l'obiettivo di interlocuire in forma associata con la regione e la provincia per la programmazione di interventi territoriali relativamente alle seguenti finalità: realizzazione di opere pubbliche; programmazione territoriale e reti

infrastrutturali dei servizi pubblici; tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali; coordinamento dell'organizzazione dei servizi pubblici locali, dello sviluppo economico e sociale.

Questa riforma prevede che l'associazione dei comuni in ASTER debba avvenire nel rispetto di parametri legati a numero e popolazione. Il risultato è di associazioni tra i comuni con l'obiettivo principale della gestione dei servizi e quindi per l'esercizio di quelle funzioni che non hanno diretta relazione con fisicità del territorio. Nel momento di affrontare i temi propri della pianificazione territoriale emerge che il sistema di aggregazione in molti casi non funziona e che le stesse dovrebbero essere ripensate con un'altra ottica rispetto a quella di una gestione di servizi.

Tali aggregazioni possono andare bene per la gestione di "servizi in comune", ma trovano difficoltà se applicate ai temi propri della pianificazione sovracomunale in quanto non hanno una diretta relazione con gli aspetti territoriali. Con la nuova legge urbanistica (Lr 5/2007) le province hanno un ruolo abbastanza marginale in quanto è previsto che la funzione della pianificazione sovracomunale sia in capo ai comuni in associazione tra di loro con il requisito minimo di essere almeno 10 e con più di 15.000 abitanti, oppure che l'aggregazione superi la soglia dei 30.000 abitanti. La normativa prevede inoltre che questa funzione possa essere delegata ad altri soggetti tra cui la provincia. I soggetti delegabili sono: le unioni di comuni; i comuni capoluogo di provincia; le comunità montane; le città metropolitane; le province. Oltre a questi possono essere delegati anche gli EPI (Ente di Pianificazione Intercomunale). Essendo l'ASTER di nuova costituzione un soggetto non avente personalità giuridica e pertanto non delegabile il legislatore ha istituito un nuovo soggetto con personalità giuridica, l'EPI, il quale dovrà essere dotato di una propria struttura organizzativa. Questo nuovo ente "di scopo" con la sua struttura ha solo il compito di fare la pianificazione intercomunale.

In sintesi, la regione FVG, forte del suo status di regione autonoma, pone in capo alle province la pianificazione sovracomunale solo se vi è una specifica delega dei comuni, ponendosi in controtendenza rispetto al panorama italiano. Alla provincia la nuova legge urbanistica regionale ha attribuito la facoltà di svolgere la funzione dell'elaborazione di programmi territoriali strategici nel rispetto delle prescrizioni del Piano territoriale regionale. Questo piano, da poco adottato dalla regione, non fornisce alcun indirizzo e ignora le modalità operative della programmazione strategica provinciale.

* Funzionario del Servizio Pianificazione della provincia di Pordenone



La Costruzione della Città delle Bormide. Un nuovo processo di pianificazione strategica

Antonio Schizzi*

La provincia di Savona ha promosso un processo di pianificazione strategica per attuare i Progetti integrati del PTC: si tratta di costruire insieme agli attori locali una prospettiva futura e partecipata per i suoi ambiti strategici a partire dal PI 4 - Progetto integrato per la costruzione della città delle Bormide.

Fino ad oggi le più significative esperienze di pianificazione strategica sono state attivate da città capoluogo, ed anno coinvolto anche i comuni di cintura, connessi funzionalmente ed economicamente al centro. Il caso savonese si segnala per la propria originalità nel quadro italiano delle "città strategiche", in quanto vede protagonisti i comuni, accompagnati nel processo dall'amministrazione provinciale. Il progetto ha ottenuto una menzione di merito all'edizione 2007 di "Sfide. Dalla Buona Pratica alla Buona amministrazione" consegnata nell'ambito di Forum PA 2007, in quanto innovativo nei contenuti e nelle modalità. Il Piano Strategico per la Costruzione della Città delle Bormide coinvolge i territori del Savonese e della Val Bormida che condividono da sempre un percorso comune di sviluppo, di rapporti e di relazioni, reso solido nel tempo dal ruolo giocato, da un lato, dall'area savonese come punto di riferimento e capoluogo e, dall'altro, dalla vocazione del sistema delle Bormide come fondamentale punto di passaggio verso il Nord - Ovest e l'Europa. L'elaborazione del Piano Strategico nasce dall'esigenza di definire il ruolo e la collocazione della Valbormida nel contesto internazionale e nazionale, di collegare la città alla rete trans-europea dei trasporti e dalla necessità di alzare la competitività del suo apparato economico e produttivo. Con il piano si propone uno scenario in cui la qualità urbana e paesistica sono premessa per uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale, superando l'immagine di un territorio segnato dalla presenza di grandi industrie ad elevato impatto ambientale. Un gruppo di lavoro multidisciplinare è stato istituito presso la provincia di Savona e lavora al progetto a partire da gennaio 2007, costruendo il quadro conoscitivo relativo all'ambito di interesse e sviluppando le fasi di costruzione del processo di piano strategico.

I DATI DEL PIANO STRATEGICO

Ente Promotore: provincia di Savona

Comuni interessati: Comunità Montana Alta Valbormida, Altare, Bardineto, Bormida, Calizzano, Cairo Montenotte, Carcare, Cengio, Cosseria, Dego, Mallare, Massimino, Millesimo, Murialdo, Osiglia, Pallare, Piana Crixia, Plodio, Roccavignale

Assessore alla Pianificazione Territoriale: Roberto Peluffo

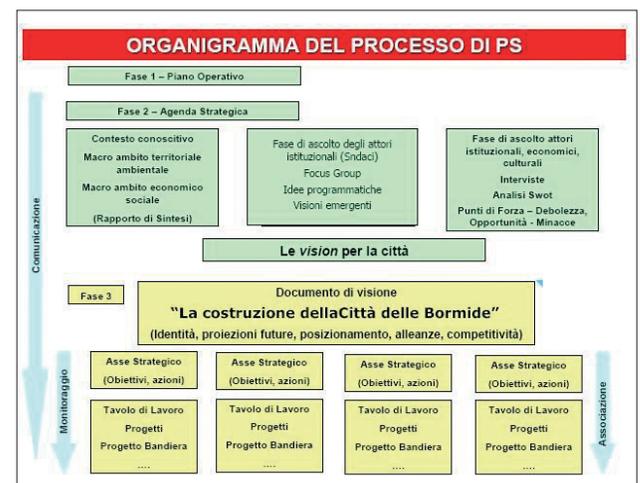
Referenti del Progetto: Arch. Antonio Schizzi e Arch. Marialessandra Signorastrì.

Il Piano Strategico come strumento per l'attuazione del PTC

Il vigente PTC si configura, oltre che come strumento di indirizzo e coordinamento dei Piani Urbanistici Comunali (PUC), come uno strumento di programmazione e concertazione che consente alla provincia di collaborare con gli enti locali, le aziende pubbliche e le categorie economiche per realizzare obiettivi di sviluppo locale sostenibile condivisi, attraverso la promozione e il sostegno, anche finanziario, di progetti, programmi ed interventi. I progetti integrati costituiscono la struttura e il disegno del PTC per l'organizzazione di ambiti strategici del territorio provinciale. L'amministrazione provinciale ha assegnato priorità all'attuazione di due progetti integrati:

- PI 1 "Progetto integrato per la connessione logistica della Val Bormida con la piattaforma dei porti di Savona e Vado e riorganizzazione del comparto energetico"
- PI 4 "Progetto integrato per la costruzione della città delle Bormide".

Il PI1 muove dalla considerazione che il sistema portuale del Savonese e della Val Bormida gode di un forte vantaggio competitivo, derivante da una collocazione geografica centrale rispetto ai flussi di traffico che si sviluppano lungo la direttrice che collega le regioni del Nord - Ovest europeo ai sistemi portuali liguri. La prospettiva che l'area centrale della Liguria costituisca un ponte tra l'Europa ed il Mediterraneo passa attraverso l'adozione di politiche infrastrutturali volte a potenziare la dotazione esistente ed a favorire lo sviluppo di nuove opere, come la bretella autostradale Albenga - Alessandria (Predosa), per aprire le porte alle aree piemontesi e lombarde. (Vedi Figura 1)



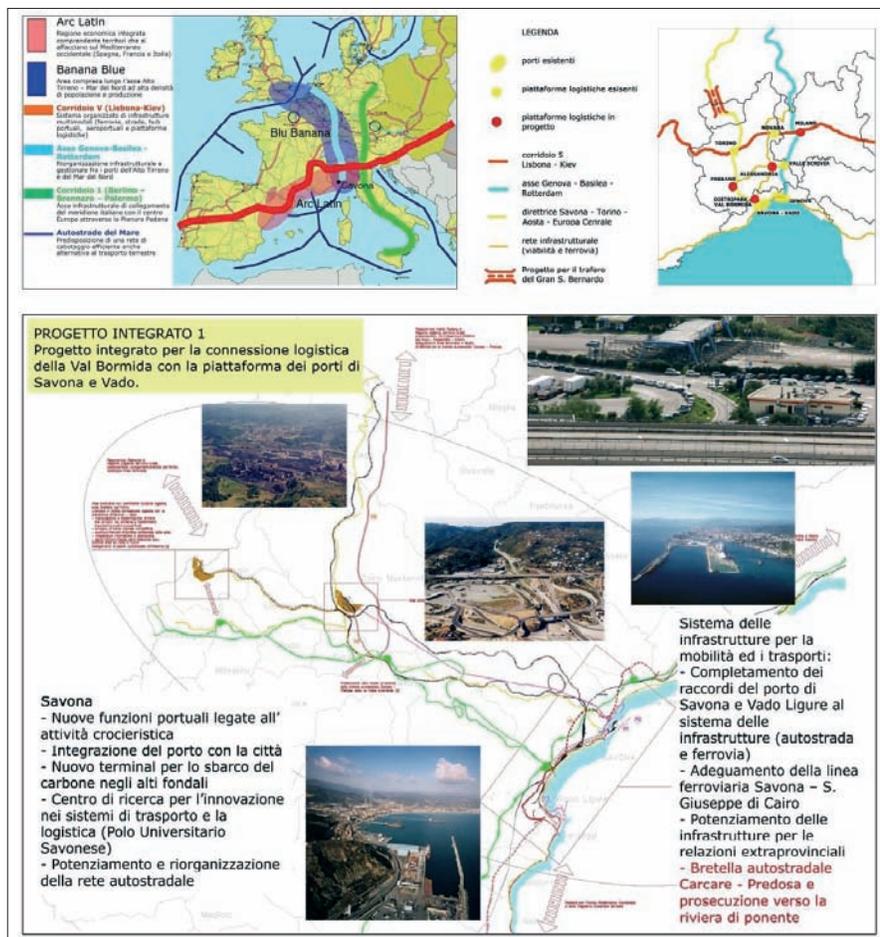


Fig. 1 - Progetto integrato per la connessione logistica della Val Bormida con la piattaforma dei porti di Savona e Vado e riorganizzazione del comparto energetico

Il progetto integrato PI4 "Progetto integrato per la costruzione della città delle Bormide", intende proporre la creazione di un "sistema città" in grado di conferire identità e coerenza al territorio valbormidese, interessato da processi di deindustrializzazione, da complesse problematiche ambientali e caratterizzato da tratti di disomogeneità e discontinuità del territorio urbano. L'obiettivo di fondo è la promozione di un modello policentrico, all'interno del quale ogni singola realtà veda realizzate ed espresse a pieno le proprie specificità in una prospettiva condivisa di sviluppo locale. Per l'attuazione di questi progetti integrati si è ritenuto opportuno avviare un vero e proprio processo di pianificazione strategica che vedrà gli attori locali protagonisti

del cambiamento. L'elaborazione del Piano Strategico nasce dall'esigenza di definire il ruolo e la collocazione della Valbormida nel contesto internazionale e nazionale, di collegare la città del Bormide alla rete trans-europea dei trasporti e dalla necessità di alzare la competitività del suo apparato economico e produttivo.

Il Documento Strategico

Il processo di pianificazione strategica riguarda alla realizzazione di una immagine di città che rappresenti, per la comunità locale, una condivisa *Vision of success*, quale punto di partenza di un processo di pianificazione proiettato verso il futuro.

Con riferimento a tale immagine di città e alle politiche da attuare, i Sindaci, in quanto principali attori, e gli altri *stakeholders*, pubblici e privati, concorderanno gli obiettivi comuni e le azioni da porre in essere per conseguirli.

Le sintesi del Quadro Conoscitivo, le risultanze della *SWOT analysis* sulle interviste agli *stakeholders* e le occasioni di partecipazione e di confronto che si sono succedute, hanno fatto emergere quattro profili progettuali per la città, non alternativi ma complementari fra loro.

L'immagine di città assunta dal Piano Strategico risulta quindi dall'integrazione di quattro *vision*:

- 1 - La città del buon governo
- 2 - La città accogliente per i giovani
- 3 - La città in rete
- 4 - La città che lavora

In particolare, all'interno delle 4 vision sono stati individuati assi strategici, obiettivi, azioni e progetti, anche attraverso una procedura informatizzata, denominata *Banca Progetti*, che contiene informazioni relative alla progettualità e allo stato di attuazione dei progetti di interesse sovracomunale.

Sono state fatte prime analisi dei circa 300 progetti censiti, per individuare, in connessione con gli assi, gli obiettivi e le azioni individuati, i progetti di iniziativa pubblica, che potrebbero essere realizzate attraverso forme di partenariato pubblico privato (per valore economico o per capacità di generare reddito).

* Dirigente del Settore Pianificazione territoriale della provincia di Savona.

Interventi di discussione sui casi presentati

Francesco Karrer *

Dovendo per evidenti ragioni di tempo contenere l'intervento, mi trovo inevitabilmente costretto a ridurre gli spunti di riflessione che vorrei proporre alla vostra attenzione ed anche a rinviare ad altra occasione l'argomentazione adeguata. Gli spunti di riflessione sui quali voglio portare la vostra attenzione sono tre: il ruolo dell'area vasta nella programmazione dello sviluppo; la natura del coordinamento territoriale; la reale effettività dei piani territoriali provinciali di coordinamento.

Che l'area vasta sia divenuta, insieme alla città, in specie la grande – secondo le ricerche più accreditate quella che non conta meno di 1.000.000 di abitanti –, la dimensione territoriale più funzionale allo sviluppo, sembra oggi incontenstabile. Tanto più quando – e questo è il caso anche dell'Italia – le città che non raggiungono questa dimensione sono moltissime. Da ciò la necessità di «agglomerare» – nel senso che si dà in Francia al termine «*agglomeration*» –, i territori. Allo scopo di integrare le economie, di ampliare le aree di mercato, favorire gli scambi, ecc. In questo modo si eleva l'attrattività e la competitività dei territori. Solo questa constatazione dovrebbe far rientrare molti discorsi intorno all'utilità o meno della provincia, quale «ente intermedio» tra comune e regione.

Ma l'ente provincia svolge oggi questo ruolo? E' il soggetto capace di connettere, di «portare a fattor comune», di fare «massa critica», ed altre espressioni simili? Con quali strumenti dovrebbe farlo? E, prima ancora, le viene riconosciuto questo ruolo?

Se molte risposte a questi interrogativi sono prevedibilmente negative, non altrettanto si può dire dell'interrogativo di fondo, che inerisce la strategicità dell'area vasta per lo sviluppo e nelle politiche di sviluppo. Tale «*chance*» non può essere tralasciata. Ma viene colta? Nella storia della pianificazione territoriale provinciale – nella quale pure si può riconoscere una serie di stagioni –, non sembra che tale «*chance*» sia stata colta. Perché? Forse non è nel dominio di tale pianificazione. I piani territoriali di prima generazione erano regolativi né più né meno come quelli comunali. Quelli di più recente concezione sembrano aver colto la «*chance*» dell'area vasta, ma senza averne di fatto i poteri di guida.

Qual è infatti il *dominio* vero di questo piano? Per definirlo con precisione non si può non partire dal ridisegno costituzionale avvenuto con la l. cost. n. 3/2001. Essendo stabilito, fra l'altro, che stato, regioni, province, comuni e città metropolitane sono «*equiordinati*», l'approccio autoritativo / regolativo, tipico di certe impostazioni di pianificazione di area vasta, è pressoché divenuto illegittimo (anche se non tutte le leggi urbanistiche regionali – anche successive al 2001 – se ne sono accorte).

In che si sostanziano le funzioni sovracomunali, che dovrebbero costituire il dominio di tale piano?

L'ambiente, il paesaggio, le reti, le dotazioni territoriali, le attività produttive, l'energia, etc.? Qualche frammento di ognuno di questi «settori», ma pur sempre schiacciato tra i domini propri di stato, regioni e comuni, fa parte del dominio del piano territoriale di coordinamento. Ma troppo debolmente o quando solo per via implicita e comunque nell'ambito del *coordinamento del processo* (o filiera) di pianificazione.

E tra le materie preordinate rispetto al dominio dei comuni, quali sono quelle che sono del dominio proprio della provincia e quindi del PTCP? Molto poche e sempre di meno di fatto. Neanche la dimensione paesaggio – alla quale tutti i PTCP hanno guardato come un proprio contenuto – lo è più. Oramai, la disciplina di questo interesse è da intendersi come totalmente preordinata, essendo la tutela e la valorizzazione di questo interesse incardinata sullo Stato. Non è subdelegabile, né dal «basso» possono essere proposte discipline aggiuntive a quella statale (solo la regione, ma rigorosamente contenuta in un atto di co – pianificazione con lo Stato può intervenire).

La ricerca di dare un contenuto strategico al PTCP ha favorito la nascita di un panorama di esperienze nazionale molto variegato. Qualche provincia accompagna il piano territoriale provinciale di coordinamento con un proprio piano strategico di tipo territoriale. In altri casi i piani strategici di area vasta sono formati da «comuni capofila» coincidenti con quelli capoluogo di provincia, riuniti in consorzi con gli altri comuni dell'area vasta; non sempre questa coincide con il territorio di una provincia. In altri casi ancora sono le città capoluogo che nel costruire il proprio piano strategico territoriale guardano all'area vasta, supplendo così all'assenza di un piano strategico territoriale di area vasta.

Che in questa situazione nascano conflitti, ridondanze, incomprensioni, etc., è facile prevederlo. E quanto sta accadendo in concreto lo dimostra ampiamente.

Confermando che l'obiettivo di ridurre ad uno, ed uno solo, i piani che riguardano un territorio, per poter così realizzare per un territorio, un solo piano ed un solo contratto (sociale), è ben lontano dall'essere raggiunto. Oltre la natura del piano strategico – forse strumento più adeguato del vecchio piano di sviluppo socio – economico – questo stato di cose mostra tutta la debolezza intrinseca dello strumento del piano territoriale provinciale di coordinamento. Incapace (e impossibilitato) a ricomprendere la programmazione dello sviluppo economico e nello stesso tempo, ad esserne – per dirla un po' riduttivamente come si usava ai tempi, del «Progetto '80» –, la «proiezione territoriale» di questo sviluppo.

La questione è quindi quella della natura del coordinamento territoriale. E quella della *effettività* dello strumento nel quale tale coordinamento si concretizza. Quello del piano territoriale è un tipico coordinamento di processo e non di prodotto. Quindi della forma più complessa e faticosa di coordinamento. Anche quella meno soddisfacente per quanto è coronabile da successo. Perché si tratta d'un coordinamento "non visibile" e i cui risultati sono "spendibili" solo da parte di soggetti diversi da chi svolge il ruolo di coordinatore. Tutt'altro dai tempi, ma dobbiamo ritornare agli anni '60, quando i piani regolatori territoriali – forma di pianificazione territoriale di coordinamento ex l.n. 1150/1942 –, erano strumento per l'erogazione di incentivi ed altre provvidenze economiche: mi riferisco ai PRT delle ASI e dei NI di sviluppo industriale realizzati nel Mezzogiorno a partire dal 1957.

A questa debolezza strutturale – che peraltro riflette la natura profonda del coordinamento (di processo e non di prodotto), i piani territoriali di coordinamento cercano di contrapporre un consistente apparato di indirizzi e direttive (oltre che di conoscenza, spesso anche ridondante), che molto spesso sono mere evocazioni, in quanto non supportate né da poteri amministrativi né tanto meno dalla disponibilità finanziaria o da strumenti per potere governare l'accesso alle risorse finanziarie sia statali che regionali oltre che comunitarie. La provincia non è centrale infatti nella maggior parte dei processi di assegnazione di risorse finanziarie. Ed anche molto raramente i piani territoriali di coordinamento provinciali sono concepiti per essere funzionali alla partecipazione dell'ente provincia alle procedure amministrative nelle quali è coinvolto il territorio di competenza: valutazione ambientale strategica, valutazioni d'impatto ambientale, autorizzazioni integrate ambientali, verifiche di incidenza. Solo per la gestione del rischio degli impianti industriali a rischio di incidente rilevante si invoca la provincia.

Se questo ruolo fosse opportunamente valorizzato, il PTCP acquisterebbe – seppure indirettamente – un ruolo certamente più significativo nel processo decisionale. Così come, con riguardo alla rappresentanza dei territori «deboli» – spesso «deposito di grandi patrimoni ambientali» – i piani territoriali di coordinamento non sembrano aver compreso di essere strumento di una possibile e auspicabile politica di controprestazioni: faccia nuova del vecchio riequilibrio territoriale. Che oggi non si può certo realizzare con l'uguaglianza delle opportunità di sviluppo e delle dotazioni territoriali, bensì sul piano economico e, soprattutto, fiscale. In che misura i PTCP sono funzionali a questa straor-

dinariamente importante nuova strategia di sviluppo e di coesione territoriale? Che in pratica è una forma della perequazione territoriale. Tutto ciò connota lo strumento ancora prima che di scarsa efficacia, di scarsa o debole effettività: i «comandi» che da esso derivano non si sa spesso a chi siano rivolti. Ai comuni? Agli altri soggetti pubblici e privati che operano nel territorio della provincia?

Ripercorrere la filiera dei comandi in materia, ad esempio di ambiente e paesaggio, che si possono leggere nei PTCP è illuminante: si tratta di mere evocazioni. Chi dovrebbe, ad esempio, riforestare le fasce laterali delle infrastrutture viarie e /o ferroviarie oltre gli spazi «propriari» di queste infrastrutture, chi dovrebbe realizzare i tanti «corridoi ecologici» – che, più modestamente e con maggiore aderenza allo stesso contenuto scientifico, sarebbe opportuno definire «spazi di connessione» che per di più solo raramente, meritano di essere definiti come ecologici –, «disegnati» dalle zonizzazioni dei vari PTCP? Una discussione rigorosa ed impietosa sul dominio proprio di tale strumento (che è un altro modo per discutere su competenze e poteri dell'ente provincia), quindi dell'effettività che, una volta formati, acquisiscono questi piani, è quanto mai urgente.

Il momento attuale per sviluppare tale riflessione sembra essere quello favorevole: la «destabilizzazione» che la recente ordinanza (n. 41/2008) della Corte Costituzionale in materia di imposizione tributaria dei suoli edificabili, ha prodotto nella filiera decisionale che va dalla programmazione territoriale al rilascio del permesso di costruire – che si era creduto di aver definitivamente messo a punto con l'articolazione del PRGC in «strutturale» e «operativo» –, richiede di ritornare a riflettere.

Di questa riflessione fa parte anche la definizione logico – operativa del dominio proprio del piano d'area vasta. La pianificazione di area vasta potrebbe essere funzionale a questa rivisitazione in quanto consentirebbe davvero di separare il momento programmatico da quello fondiario nella determinazione dell'assetto del territorio e dell'uso del suolo. Da una indubbia criticità potrebbe nascere una opportunità. Ma il legislatore regionale saprà coglierla? Coglierla sarebbe utile anche per dare senso compiuto a molti dei principi del governo del territorio (sussidiarietà, flessibilità, adeguatezza, differenziazione, ecc.), oramai da tempo costituzionalizzati, ma in attesa di una concreta traduzione operativa.

* *Professore di Urbanistica di "la Sapienza" Università di Roma.*

Mi pare un buon inizio per ragionare attorno al ruolo delle province (quello esercitato e quello proponibile) partire dalla riflessione di Francesco Karrer sulla dimensione di area vasta: per esperienza assocerei sempre al termine “area vasta” la parola “quanto serve”, perché questa flessibilità è un elemento di efficacia della politica che si vuole perseguire.

Naturalmente la provincia esiste, è vasta quanto può, si sta giustamente interrogando sul senso della propria attività e sta pure cercando di capire (e di fare capire) come il fatto di pianificare a livello provinciale aumenti il valore aggiunto decisionale del sistema istituzionale nel suo complesso. Valore a cui tutti debbono contribuire solidalmente perché negli ultimi 10-15 anni - come si sa - è cambiato il mondo ed è cambiata anche - in peggio - l'Italia, al punto che occorre - lo dicono tutti - recuperare in produttività, occorre pianificare di più e soprattutto meglio: qualsiasi provvedimento che peggiora l'efficienza del sistema (come l'efficacia) non concorre ad aiutare l'Italia a vivere bene e a superare questa lunghissima congiuntura, lunga e incerta negli esiti al punto da non consentire più rendite di nessun tipo, anche istituzionali.

Mi ricordo che all'epoca di Astengo, agli albori del tentativo di coniugare piano e programma, sulla scia del sogno riformista dell'epoca, quando si ricorreva alla pianificazione territoriale, lo si faceva promuovendo piani regolatori sorretti dalla programmazione regionale; Piani regolatori e Progetti integrati che in Piemonte prendevano il nome di Progetti territoriali operativi, cioè progetti speciali, che erano - volevano essere - il nutrimento necessario dei tavoli di concertazione sociale ed istituzionale, tavoli che avevano bisogno non solo di un accordo per funzionare, ma di un vero e proprio progetto, del contenuto tecnico dell'accordo per esistere. Oggi troppi accordi senza progetto diventano solo esercitazioni diplomatiche non sempre trasparenti e non sempre efficaci; da cittadino prima ancora che da tecnico dubito che siano di per se un fattore di velocizzazione e di innovazione del sistema. Tra gli accordi buoni ci stanno di certo quelli di dotarsi di “agende intercomunali strategiche”, che non sono proprio dei piani strategici classici, di scuola, con la loro rappresentazione e la loro sistematicità e completezza rituale, ma modalità incrementali e adattive di fare rete, di costruire reti locali.

Mi sono convinto negli anni, che la provincia si può affermare se diventa veramente il *trainer* delle reti locali, cioè se sa portare i comuni dagli 8.000 attuali a 2.000 con un progetto di coalizioni locali efficienti e stabili. Duemila è l'obiettivo proposto dal Sindaco di Bolzano sull'ultimo numero del Notiziario dell'Archivio Piacentini (www.archiviopiacentini.it). Disporre di 2.000 comuni più efficienti è una scommessa credibile per il Paese, e la prospettiva delle agende strategiche locali, come modo per correrla con buone *chances* di successo, parla anche al protagonismo delle province. Le province presentano un panorama molto vario, anche nel rapporto con la fiscalità locale, dalla provin-

cia di Trieste che ha solo l'11% di autonomia impositiva, a quella di Roma che ha il 74%, poi Milano il 66, Bologna 59, Firenze 54, Napoli 46, Torino il 44, Genova 43 ...; viene fuori chiaramente un forte sistema padano, composto da Lombardia, Veneto ed Emilia, dove c'è un'altissima autonomia impositiva delle province, e altri territori provinciali invece che hanno un'autonomia molto più bassa. Sono dunque molto diverse le province tra di loro, comprese province metropolitane che di fatto sono regioni: penso a Milano e Napoli, per le quali si fa fatica a pensare che non dovrebbero avere statuti regionali. Come potrebbe accadere per il comune di Roma.

Estendere il concetto di “metropolitanità” su altre province mi sembrerebbe invece eccessivo, non mi pare aiuti a risolvere i problemi di Napoli, a chiarire cosa è Milano. Piuttosto un certo pragmatismo nell'intendere le province con forti presenze urbane, alla moda tedesca, (Stadt Kreise e Land Kreise, cioè città che hanno un loro statuto e province che ne hanno un altro analogo) aiuterebbe forse a capire come funzionare senza fare le rincorse per posizionarsi in concorrenza di ruolo.

Comunque è sull'efficacia del sistema nel suo complesso che ci giochiamo tutto: se le province si affermano “contro il sistema istituzionale” le *performances* del sistema diminuiscono e così anche la pazienza dei cittadini, delle famiglie e delle imprese (e la loro disponibilità a pagare). I problemi che il Paese ha di fronte sono evidenti. Il consumo di suolo per esempio, è frutto di una esplosione del territorio rurale che è fuori controllo da parte delle normative urbanistiche. E questo è conseguenza per la gran parte della perdita di efficienza degli organismi urbani e forse della incidenza crescente di culture antiurbane.

La città di fine millennio non è riuscita a capire per tempo le nuove domande di spazio che si stanno producendo al suo interno e che premono sulle parti più indifese del territorio, verso le quali guardano ormai gruppi sociali cresciuti lontano dall'agorà. A Vignola, in piena Emilia *felix*, agricoltura fiorente, quindi capace di difendersi dai concorrenti nell'uso dello spazio rurale, negli ultimi dieci anni la superficie coperta nel territorio agricolo è raddoppiata, è passata da 10 ettari, in buona parte espressione della filiera agricola nelle sue varie manifestazioni sino alla commercializzazione della produzione, a 20 ettari, mentre nel frattempo le aziende agricole e la SAU si sono ridotte. Anche per questo, nonostante la grande tradizione urbanistica (e civile) da cui proviene, il sindaco di quel comune dichiara: stiamo perdendo il controllo del territorio! Allora, in simili situazioni la provincia, cosa può fare? Come costruisce il pacchetto di mischia con i sindaci per gestire il cambiamento di scenario in corso? È chiaro che intervenire per recuperare il controllo del territorio pone un problema di conoscenza, ma soprattutto è un problema di *governance* locale, di capacità operativa dei sistemi locali, di fiducia verso di essi da parte dei cittadini. I processi in corso stanno avvenendo per dimensioni e con dinamiche che erano sconosciute all'esperienza del passato ma che talvolta non

vogliono essere conosciute nella loro evidenza drammatica; il passo successivo della dichiarazione impegnativa del sindaco infatti è stato quello di segnalare come “della perdita di controllo del territorio” non se ne possa parlare, perché non è politicamente corretto. A questo punto dobbiamo farcene una ragione: è bello discutere della legge, è bello discutere del piano, del piano ideale, dell’ideal-tipo, del rapporto aureo tra piano e legge, ma se non triangoliamo con la realtà, andiamo tutti a casa. E anche le province. Noi dobbiamo produrre leggi e azioni di pianificazione che siano efficaci rispetto al giudizio che diamo della realtà, sennò siamo di nuovo daccapo: un Paese “in punta di diritto” che non si orienta come dovrebbe alla soluzione dei problemi ma li rappresenta *sub specie iuris* (la patria del diritto e del rovescio ...).

Tornando al rapporto tra provincia e comuni nel negoziato con le regioni e soprattutto con lo Stato per l’infrastrutturazione del territorio, una delle cose che preoccupano è la permanente insufficienza delle politiche sul fronte strategico della logistica e della mobilità. Un Paese che non riesce a ripartire nonostante gli sforzi, in alcuni casi anche encomiabili, di pensiero programmatico (penso talvolta al Signorile del Piano Nazionale dei Trasporti ...), su temi così seri (una per tutte la Pedemontana Lombarda, ma anche i porti, ma anche ...) non può che preoccupare; un Paese vittima troppo spesso di errori sul modo con cui si decide: ritardi nell’assunzione di responsabilità da parte delle comunità locali ma anche nell’azione dello Stato che non sempre si è rivelata appropriata e convincente (con le Ferrovie che rischiano di diventare una società immobiliare prima che una agenzia per la mobilità sostenibile ed efficiente).

Altro tema di grande impatto che viene alla ribalta, ma con 15 anni di ritardo, è quello dell’*housing* sociale (la sola provincia di Napoli ha in programma 80.000 alloggi come dice il suo assessore all’urbanistica); siamo in ritardo clamoroso ed è un ritardo anche della politica urbanistica, della politica delle aree.

Tornando al consumo di suolo, certo è una cosa grave che questo Paese non abbia mai avuto, come hanno la Germania, l’Inghilterra e la Francia, un sistema di monitoraggio del consumo di suolo. Ho presente una polemica recente in Germania dei grandi giornali su questi temi, “perché il governo non fa come l’Inghilterra che invece è riuscita a ridurre il consumo di suolo con politiche efficaci”; in Italia la questione è sentita molto più marginalmente eppure la disponibilità della risorsa è assai limitata e fragile.

Suolo. Siamo sicuri poi che il consumo di suolo sia una parola che non debba meglio essere associata al tema della manutenzione territoriale per essere bene inteso come risorsa preziosa? Questo è un Paese che per la sua storia di migrazioni interne e esterne ha perso proprio in capacità di manutenzione: nel discorso del sindaco di Vignola il controllo era di tipo politico, ma in Italia risalta, non meno di questo, il tema di tutte le aree ormai rese “deserte” per l’abbandono della popolazione, aree storicamente artificializzate, la cui mancata manutenzione genera costi ingenti. Questo

squilibrio pone problemi serissimi di equità socio-spaziale e di perequazione territoriale; si pone insomma il problema di far pagare alle aree sviluppate e ai processi di trasformazione i servizi ambientali (sicurezza, biodiversità, paesaggio, salubrità, fruizione) che il rurale fornisce.

Queste sembrano cose molto concrete. La provincia di Torino ha già sperimentato una cosa simile con le ATO: può darsi anche che non sia quello il modo più efficace, ancora troppo tecnicistico, però quello è l’obiettivo, in quella direzione si deve andare, senza passare di nuovo anni a parlare di consumo senza “misurararlo, tassarlo e perequarlo”.

Altra questione “provinciale”, le aree produttive. Sicuramente questo è un Paese che non può cessare di avere una cultura e una vocazione industriale. Ciò pone dei problemi seri, anche in termini di responsabilità dell’urbanistica rispetto a una politica industriale. E non credo che lo sportello delle imprese sia la sola risposta operativa che un Paese civile si deve dare. Quindi immagino che questo corrisponda ad uno sforzo sulle politiche industriali, sulla logistica e sulle politiche urbanistiche, ragionando su come mobilitare le risorse fisiche/territoriali all’interno di strategie di sviluppo. Ma teniamo conto che il successo di una strategia spesso ha una componente organizzativa e immateriale decisiva, e che non tutto deve tradursi in inaugurazione di opere a costo gestionale non preventivato.

Da questo punto di vista non so se chiamarla pianificazione strategica, ma sicuramente politiche integrate e coerenti, rendicontabili e responsabilizzate, debbono essere in capo al processo di pianificazione. Il problema spesso è riuscire a far parlare gli assessori tra di loro, riuscire a far parlare i funzionari tra di loro, perché anche quelli che si presentano con le migliori intenzioni hanno sovente il problema di impegnare le risorse finanziarie che sono state assegnate loro e quindi in qualsiasi approccio integrato c’è chi vede il rischio di essere meno valutato per la propria capacità di spesa. L’integrazione delle politiche e delle competenze può risultare perciò una minaccia per i funzionari (e per le loro retribuzioni integrative) e una impresa eroica per i propositi di efficacia della pianificazione.

Le esperienze migliori sono quelle che le province hanno fatto come motori di progetti integrati, come interfaccia, difficile, tra il comune che governa il territorio e la regione che è la sede dove si fanno le leggi, la spesa, il bilancio. La provincia naturalmente non è né l’uno né l’altra. Tutte le volte - per inciso - che la provincia pensa di essere l’una o l’altro, sbaglia. In questa funzione intermedia si può trovare quell’anello mancante della catena del valore istituzionale che consente di portare i sistemi locali nella programmazione regionale (e quest’ultima a fare i conti con il territorio). La provincia in molti casi è riuscita a negoziare con la regione portando al successo i sistemi locali. Questo è certo un ruolo vincente, quando si è capaci di giocarlo. Ma i piani provinciali (in una nuova stagione di pianificazione che voglia “ripartire dalla

sostenibilità”) devono innanzitutto essere efficaci. A questo fine sicuramente bisogna migliorare l’applicazione diagnostica, il che non vuol dire creare sistemi informativi ipertrofici; le leggi regionali più recenti che impongono ai comuni e alle province uno *standard* conoscitivo sofisticato (difficile da soddisfare), hanno più che raddoppiato i tempi della pianificazione urbanistica. Al comune di Ravenna, il titolare dell’Ufficio di Piano mi dice: abbiamo avviato il processo di piano nel 2002 e nel 2009 andrò in pensione senza averlo concluso. Possibile?

Allora, tanto più nelle ristrettezze della finanza locale, una applicazione diagnostica essenziale e efficiente, deve riuscire a capire l’immigrazione, riconfigurare il *welfare* e riconoscere la domanda di *social-housing*, capire le criticità che abbiamo di fronte e condividerle nella sostanza con tutti gli attori in gioco, senza disperdersi in direzioni marginali. A questo fine bisogna migliorare la fase di ascolto e purtroppo bisogna anche dire che in Italia si ascolta pochissimo la gente. Si fa ancora tanta propaganda, cioè si va ancora in giro con un progetto già deciso per convincere la gente della sua bontà e non si fa né urbanistica partecipata, né ascolto preventivo. E le conseguenze si vedono, qua e là. Bisogna ascoltare e poi migliorare la qualità della regolazione, agendo innanzitutto sulla chiarezza della comunicazione: nei casi che conosco delle province di Biella, Lecco e di Parma, sono stati predisposti *dossier* comunali ricomponendo il Piano Territoriale a misura del comune: il sindaco del comune ritira il proprio *dossier*, che è nello stesso tempo il sistema delle conoscenze e il sistema dei comandi, prescrittivi o non prescrittivi, che lo riguardano, in modo che si chiarisce - sottoscrivendolo - il dare e l’avere. Questo aumenta enormemente, l’efficacia regolativa del piano oltreché la tenuta della *governance*.

Si pensi inoltre a tutto quello che è successo in Italia sui siti di interesse comunitario, SIC e ZPS, in termini di zonizzazioni malfatte, imposte ai territori senza

coinvolgerli per poi constatare che questi si ribellano, perché si accorgono cosa si sono messi in casa; una volta che l’*iter* è arrivato a Bruxelles quelle perimetrazioni non si cambiano più se non con delle procedure complesse e con delle motivazioni che sono cento volte più difficili da portare rispetto a quelle che hanno sostenuto la prima superficiale zonizzazione. È evidentemente ancora il gioco della irresponsabilità inefficiente. La pianificazione deve giocare pulito se vogliamo che sia una applicazione utile e amichevole, capace di produrre valore e di aumentare il benessere di chi se ne serve per risolvere problemi e cogliere opportunità.

Ultima cosa: l’urbanistica (e la provincia se e quando vuole misurarsi con questa disciplina) deve lavorare per migliorare il contributo dei processi di trasformazione fisica all’innovazione territoriale e alla sostenibilità, contro la banalizzazione e la perdita di valore del patrimonio naturale e culturale in atto nel Paese. *Innovazione territoriale e sostenibilità ambientale: questi mi sembrano i parametri fondamentali da mettere alla base di una riflessione comune sulla produttività del sistema-paese cercando in questo di misurare gli apporti delle province, dopo la cura suggerita dalla riforma del titolo V della Costituzione e prima di ogni possibile cura dettata dalla fretta (!).*

In questa prospettiva incerta, migliorare il clima della *governance*, e creare degli strumenti che aumentino il livello di integrazione ma anche la capacità di controllo delle politiche, sembra una delle condizioni che dobbiamo mettere a punto per operare, al meglio. Da questo punto di vista le agende strategiche locali possono essere un modello da perseguire (ci sono già esempi abbastanza confortanti), dando nuovi contenuti e nuove ragioni alla pianificazione provinciale più attenta, e soluzioni ai comuni che vogliono contare di più.

* Presidente di CAIRE Urbanistica.

Riprendo in breve le tre questioni centrali discusse stamane: 1) favorire il coordinamento tra enti locali coinvolti da progetti e politiche di scala estesa; 2) predisporre congiuntamente le basi conoscitive necessarie alla diagnostica territoriale, alla valutazione ambientale strategica e al monitoraggio degli esiti delle politiche avviate; 3) incentivare un percorso dal basso al consolidamento intercomunale come premessa necessaria al rinnovamento dell'assetto amministrativo del paese.

1) *Sul coordinamento e i suoi strumenti.* Poco fa Franco Karrer osservava che si poteva coordinare con qualche efficacia quando il settore pubblico era in grado di mobilitare risorse consistenti. Notoriamente non è più questo il caso e coordinare soggetti disparati facendo leva su risorse molto esigue è un dilemma dagli esiti incerti. Gli approcci indicati in letteratura sono essenzialmente due: la *governance* per obiettivi e criteri e il *management* per accordi.

La *governance* per obiettivi e criteri è solitamente applicata a rapporti inter-governativi verticali che attingono a risorse di organizzazioni comunitarie o di dicasteri centrali per indirizzare le politiche e le azioni dei livelli inferiori di governo. E' la modalità che impiega, ad esempio, l'Unione Europea quando definisce obiettivi, linee-guida e indicatori in funzione dei quali allocare risorse scarse in modo da condizionare marginalmente le scelte dei soggetti destinatari. E che potrebbero utilizzare regioni e province per premiare politiche collaborative tra comuni contermini e sostenere iniziative congiunte.

In questo approccio importa saper indirizzare incentivi selettivi e anche a penalizzazioni fiscali mirate. I due strumenti si rafforzano a vicenda: nel pilotare le scelte degli amministratori locali e dei loro partner privati conta lo scarto tra convenienze date e convenienze indotte. Se gli incentivi sono scarsi la somma algebrica con oneri fiscali ben motivati risulta più incisiva, e il gettito di questi ultimi fornisce ulteriori risorse. Come nelle politiche ambientali se si premia chi inquina di meno con le tasse di chi inquina di più rispetto a valori medi obiettivo si realizza una politica a costo zero e se ne rafforza l'impatto sulle motivazioni dei soggetti toccati, così nelle politiche territoriali se si premia chi fa scelte localizzative *land saving* a scapito di chi opta per localizzazioni disperse si inducono processi agglomerativi (quasi) spontanei riducendo incrementalmente il consumo di suolo ai margini dell'urbanizzato.

Il *management* per accordi (tavoli di co-pianificazione e partenariati) è invece la più diffusa forma di coordinamento orizzontale tra enti locali e tra soggetti pubblici e privati. Tuttavia anche in questo caso, un tavolo non imbandito è un tavolo spesso vuoto e l'accordo rimane retorico o preliminare. Quando si devono prendere decisioni che pesano sul territorio e determinano costi e benefici fortemente differenziati tra le medesime municipalità che sottoscrivono l'intesa, l'idea della perequazione territoriale – cioè di una politica redistribi-

butiva leggera tra gli enti locali diversamente toccati da scelte di interesse comune – appare cruciale per un governo consensuale di scala vasta. Nonostante le evidenti difficoltà nella costituzione dei fondi di compensazione inter-comunale avviati in alcune province emiliano-romagnole, meriterebbe dunque che opportunità e limiti di quelle esperienze venissero indagate in maniera meno sporadica di quanto è stato fatto sinora, anche in questo seminario. Credo si tratti di una questione vitale per la medesima ragion d'essere delle province nell'attuale fase di transizione verso un federalismo fiscale che dovunque aumenta la competizione tra enti locali nell'accaparrarsi maggiori entrate dall'urbanizzazione e dalla localizzazione di funzioni di pregio, anche a scapito dei comuni contermini.

In altri paesi, come in Francia, l'unificazione intercomunale è robustamente sostenuta dal centro con norme di adeguata coerenza e cospicue incentivazioni finanziarie. Nel nostro Paese poche leggi regionali consentono, non obbligano né promuovono, accordi perequativi intercomunali (che sono la necessaria premessa alla unificazione delle basi fiscali) e, dato lo stato in cui versa la nostra finanza pubblica, è improbabile si possa dar seguito a un congruo finanziamento premiale delle unioni tra comuni. L'esperienza delle associazioni intercomunali indica invece un percorso alternativo per costruire dal basso politiche condivise di scala appropriata, capaci di sedimentare intese inter-comunali durature. E' una strada stretta ma preziosa, perché il nostro peculiare "federalismo del mattone", se non governato, può produrre danni irreversibili sul patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico del paese, cioè sul nostro principale *asset* strategico. Il fondo di compensazione inter-comunale costituisce lo strumento necessario a conciliare le esigenze di sviluppo polarizzato e le istanze redistributive, ma se viene alimentato dai soli oneri urbanizzativi e dall'ICI maturati sul secondario è troppo esile per garantire la sostenibilità economica delle conseguenti politiche di perequazione territoriale e compensazione locale. Se questo è vero le risorse per la perequazione territoriale vanno reperite nell'incremento di valore del settore che maggiormente attinge a risorse locali irriproducibili: cioè l'immobiliare.

Nel rapporto pubblico-privato una più efficace negoziazione sulle principali trasformazioni urbanistiche può fornire parte delle risorse necessarie a sostenere le politiche di perequazione territoriale, volte appunto a mitigare gli impatti negativi dei medesimi interventi sui comuni vicini. Si tratta di una condizione necessaria, ma non sufficiente, trattandosi di entrate una tantum volte a compensare sperequazioni durature.

Nel rapporto tra pubblico e pubblico si potrebbe condividere almeno una quota dei costi delle infrastrutture programmate. Sul modello dei distretti di prelievo assai diffusi negli Stati Uniti (e mal mutuato nel tentativo di co-finanziamento del Quadrilatero umbro-marchigiano) gli enti locali avvantaggiati da un investimento infrastrutturale potrebbero contribuire a finanziarlo con i maggiori introiti sulle valorizzazioni immobiliari indotte dalla medesima infrastruttura,

liberando risorse per compensare i comuni penalizzati dagli impatti generati.

In questa direzione la de-fiscalizzazione dell'ICI prima di aver rimpiazzato il suo gettito con altre fonti, sempre governate in sede locale, appare in secca contraddizione con le più diffuse modalità di autofinanziamento degli enti locali nei paesi con sistemi di governo decentrato, dove il recupero di quote significative dei costi degli investimenti pubblici locali tassando gli incrementi di valore degli immobili è prassi invalsa. Prassi che non ha il carattere dell'imposta, ma della tassa, cioè del parziale contributo alla fornitura delle opere e dotazioni pubbliche realizzate per servire beni e interventi privati, altrimenti coperti dalla fiscalità generale. Non molto dissimile e in certa misura complementare alla predisposizione delle opere pubbliche in *project financing*, dove a subire i maggiori costi delle tariffe sugli usi sono i pendolari e le imprese insediate, risparmiando le maggiori rendite di proprietari ed operatori immobiliari.

2) *Sulla diagnostica territoriale e le sue basi conoscitive.* Una seconda questione cui vorrei far cenno riguarda la predisposizione delle basi conoscitive per la pianificazione locale, che costituiscono un importante servizio che le province possono offrire ai comuni. Certamente c'è un problema di diagnostica tanto nella pianificazione strategica avviata da alcune province quanto nella pianificazione strutturale inter-comunale avviata da altre. Tutte necessitano di basi conoscitive solide per applicare credibilmente le metodiche di valutazione ambientale strategica e per convalidarle con il monitoraggio degli impatti delle politiche e dei progetti avviati. Alcune esperienze presentate oggi sono significative, sia della necessità inderogabile di predisporre sistemi informativi e basi di dati robuste e attendibili, sia dei limiti di alcune sperimentazioni avviate per conto proprio da alcune province. Converrebbe piuttosto uniformare i sistemi di raccolta, di strutturazione e rappresentazione delle informazioni, sia per via dei costi di duplicazione di autonome innovazioni nei SIT, sia perché la loro uniformità all'interno della regione – e anche tra regioni diverse – potrebbe facilitare la trasferibilità delle informazioni per politiche transfrontaliere e il *benchmarking* comparativo degli esiti delle politiche provinciali.

3) *Sull'intercomunalità e il governo dello sprawl.*

L'ultima questione che vorrei speditamente richiamare è l'esigenza dell'intercomunalità, che si sposa indisso-

lubilmente con il tema del contenimento della dispersione insediativa. Cominciamo da quest'ultima. Una delle principali ragioni d'essere delle province è la redazione di piani e programmi per la gestione delle politiche ambientali di scala vasta, e tra queste il controllo dello spreco di suolo sembra essere il compito prioritario e condiviso.

Oltre ai processi spontanei di localizzazione dispersa di residenze e attività un altro importante fattore di *sprawl* è che ciascun comune pianifica in forma auto-centrata, pensando una quota non trascurabile del suo territorio come residuo. C'è un vecchio e meritorio studio di Guido De Carolis del PIM – non per nulla il primo centro studi intercomunale italiano – che mostrava il sistematico spreco di suolo determinato dagli sfridi al bordo di ciascun comune che pianifica senza guardare oltre il campanile.

La pianificazione intercomunale appare dunque la via maestra per trattare in maniera non evasiva e puramente contabile il tema del consumo di suolo. In questo senso il progetto di riforma dell'INU, che distingue nettamente il livello strutturale dal livello operativo, apre una prospettiva fertile per il necessario salto di scala nella redazione del piano.

Se il piano strutturale non è conformativo delle proprietà, cioè non assegna diritti edificatori e quindi non mette in discussione la principale fonte di introiti del comune, è più facile possa venire concertato tra enti locali limitrofi contribuendo al riconoscimento delle ragioni (appunto “strutturali”) di condivisione delle scelte di tutela, valorizzazione e infrastrutturazione territoriale e introducendo così un percorso “dal basso” alla gestione associata dei comuni contermini.

In definitiva, l'idea, sollevata da più parti, della soppressione delle province è discutibile perché non favorisce un governo territoriale di area vasta, ma pare un diversivo inaccettabile se non si avvia prima una responsabile politica di consolidamento della frammentazione municipale, che nessuno è in grado di imporre per via legislativa e cui le province potrebbero contribuire in modo determinante. Ne va del modello di federalismo cui possiamo aspirare: un federalismo delle regioni, che ratifica le asimmetrie inter-regionali avocando a livello sub-centrale gettiti fiscali e compiti di governo; oppure (anche) un federalismo delle città e dei territori, dove la responsabilità di governo, di prelievo e di spesa sono rendicontate alla cittadinanza.

* *Professore Diap, Politecnico di Milano.*