

XXV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

GOVERNO DEL TERRITORIO E COORDINAMENTO PROVINCIALE: RUOLO ED EFFICACIA DEL P.T.C.

Alessandro VIGNOZZI

Dipartimento di Urbanistica, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Napoli "Federico II", Via Forno Vecchio 36, 80134 Napoli

SOMMARIO

La recente ondata di piani provinciali ha aperto per la prima volta in Italia una sperimentazione diffusa e probante intorno al difficile compito di coordinare il governo del territorio alla scala sovracomunale. Emergono da quest'esperienza una serie di temi nodali. Anzitutto balza agli occhi la necessità di delineare con maggior incisività il *ruolo* operativo di uno strumento che, se da un lato sembra prefigurarsi come vero e proprio 'pivot' della gestione territoriale, dall'altro appare ancora impaniato da annosi conflitti di competenze. Altra questione di rilievo è quella inerente la *forma* stessa da attribuire al piano provinciale, l'architettura complessiva di un dispositivo che, a prescindere dalle diverse declinazioni regionali, dovrà pur trovare modelli di riferimento meno labili degli attuali. Vi è infine da prender atto che in svariati contesti l'implementazione di questi piani ha già raggiunto una fase abbastanza avanzata da consentire una riflessione sull'*efficacia* delle diverse modalità di coordinamento fin qui perseguite. *Ruolo, forma* ed *efficacia* del coordinamento sono dunque i temi che vengono qui sviluppati, coniugando questioni metodologiche di interesse generale ed esigenze concrete dello sviluppo locale.

1. INTRODUZIONE

Non v'è dubbio che la recente ondata di piani provinciali abbia aperto per la prima volta in Italia una sperimentazione diffusa e probante intorno al difficile compito di coordinare il governo del territorio alla scala sovracomunale. La strada finora percorsa evidenzia anzitutto una grande eterogeneità di approcci. Anche da un panorama così variegato emerge peraltro con sufficiente chiarezza una serie di temi nodali.

Anzitutto balza agli occhi la necessità di delineare con maggior incisività il *ruolo* operativo di uno strumento che, se da un lato sembra prefigurarsi come vero e proprio 'pivot' della gestione territoriale, dall'altro appare ancora impaniato da annosi conflitti di competenze, sia in sede tecnica che amministrativa.

Altra questione di rilievo è quella inerente la *forma* stessa da attribuire al piano provinciale, l'architettura complessiva di un dispositivo che, a prescindere dalle diverse declinazioni regionali, dovrà pur trovare in un prossimo futuro modelli di riferimento meno labili degli attuali.

Vi è infine da prender atto che in svariati contesti l'implementazione di questi piani ha già raggiunto una fase abbastanza avanzata da consentire una riflessione più che teorica sull'*efficacia* delle diverse modalità di coordinamento fin qui perseguite.

Ruolo, forma ed efficacia del coordinamento sono dunque i temi che intendo sviluppare, coniugando questioni metodologiche di interesse generale ed esigenze concrete dello sviluppo locale.

Con tale approccio proverò in particolare ad approfondire alcune questioni specifiche, la cui rilevanza è stata evidenziata dalla recente esperienza disciplinare.

1. La prima riguarda il ruolo che la Provincia è destinata ad assumere nella pianificazione di area vasta alla luce dei risultati della prima generazione di P.T.C. e delle disposizioni delle più recenti norme regionali.
2. La seconda riguarda le modalità di concertazione più opportune per la formazione del P.T.C., strumento che vede confrontarsi e talora confliggere diversi livelli e settori di governo del territorio, in un quadro di competenze ancora non del tutto chiaro e definito.
3. Altra questione frequentemente dibattuta è quella del rapporto tra piani provinciali e legislazione regionale, dove si assiste a declinazioni marcatamente differenziate di una funzione, comunque, di raccordo tra soggetti e responsabilità diversificate.
4. Sempre più attuale appare l'esigenza di definire una relazione sinergica e non conflittuale fra piani strategici e coordinamento provinciale, dove non è da escludere una possibile evoluzione verso strumenti di sintesi.
5. Tutto ciò si traduce infine in un quadro di "nuove domande" che il sistema socio-economico e amministrativo pone oggi a una pianificazione provinciale appena emersa dalle inevitabili difficoltà del primo apprendistato e già chiamata a un ruolo di protagonista nel governo del territorio.

2. IL RUOLO DEL P.T.C. NEL GOVERNO DEL TERRITORIO

È sempre più condivisa la sensazione che il P.T.C. possa e debba acquisire un ruolo centrale nella definizione e nel controllo delle politiche di governo del territorio, anche in relazione al difficile e finora inespletato compito di coniugare le regole per una gestione ordinata e coerente delle risorse con le proposte programmatiche per uno sviluppo sostenibile – a d oggi prevalentemente affidate al corso spontaneo delle iniziative locali della cosiddetta “pianificazione strategica” o al flusso parallelo delle campagne tematiche di programmazione negoziata promosse dal governo centrale o dalla stessa Comunità europea–.

Una riflessione in proposito deve comunque prendere le mosse da una pur sommaria verifica di quelli che sono attualmente i compiti di pianificazione e coordinamento affidati alle Province e prevalentemente espletati mediante la redazione e la gestione dei P.T.C..

2.1. I compiti delle Province

Le disposizioni legislative che hanno definito lo status istituzionale e le condizioni operative degli strumenti di pianificazione a livello sovracomunale e comunale (L. 142/90 e leggi regionali) assegnano alla Provincia il governo delle trasformazioni territoriali sovracomunali tramite, appunto, il Piano Territoriale di Coordinamento.

Se prendiamo a riferimento una delle più conosciute fra le leggi regionali, quella toscana, vediamo che l’articolo 16, comma primo, della L.R. 5/95 definisce tale piano come “l’atto di programmazione con il quale la Provincia esercita, nel governo del territorio, un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale”. Il P.T.C. ha dunque un duplice compito: da un lato ha la finalità di ricondurre a un quadro di coerenza unitaria, alla scala dell’area vasta, le previsioni dei singoli P.R.G.; dall’altro è tenuto a far da tramite fra il livello regionale e quello locale. Un duplice compito riassunto significativamente nell’aggettivazione del piano come atto di coordinamento, esplicitata nella sua natura programmatica e nella sua struttura di quadro unitario.

In termini di processi decisionali l’assolvimento del primo compito lascia ipotizzare un’interazione a flusso alternato, in cui la messa a fuoco, dal vertice verso la base, di strategie comuni si fonda sulla ricezione, dalla base verso il vertice, dei desiderata e delle risoluzioni delle singole Amministrazioni. All’apparenza il secondo compito implica invece una sorta di processo “a cascata” dall’alto verso il basso, dal momento che il P.T.C. può esercitare un condizionamento alquanto consistente nei confronti della pianificazione locale per indirizzarla “in conformità alle prescrizioni del P.I.T. [Piano di Indirizzo Territoriale, redatto dalla Regione]” (art. 16, secondo comma). Non bisogna però sottovalutare l’eventualità di processi di andamento opposto implicata dalla prerogativa del P.T.C. di “stabilire puntuali criteri”, sia pur “in applicazione delle prescrizioni della programmazione regionale”, “per la

localizzazione sul territorio degli interventi di competenza regionale” (secondo comma, punto “c”).

Nel complesso, pertanto, il P.T.C. si configura come strumento di pianificazione decisamente più aperto alle esigenze della base comunale rispetto ai suoi predecessori di area vasta.

Ma secondo quali criteri e con quali modalità i P.T.C. finora redatti hanno inteso interpretare questa nuova centralità fra base comunale e vertice regionale proposta dalla legislazione recente?

Per quanto concerne i rapporti con il vertice regionale, occorre evidenziare come la loro definizione sia stata in molti casi decisamente agevolata dalla recente sistematizzazione dei numerosi atti regionali di riferimento entro il quadro unitario dei Piani di Indirizzo Territoriale, comunque denominati, che hanno cominciato a trovare definizione per lo più a cavallo del 2000.

Il modo in cui le previsioni dei P.I.T. (e loro similari) sono state interpretate e recepite dal P.T.C. è pertanto, fino ad oggi, fortemente condizionato dal rapporto cronologico fra i due strumenti: dove i P.T.C. sono stati redatti puntualmente, essi si sono posti in relazione piuttosto con le dichiarazioni di intenti dei piani di indirizzo regionale che con i loro reali contenuti normativi.

Nei casi dove questo problema di rapporto cronologico non si poneva, gli obiettivi generali e strategici proposti dal P.I.T. sono recepiti dal P.T.C. e perseguiti, spesso, mediante indirizzi di tutela articolati per sottosistemi e programmi di valorizzazione dell'identità territoriale. In questi casi il sistema di obiettivi prestazionali riferiti ai sistemi territoriali o funzionali e alle tipologie delle risorse da tutelare (invarianti) è stato ulteriormente sviluppato dal P.T.C. con le opportune specificazioni. La disciplina del P.I.T., in materia di città e insediamenti urbani, territorio aperto e infrastrutture, è stata recepita e approfondita con analogo criterio.

In molti casi un P.I.T. individua anche dei sistemi territoriali di programma, di cui spesso più di uno interessa una stessa provincia; il P.T.C. in genere li articola ulteriormente, precisandone gli ambiti in relazione ai sistemi locali. I rispettivi obiettivi generali, nonché gli indirizzi dei relativi atti regionali di riferimento, sono recepiti e concretizzati dal P.T.C. in relazione a tale ulteriore articolazione.

Infine, come il P.I.T. introduce conferme, modifiche e integrazioni agli atti pregressi del quadro regionale di coordinamento territoriale, così il P.T.C. ridefinisce il quadro dei riferimenti coordinati per quanto di sua competenza, introducendo salvaguardie valide fino all'adeguamento dei piani comunali e istituendo vincoli da rispettare negli stessi strumenti comunali laddove la rilevanza della risorsa richieda l'immediatezza e la cogenza della tutela assoluta.

In particolare il P.T.C.:

- ha in genere superato la disciplina di tutela del paesaggio con l'applicazione dei P.S. o degli S.U., fornendo apposita disciplina, spesso articolata per unità di paesaggio e aree di rilevante pregio ambientale, sostituendo la distinzione ormai impropria di “aree protette”,

nonché fornendo conoscenza di dettaglio e apposita disciplina per le aree di rilevante pregio paesistico;

- ha superato le eventuali direttive per la fascia costiera e/o altre zone sensibili con la strumentazione urbanistica comunale, individuando un ambito specifico –talora a partire dalle unità di paesaggio– e disciplinandolo in ordine alle caratteristiche e ai valori ivi individuati;
- ha superato la normativa in materia di rischio idraulico, fornendo specifici criteri ed indirizzi per la strumentazione urbanistica comunale,;
- ha integrato la disciplina di tutela idrogeologica indicando aree legate alle pericolosità dei suoli.

Quanto al rapporto fra Provincia e Comuni, il primo problema è stato quello di ricercare il giusto equilibrio fra il ruolo istituzionale recentemente attribuito alla Provincia e quello tradizionalmente riservato ai Comuni; nonché fra i requisiti di efficienza ed efficacia del P.T.C. e la necessaria autonomia applicativa del P.R.G. (o suoi epigoni).

Questo principio di massima può essere utilmente verificato con specifico riferimento ad un esempio concreto e specificatamente innovativo: il tema della valutazione interna al piano (vedi in proposito, per gli aspetti generali, Realfonzo, 1992).

Sempre con riferimento al caso toscano, si nota ad esempio che l'art. 32 della L.R. 5/95 riservava ai Comuni un ampio spazio di manovra nella valutazione degli effetti ambientali, ai cui fini il P.T.C. doveva limitarsi a fornire (art. 16, quarto comma) “il quadro conoscitivo delle risorse essenziali del territorio e il loro grado di vulnerabilità e di riproducibilità in riferimento ai sistemi ambientali locali indicando, con particolare riferimento ai bacini idrografici, le relative condizioni d'uso”. Mentre alle Province era dato il compito di fornire “criteri e parametri per le valutazioni di compatibilità fra le varie forme e modalità di utilizzazione delle risorse essenziali del territorio”.

È dunque ai Comuni (a prescindere dal ruolo riconosciuto ai singoli attori dei diversi interventi) che spetta soprattutto effettuare le valutazioni, come bilancio di ammissibilità e verifica preliminare di fattibilità. Alle Province spetta invece fornire i quadri di coerenza, irrinunciabili al fine di stabilire corretti comportamenti rispetto a determinati obiettivi.

In molti casi questo compito è stato espletato essenzialmente mediante un'individuazione delle invarianti territoriali, delle risorse naturali ed essenziali, e soprattutto, quando previste, delle unità di paesaggio, per le quali si sono forniti criteri e indirizzi tesi alla preservazione dell'identità e dei valori locali.

Più in generale è la stessa struttura normativa del P.T.C. che, nei casi migliori, si è conformata all'intento di dare corretto spazio e adeguato indirizzo alla pianificazione urbanistica comunale. Tutto questo diviene ancor più evidente quando si considerino le modalità di gestione appositamente predisposte per certi P.T.C..

La stessa intenzionale sinteticità di alcune elaborazioni cartografiche ben rappresenta la volontà di configurare il piano provinciale come quadro unitario di coerenze e di obiettivi

prestazionali che solo lo strumento urbanistico potrà sostanziare in forma di previsione cogente e operativa. È in quest'ottica che ai Comuni è stata talora riservata la possibilità di utilizzare, verificare e aggiornare gli stessi dati conoscitivi che hanno supportato la definizione degli obiettivi di livello provinciale.

2.2. Piani strategici e coordinamento provinciale

Fin dall'inizio di queste note, ho posto subito in evidenza il nodo ancora irrisolto del rapporto fra la pianificazione territoriale a carattere regolativo e la cosiddetta "pianificazione strategica", rilevando come da più parti stiano maturando crescenti aspettative che il P.T.C. possa costituire un riferimento certo per la soluzione di tale nodo. Al fine di verificare tali aspettative, conviene però prima ricostruire il modo in cui i P.T.C. finora redatti hanno affrontato la questione. Il che significa, anzitutto, comprendere il modo in cui i P.T.C. hanno interpretato il proprio ruolo di piano territoriale ai sensi della normativa regionale.

Occorre dunque prendere in considerazione le singole competenze specifiche che le varie leggi regionali attribuiscono a un P.T.C.. Ma prima ancora conviene dare una chiara definizione della vocazione e dei limiti operativi insiti in questo strumento.

A tal fine giova confrontare l'impianto generale e le caratteristiche operative del P.T.C. con i precedenti piani di area vasta legati alla stagione, prevalentemente vissuta in termini sperimentali, della cosiddetta "pianificazione di struttura" (vedi in proposito Secchi, 1987). Mentre questi ultimi, in quanto piani strategici di area vasta (nella tradizione dello *Structure Plan* inglese), erano intrinsecamente predisposti a privilegiare funzioni propositive e processi attuativi a forte tasso di innovazione, il P.T.C. pare concepito dalla legislazione nazionale, e interpretato da quella regionale, soprattutto come piano-quadro per la sintonizzazione e la verifica della pianificazione locale, con una specifica messa a fuoco sulla tutela delle risorse ambientali e sulla definizione dei criteri per la valutazione di compatibilità degli interventi.

Conviene evidenziare subito che, nella maggior parte dei casi, all'interno del dibattito locale uno strumento quale il P.T.C. previsto dalla legislazione regionale ha in un primo momento suscitato più timori di ristagno, in relazione ad un paventato inasprimento del quadro vincolistico, che non aspettative di rilancio per la promessa razionalizzazione complessiva delle strategie di governo del territorio (cfr. Provincia di Firenze, 1997).

Ai fini della costruzione del consenso, uno dei primi compiti del pianificatore è stato dunque quello di dimostrare come anche un tale piano, se opportunamente calibrato, potesse offrire vantaggi tangibili, perfino in termini strettamente economici, all'intera popolazione del territorio provinciale.

Per di più occorre rammentare la peculiare situazione di certe province e il momento cruciale che queste stavano attraversando ai fini dell'evoluzione del quadro locale.

Niente da stupire dunque se in alcuni piani si è ritenuto opportuno accentuare la componente programmatica (già prevista, ma in genere poco sviluppata dalle normative regionali), rivolgendola preminentemente a finalità di attivazione delle risorse e di promozione operativa.

Nella maggior parte dei casi, però, questa componente, anche se situata e legittimata come risposta a un preciso quadro problematico, non presenta peraltro la doverosa prerogativa di essere sufficientemente autonoma dagli altri contenuti del piano: anche sottraendola in toto, il P.T.C. dovrebbe rimanere comunque uno strumento compiuto e perfettamente funzionale in ogni sua parte. L'assenza di questa prerogativa resta dunque una spina nel fianco nella concezione di questo strumento, su cui avremo modo di tornare.

Per il momento torniamo a concentrarci senza ulteriori preoccupazioni sul modo in cui alcuni P.T.C. hanno interpretato il ruolo di piano-quadro per l'indirizzo dell'evoluzione territoriale, anche in relazione a quegli aspetti che sono generalmente appannaggio delle iniziative di pianificazione strategica.

Nella maggior parte dei casi la formazione di questi P.T.C. cadeva in un momento cruciale per l'evoluzione del modello di sviluppo provinciale. Oltre a una domanda inevasa in termini di politiche di governo del territorio, erano da tempo maturate nelle province consistenti aspettative circa l'avvio di una nuova fase di sviluppo economico. Queste aspettative sono poi state ravvivate in prima istanza da una consistente ondata di normative di sostegno, comunitarie e nazionali (Reg. U.E. 2081/93 ob. 2, L. 236/93, L. 221/90, L. 204/93), nonché, in molti casi, dagli interventi previsti dall'Accordo di Programma tra Stato e Regione e i conseguenti Protocolli d'Intesa.

Ulteriori fattori di aspettativa sono riconducibili alla circostanza che certe province erano state dichiarate aree di crisi dal D.M. 14/3/95. Conseguentemente sono stati firmati dalle Regioni e dal Governo Protocolli aggiuntivi che definivano tempi e modalità per l'elaborazione di un piano organico d'interventi per le aree di crisi. In certi casi a tutto questo ha fatto seguito un protocollo di intesa tra Regione, Provincia e Comuni per la definizione di Patti Territoriali come strumenti di concretizzazione dei progetti di sviluppo locale.

Ove conseguito, l'Accordo per il Patto Territoriale ha individuato finanziamenti e snellimenti procedurali a beneficio di numerosi interventi, per alcuni dei quali è stato necessario il ricorso a Varianti Urbanistiche; alcuni di questi interventi hanno rivestito carattere sovracomunale (è il caso, ad esempio, dei numerosi parchi culturali e naturali), altri carattere locale (ampliamenti di attività esistenti, recuperi e riqualificazioni urbanistico-edilizie a fini turistico-ricettivi, creazione di poli fieristici, centri informativi, centri di supporto e servizio alla fruizione delle risorse naturalistiche etc.).

Occorre infine ricordare che alcune Regioni, con appositi Protocolli di Intesa, si sono impegnate a interessare, in una logica di decentramento, le Province per l'attivazione di iniziative affatto inedite, quali ad esempio i Programmi Pluriennali di Diplomi Universitari.

Questo complesso di aspettative, ormai prossimo in molti contesti a sfociare in una fase di sviluppi concreti, non poteva non chiamare direttamente in causa il P.T.C. proprio nella sua veste di strumento di coordinamento per eccellenza.

In molti casi il P.T.C. ha, quanto meno, "recepito" il Patto Territoriale come parte integrante delle sue disposizioni programmatiche. Ma in quali altri modi i P.T.C. hanno fornito un

contributo specifico all'evoluzione del modello di sviluppo locale?

Lo sforzo più rilevante per i P.T.C., almeno nella prima generazione, è stato quello di costruire un quadro di riferimento globale per l'indirizzo delle azioni per il governo del territorio in relazione alle questioni più urgenti. A tal fine il P.T.C. ha tentato di fare il punto su molte delle elaborazioni in corso da parte della Provincia, trovandone la giusta collocazione in un quadro unitario: studi, ricerche, documentazioni in continuo sviluppo sono divenute in parte componenti inscindibili della normativa, in parte documenti di supporto. Sono poi spesso confluiti nel P.T.C., a completarne il quadro degli input, anche i piani di settore di competenza provinciale, e molti degli obiettivi generali assunti dalla Provincia nei diversi campi, dalla politica delle risorse umane alla valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali, fino a comprendere l'innovazione organizzativa dell'Ente stesso.

Da tutto questo, mediante processi di integrazione e messa in rete, è stato talora ricavato un insieme organico e per certi versi fortemente innovativo, dal momento che la moltiplicazione delle relazioni da un lato, e la ricerca di congruenza dall'altro, hanno comportato non poche ridefinizioni del tutto come delle parti.

In certi casi, da tale insieme è stato infine desunto uno scenario, o meglio, come nella recente esperienza di pianificazione nordamericana, una *vision* finalizzata alla definizione di politiche settoriali ed azioni strategiche, da promuovere anche con il concorso dei soggetti esterni e il sostegno regionale, nazionale e comunitario.

Tutto questo rende conto di come i contenuti dei P.T.C. si siano in certi casi venuti confrontando anche con i temi caratteristici della pianificazione strategica.

Meno evidente è la modificazione avvenuta in termini di processi decisionali, con particolare riferimento all'aspetto della partecipazione collettiva. Ma senz'altro in molti casi anche i processi di formazione dei piani hanno rispecchiato questo avvicinamento.

La formazione della maggior parte dei P.T.C. ha preso avvio con una fase specificamente dedicata, per l'intero territorio provinciale, allo sviluppo, all'interpretazione e alla restituzione delle conoscenze. Questa fase ha talora assicurato caratteri di sostanziale continuità con l'eredità dello strumentario preesistente, soprattutto quando almeno una parte del gruppo di lavoro aveva già collaborato con i funzionari provinciali ed era stata a vario titolo coinvolta in precedenti esperienze.

Pertanto l'impostazione e lo svolgimento di questa fase si sono caratterizzati anzitutto per l'opportunità di recuperare e riorganizzare una gran quantità di conoscenze settoriali acquisite nel frattempo dalle Amministrazioni Provinciali. Mentre il programma delle indagini effettuate ex novo presentava spesso alcune peculiarità in termini di approccio metodologico. Tali peculiarità sono risultate senz'altro innovative nei casi in cui si sia voluto tenere conto dell'approccio strategico.

L'essenza di questo carattere innovativo appare chiaramente individuabile al confronto con le metodologie analitiche affermatesi nel decennio precedente. Queste ultime assumevano infatti come fondamento un'analisi di struttura articolata secondo i grandi sistemi –ambientale,

insediativo, produttivo e relazionale— per indirizzare le politiche di intervento e individuare le aree problematiche atte a costituire l’ambito di “progetti d’area” (Palermo, 1986). Per quanto sofisticato, un tale approccio rifletteva pur sempre un rapporto deterministico fra le attività di analisi e di pianificazione (Mazza, 1993). Rapporto che si esprimeva in una sequenza logica e operativa riconducibile alla nota formula rilievo - analisi - piano, secondo cui il compito delle analisi è quello di fondare scientificamente un “modello globale ottimale” e di motivare l’oggettività delle soluzioni proposte (Secchi, 1984).

Le indagini dei P.T.C. orientati all’approccio strategico hanno invece assunto un fondamento meno deterministico e più pragmatico (cfr. Vignozzi, 1997). Punto di partenza del metodo applicato è stata la considerazione che la maggior parte dei piani di area vasta scaturiti dall’approccio sopra descritto avevano regolarmente costituito degli insuccessi. A questa scala, infatti, ogni stima di fabbisogni, dimensionamento e zonizzazione tendeva a rivelarsi illusoria e fuorviante, mentre ciò che più contava era stabilire relazioni significative tra i caratteri del territorio e le pratiche sociali (cfr. Faludi, 1999).

Talora, al fine di superare i limiti concettuali emersi nella trascorsa stagione, si è perciò proposto un approccio affine a quello messo a punto nella recente esperienza internazionale di *strategic planning*. Tralasciando i dettagli tecnici, preme sottolineare che secondo questo approccio il primo passo, lungi dal comportare l’attivazione di un procedimento cognitivo a fondo perduto, è costituito dal cosiddetto “accordo iniziale”, ovvero un tentativo di raggiungere un’intesa fra i diversi attori coinvolti in merito a temi e contenuti del processo decisionale. Ciò implica anche la necessità di definire anzitutto una base comune di nozioni e definizioni, che sia condivisa tanto dal progettista del piano quanto da coloro che ne dovranno garantire la proficua attuazione. Solo in tal modo è possibile soddisfare uno dei requisiti più ardui per la pianificazione recente, ovverosia quello di far corrispondere le scelte di piano alle esigenze di chi dovrà applicarle e/o recepirle.

Nei casi più avanzati si è perseguito quest’obiettivo antepoendo ad ogni altra operazione cognitiva una serie di colloqui informativi con i rappresentanti dell’amministrazione provinciale e, soprattutto, di quelle locali. Nel corso di tali colloqui essi hanno da un lato “descritto” il proprio territorio selezionando i dati rilevanti in funzione del quadro culturale di riferimento, dall’altro hanno proposto una serie di temi, di desiderata, di questioni irrisolte che hanno fornito una preziosa informazione “dal basso” sull’articolazione complessiva della domanda sociale. In questo modo si è compiuta anche un’altra operazione fondamentale per l’approccio *strategic*: la cosiddetta *stakeholder analysis*, ovverosia l’ascolto e il confronto fra le istanze e gli interessi della società locale al fine di selezionare, in riferimento ai temi dell’accordo iniziale”, obiettivi e valori capaci di raccogliere ampie adesioni.

E’ solo a seguito di questa fase di ascolto che l’approccio *strategic* prevede un vero e proprio approfondimento analitico. Il fine, però, non è quello di acquisire il maggior numero possibile di dati come nel procedimento sinottico, bensì quello di mettere a fuoco i punti di forza e di debolezza del territorio, le opportunità che gli si offrono e le minacce che vi incombono

(Healey, 1995). La base informativa per lo svolgimento di quest'operazione è costituita, in alcuni P.T.C., da una serie di schede che raccolgono per ciascun comune del territorio provinciale i principali dati sul sistema ambientale e insediativo, selezionati in buona misura mediante le interviste con i rappresentanti delle amministrazioni locali. Uno spazio particolarmente ampio è poi riservato al sistema delle previsioni locali in atto o in via di formazione.

Fin qui per quanto concerne le affinità fra l'impostazione cognitiva di certi P.T.C. e i requisiti dell'approccio *strategic*. Peraltro si è quasi sempre ritenuto, in primo luogo, che un piano complesso e di ampia gittata come il P.T.C. non potesse esaurirsi nell'ottica immediatamente applicativa caratteristica di quest'approccio. In secondo luogo, che l'acquisizione di conoscenze, in territori complessivamente ancora poco studiati come la maggior parte delle province italiane, non dovesse limitarsi alle sole necessità del processo decisionale, ma dovesse costituire un patrimonio e un quadro di riferimento utile ad orientare sia la fase attuativa, sia ulteriori esercizi di pianificazione.

A tale scopo sono state impostate e sviluppate anche indagini di tipo più tradizionale, tese a definire in maniera organica ed esaustiva i fattori costitutivi di questa realtà territoriale. Oltre a svolgere analisi particolarmente sviluppate in tema di patrimonio storico-ambientale, sono state generalmente approfondite le conoscenze sulla struttura economica del territorio, con una specifica messa a fuoco degli aspetti che ne facevano un caso ben riconoscibile nel panorama regionale.

3. LA FORMA DEL P.T.C. IN RELAZIONE ALLE SUE MANSIONI SPECIFICHE

Abbiamo verificato alcune potenzialità implicite nello strumento P.T.C., che la sperimentazione recente sta provando a sviluppare e rendere coerenti.

Peraltro, ciò che maggiormente caratterizza l'esperienza della prima generazione di P.T.C. è la grande varietà di declinazioni della forma di piano (cfr. AA.VV., 1996). Al punto che è risultato difficile costruire tassonomie che provassero quanto meno ad accomunare più piani per "famiglie" omogenee.

Semplificando al massimo, si può assumere che vi siano almeno sei tipi di approccio ricorrenti e riconoscibili:

1. quello votato al ridisegno del territorio, anche e soprattutto attraverso i mezzi della rappresentazione cartografica (emblematico il caso di Padova)
2. quello concentrato sulla specificazione tecnica di contenuti della pianificazione ambientale e paesistica di emanazione regionale (vedasi l'esperienza di Reggio Emilia)
3. quello che sviluppa contenuti autonomi sotto forma di "suggerimenti per la copianificazione" da mettere in atto mediante una successiva azione di autoordinamento da parte dei Comuni (Pesaro-Urbino)
4. quello che fonda su una descrizione minuziosa dell'esistente una strategia di

riqualificazione che i diversi attori potranno sviluppare nel tempo (tra gli altri: Macerata)

5. quello che sviluppa nel dettaglio le previsioni, fin quasi a realizzare una sorta di P.R.G. a scala provinciale (Pisa)
6. quello che mira anzitutto a costruire l'”ossatura per la pianificazione comunale” (Grosseto).

Resta peraltro indubbio che tra le caratteristiche finora emerse come più ricorrenti di questa famiglia di piani vi siano quelle di un piano quadro della tutela ambientale. Ci troviamo dunque di fronte a un piano che affronta di petto la problematica ambientale proprio in un momento in cui tutte le leggi regionali investono tale ambito tematico di una rinnovata attenzione, sotto l’egida del concetto prevalente di “sostenibilità”.

La prima verifica da fare è allora vedere in che modo i P.T.C. abbiano fin qui interpretato la sfida della sostenibilità proposta dalle leggi regionali.

3.1. Piani provinciali e legislazione regionale

Le leggi regionali degli anni ‘90 hanno posto un’inedita enfasi sulla tutela dell’ambiente e sul concetto di sostenibilità, affidandone l’impegno pianificatorio alla scala territoriale soprattutto ai piani provinciali. Ma in che modo uno strumento come il P.T.C. si è ripromesso di perseguire questo risultato?

Negli esempi più qualificati sotto questo aspetto si rileva anzitutto un impegno costante a diffondere, fin nelle fasi del processo di formazione del piano, la consapevolezza del ruolo primario delle risorse ambientali e a favorire di conseguenza il coinvolgimento dei singoli attori interessati nella definizione di assunti concettuali e criteri operativi che fossero ampiamente condivisi in tema di sostenibilità.

In secondo luogo, per quanto attiene le competenze di ordine generale, questi piani hanno elaborato come quadro di riferimento uno scenario solido ed univoco per l’impostazione al livello locale di azioni organicamente mirate ad esiti di riqualificazione complessiva. Uno scenario che a sua volta doveva essere qualificato da compatibilità e congruenza, in quanto persegue come fine primario quello di prospettare un assetto sostenibile. In quest’ottica la pianificazione delle trasformazioni fisiche (il modello di sviluppo territoriale) si è sviluppata nei termini di un sistematico raccordo fra le esigenze della programmazione socioeconomica, (i fattori trainanti dello sviluppo) e la domanda di qualità ambientale (la modulazione dello sviluppo nel rispetto delle risorse).

A sua volta il tema della qualità ambientale finisce col chiamare direttamente in causa, come vera e propria protagonista del processo di pianificazione, quella competenza distintiva che la molte leggi regionali hanno attribuito al P.T.C. in quanto “piano urbanistico-territoriale, con specifica considerazione dei valori paesistici, di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 431”. Competenza il cui carattere innovativo non ha mancato di destare ampie aspettative tra gli addetti ai lavori; e sulle cui promettenti valenze mette conto di soffermarsi più in dettaglio.

Nel valutare il modo in cui il P.T.C. abbia assolto le sue mansioni di piano urbanistico-territoriale con valenza paesistica è necessario tener presente quale fosse negli anni '90 lo stato d'avanzamento della disciplina a questo riguardo.

È opinione diffusa che l'attività di pianificazione paesistica avviata dalla legge 431/1985 avesse denunciato fino ad allora una serie di limiti preoccupanti, legati alla sostanziale estraneità di quest'ambito operativo rispetto agli interessi tradizionali della cultura nazionale (cfr. Gambi, 1986). In termini teorici il dibattito disciplinare, infulcrandosi sugli aspetti interpretativi maggiormente afflitti da ritardo evolutivo, aveva sostanzialmente evitato di addentrarsi nell'insidioso terreno dell'attuazione. In termini operativi il tentativo di confrontarsi con il territorio con velleità più ambiziose di un diffuso rafforzamento della consueta salvaguardia aveva evidenziato tali e tanti problemi, da mettere talora in discussione la stessa opportunità di questo tipo di pianificazione. A distanza di oltre 10 anni erano però ormai mature le aspettative perché anche questo tipo di piani si ponesse obiettivi più articolati e perseguisse una più incisiva efficacia adeguandosi alle esigenze concrete dello sviluppo territoriale.

Nel contempo si era andata sviluppando un'ardua controversia (già presente in Leone, 1988) sul ruolo reciproco da attribuire alla pianificazione paesistica rispetto a quella territoriale in senso lato. Dove gli esperti del paesaggio, sostenendo un'accezione più ampia e non epidermica di questo concetto, tendevano a rivendicare una priorità non soltanto metodologica alla relativa sfera disciplinare. Mentre gli urbanisti "ortodossi" richiamaavano a considerazioni di senso comune, secondo le quali il ruolo del paesaggio era pur sempre confinato in un ambito sovrastrutturale e quindi non poteva condizionare la definizione di lineamenti operativi di interesse strutturale.

Attribuendo per la prima volta valenze di "piano paesistico" a un piano di coordinamento di area vasta, molte leggi regionali hanno da un lato proposto un'occasione, da molti agognata, per un probante tentativo di interconnessione tra un settore disciplinare a lungo trascurato e i reali processi di trasformazione da cui era finora stato tenuto discosto. Dall'altro hanno però lasciato alle Amministrazioni impegnate nella redazione dei primi P.T.C. la "patata bollente" di come riuscire a conciliare sfere concettuali e operative rivelatesi fino a quel momento sistematicamente confliggenti.

Possiamo ora vedere secondo quale specifico approccio alcuni dei P.T.C. più avanzati in proposito abbiano raccolto questa duplice sfida nei termini più redditizi per quella valorizzazione del "capitale fisso sociale" di cui si è detto.

Orbene, in considerazione della specifica realtà del territorio provinciale, si è reso possibile in certi casi attribuire al concetto di "paesaggio" l'accezione più ampia e il ruolo più nodale riservatogli dalla ricerca più recente. Considerando il paesaggio non già come la patina oleografica che di tanto in tanto eccezionali circostanze giungono a spalmare sul territorio, ma l'espressione sensibile e non falsificabile di ogni sua più intima realtà, si è riusciti talora a

far recepire l'idea che proprio questo concetto poteva essere il fondamento dell'identità territoriale.

Se rammentiamo altresì il ruolo nodale attribuito da molti all'identità territoriale come invariante primaria da tutelare e rafforzare, semplificando al massimo si può allora affermare che un P.T.C. poteva essere in buona misura infulcrato sul seguente sillogismo: il piano deve dettare le regole per il mantenimento dell'identità territoriale al variare degli assetti; l'identità territoriale risiede essenzialmente nella struttura e nelle regole del paesaggio; il piano deve normare anzitutto il mantenimento e l'evoluzione ragionata del paesaggio (Vignozzi, 2003c). Tutto ciò non deve peraltro far pensare, almeno nelle esperienze più illuminate, ad un dispositivo incentrato prioritariamente su rigidi meccanismi di salvaguardia.

Anzitutto molti hanno saggiamente resistito alla tentazione di idealizzare gli assetti paesistici vigenti assumendoli a priori come elementi di ordine superiore rispetto alle esigenze della crescita. Si è partiti dalla constatazione che le società avanzate sono oggi tutte impegnate a riqualificare il proprio patrimonio ambientale; ma non ci si è spinti fino all'eccesso, ed è fin troppo ovvio, di ritenere opportuno ridursi in miseria a tal fine. Sacrificare oltre misura uno sviluppo già di per sé difficoltoso, per la sempre più accesa competizione ai diversi livelli, da quello locale a quello internazionale, sarebbe risultato contraddittorio con la stessa assunzione dell'ambiente come capitale fisso sociale. Mentre invece quest'equazione era stata proposta proprio per garantire la possibilità di confrontare, in termini di vero e proprio bilancio economico, gli effetti che fenomeni conflittuali possono determinare nei rispettivi ambiti del patrimonio ambientale e dello sviluppo socio-economico.

Conciliare lo sviluppo di un territorio con la valorizzazione del suo patrimonio paesistico si è dunque rivelato un compito imprescindibile per un qualsiasi P.T.C., fin dalla prima generazione di questi piani; tanto più lo era in quelle regioni che con le loro leggi avevano investito le Province e i loro piani di una specifica responsabilità a questo proposito. Ma perché questa conciliazione non rimanesse a livello di una mera politica simbolica, senza incidere davvero sulla realtà dei fatti, si rendeva inevitabile perseguire dei ragionevoli compromessi: sacrificare qualche vantaggio in termini di sviluppo alla sopravvivenza di qualche brano paesistico irriproducibile; ma anche di qualche valore ambientale non irrinunciabile in cambio di più favorevoli condizioni di lavoro e di vita.

Tanto per fare un esempio concreto, tutto questo nel P.T.C. di Grosseto è stato riassunto nel concetto-slogan (di cui è doveroso richiamare la paternità: Terranova, 1990) "evoluitività ben temperata"; un concetto che deve la sua vitalità all'individuare come invarianti non tanto oggetti fisici ben precisati, quanto qualità sintattiche e relazionali che, con gli opportuni accorgimenti, possono ben essere mantenute al variare delle singole componenti.

Perché questo approccio alla materia paesistica potesse costituire un gioco a somma positiva per tutti gli interessati, era peraltro indispensabile:

- a) definire con chiarezza sistemi e gerarchie di valori in cui si riconoscesse l'intera collettività (vedi in proposito Gambino, 2000);

b) che in base a questi sistemi e gerarchie di valori si sapesse costruire un quadro dotato di intima coerenza e sostenuto da concezioni di durevole validità.

È in questo senso che alcuni P.T.C. hanno provato ad articolare il territorio provinciale in sistemi e unità di paesaggio; hanno evidenziato caratteri e qualità delle risorse; hanno individuato invarianti; hanno strutturato politiche strategiche per ambiti omogenei, distinguendo gli assetti ambientali (storico-insediativi e paesaggistici) e quelli produttivi; hanno messo a punto scenari da condividere collettivamente nel lungo periodo; hanno individuato azioni mirate al raggiungimento di specifiche finalità di sviluppo da verificare nel medio periodo.

3.2. Le “nuove domande” per la pianificazione di area vasta

La riflessione appena svolta sul ruolo degli aspetti paesistici nei P.T.C., senza la pretesa di esaurire la materia, è tuttavia chiaramente sintomatica di quanti problemi concettuali e operativi questo tipo di piano abbia già contribuito a mettere a fuoco fin dalla sua prima generazione.

Pertanto siamo oggi in presenza di una seconda generazione di piani, che spesso costituiscono l'aggiornamento di P.T.C. da tempo vigenti –e quindi possono trarre le logiche conseguenze dall'esperienza attuativa fin qui accumulata–, che comunque possono ormai contare su un repertorio di esperienze ampio e confortante –seppur a mio avviso ancora insufficientemente codificato– e che si pongono di conseguenza obiettivi nuovi e più ambiziosi rispetto ai loro referenti.

Rispetto a questa nuova generazione, in attesa che si renda possibile formulare un bilancio basato su valutazioni ex post, può valer la pena provare a riassumere alcuni dei temi che la nuova domanda di piano sembra riproporre con insistenza.

Dovendo riassumere in estrema sintesi i contenuti emergenti da questo primo tentativo di individuare intenti e obiettivi per questa nuova generazione del P.T.C., può risultare utile provare a enucleare una serie di “parole d'ordine”, di espressioni-chiave, che possano fissare nella memoria a mo' di *slogan* pubblicitario –sia pur con il rischio di un'inevitabile distorsione implicito in ogni sforzo di semplificazione– i principi basilari cui ispirare, se condivisi, le prossime fasi del lavoro di sperimentazione.

Proviamo quindi ad azzardare un primo elenco di dodici obiettivi di ordine generale, ovviamente da sottoporre alla verifica dei fatti alla luce delle esperienze in fieri.

1. Interpretare le esigenze collettive come motore di innovazione concettuale e operativa

La prima stagione di P.T.C., prima nel corso del processo di formazione, poi con esiti vieppiù probanti nella fase di attuazione, ha prodotto una quantità di informazioni prima inimmaginabili sul modo in cui le collettività locali hanno recepito interpretazioni, contenuti e proposte dei piani provinciali.

Inoltre il processo di formazione dei nuovi piani si sta avviando in molti casi con modalità partecipative molto più avanzate che in precedenza, tali da fornire con chiarezza e

immediatezza un quadro fedele delle esigenze locali.

Questa inedita perspicuità delle esigenze collettive dovrebbe produrre non soltanto una maggior aderenza dei contenuti di piano alle stesse, ma ci si aspetta che abbia significative ricadute anche sul modo in cui il piano stesso viene concepito e strutturato, dando luogo a forme di espressione normativa, e soprattutto di gestione operativa, adeguate alla complessità dei processi di trasformazione che i nuovi P.T.C. sono chiamati a governare, anche alla luce delle esigenze di coordinamento del versante strategico di cui si è detto.

2. Ottimizzare l'efficacia degli indirizzi nella ricerca di qualità territoriale per tutti

Non sarà ami abbastanza sottolineato il fatto che il P.T.C. è uno strumento a validità mediata, che si esprime prevalentemente attraverso indirizzi che altri dovranno tradurre in vincoli e prescrizioni a validità immediata.

Tutto questo ha finora reso problematico conciliare il corretto livello di prescrittività dei contenuti normativi, sufficientemente rispettoso della tradizionale autonomia dei Comuni, con adeguate prestazioni in termini di efficacia dei disposti di piano.

La sfida per la nuova generazione di piani è dare soluzioni più avanzate a questo tipo di problemi, sviluppando soprattutto quegli aspetti qualitativi che presentano intrinsecamente le più consistenti difficoltà di formulazione cogente e perseguendo nel contempo il doveroso obiettivo di garantire comunque margini di progresso a tutte le componenti territoriali. Requisito di non facile soddisfazione ove si consideri, ad esempio, che norme in grado di tutelare certe componenti finiscono inevitabilmente per irrigidire la gestione e lo sviluppo di altre. A meno che non si ricorra a un'adeguata articolazione dei contenuti. Articolazione che come sappiamo è nemica di un'agile interpretazione in sede attuativa, e perciò stesso da ritenersi potenziale antagonista della ricercata efficacia.

Insomma, un problema di soluzione tutt'altro che immediata, che a mio avviso può essere affrontato solo procedendo pazientemente, passo dopo passo, sul cammino degli sforzi già intrapresi e recepiti con successo dal contesto locale.

3. Più precisione sul “come” e più flessibilità sul “cosa” fare

In tutti i contesti provinciali, quali che ne siano le caratteristiche fisiche, socio-economiche o politiche, la lamentela più ricorrente è che il P.T.C. abbia prodotto l'effetto indesiderato di una iperregolazione, finendo col proibire –o, meglio, col rendere praticamente di più ardua realizzazione– una serie di interventi che la più parte degli abitanti ritiene indispensabili alle varie scale dello sviluppo territoriale, dai pannelli solari alle grandi arterie stradali.

Lo sviluppo del dibattito ha evidenziato in particolare che sono risultate indigeste soprattutto quelle norme che non lasciano alternative al “sapere locale” in quanto pretendono di predisporre soluzioni precostituite a problemi di cui non possono essere note in anticipo tutte le variabili. Laddove vengono accettate molto più di buon grado, purché formulate con sufficiente chiarezza, indicazioni anche vincolanti sui requisiti cui devono sottostare gli interventi.

La nuova frontiera della regolazione provinciale appare pertanto chiaramente tracciata,

almeno in termini di domanda diffusa: ai tecnici il compito di far sì che questo spostamento di fronte non si traduca in un impoverimento dei contenuti regolativi, bensì in un'occasione per incidere in modo più condiviso e durevole sui destini del territorio.

4. Complementarità funzionale, integrazione delle risorse e accessibilità diffusa come fattori di valore aggiunto da sviluppare con impegno comune

Uno dei compiti centrali del coordinamento è quello di ottimizzare l'efficienza del sistema insediativo come supporto di funzioni produttive articolate e integrate e di servizi alla collettività.

Dopo una stagione in cui la pianificazione di area vasta ha provato invano a dare ordini in tal senso e una successiva fase di riflessione in cui ha sostanzialmente abdicato al controllo delle localizzazioni, quanto meno in termini di capacità di veto, sembra venuto il momento di ripensare le mansioni del coordinamento in modo da conseguire maggior efficacia pur garantendo il necessario rispetto delle istanze locali.

Ad un approccio autoritario, fondato su rigide ma conflittuali gerarchie istituzionali, conviene dunque sostituire una non minore autorevolezza fondata sulla capacità di far convergere le scelte locali in nome di un superiore interesse comune.

5. Scolpire nell'immaginario collettivo la nuova dimensione culturale del territorio

La prima generazione di P.T.C. ha fatto molto per costruire un'identità collettiva a una scala territoriale che ne era rimasta a lungo sprovvista (cfr. Clementi, 1990).

A questo rinnovato senso di identità si sta associando in molti casi una crescente consapevolezza della cultura espressa dal territorio come patrimonio unico e insostituibile (Calace, 2002).

Continuare a lavorare per accrescere il peso e il ruolo di questa dimensione concettuale e operativa nella coscienza diffusa è insieme la miglior premessa e il risultato più avanzato di un vero e profondo accrescimento del legame fra popolazione e territorio.

6. Promuovere il capoluogo come *hub* dell'interconnessione "locale" - "globale" in grado di proiettare la provincia in nuovi circuiti mediterranei, europei e mondiali

Spesso la pianificazione provinciale ha comportato conflitti con il comune capoluogo in nome di un supposto antagonismo nell'egemonia del territorio.

Una riflessione in termini strettamente disciplinari porta però alla conclusione che tale antagonismo dipende solo da un rapporto problematico tra gli attori, legato alla genesi, per così dire, "artificiale" e "antistorica" della Provincia in quanto Ente con competenze territoriali primarie. Laddove fra i compiti del coordinamento provinciale occupa senz'altro un posto di rilievo quello di garantire e sviluppare nel modo corretto l'egemonia del capoluogo come polo in grado di proiettare l'intero territorio nelle posizioni privilegiate della competizione globale.

Dal momento che tale competizione sempre più si sta rivelando fattore imprescindibile di successo per lo sviluppo locale, pare evidente che questo tipo di strategie debba comportare una crescente attenzione da parte del P.T.C..

7. Specificare e riarticolare in aderenza alle nuove esigenze e potenzialità i criteri evolutivi del “distretto locale”

La ricerca sull'identità territoriale portata avanti dai P.T.C. degli anni '90 ha consentito di mettere a fuoco anche significative convergenze fra carattere locale e organizzazione del sistema produttivo e ambientale.

Dopo questa prima ricognizione, sembra opportuno che i nuovi piani si dedichino a sviluppare le prerogative individuate, da un lato approfondendone le specificità a livello di singole comunità, dall'altro proponendone itinerari di crescita non distruttivi degli equilibri acquisiti, ma semmai in grado di realizzare nuove sinergie fra settori.

8. Sviluppare a livello territoriale gli antichi concetti di “decoro” e “ornato” come patrimonio e responsabilità collettiva

Lo spostamento di enfasi dal “cosa” al “come” implica anche una rinnovata attenzione ai caratteri morfologici e architettonici dello sviluppo territoriale (attenzione peraltro già sviluppata in Di Pietro, 1978).

Finora la trattazione di questi temi da parte dei P.T.C. (Vignozzi, 2002) ha dato esiti variegati quanto discontinui. La domanda locale pare peraltro destinata a privilegiare questi contenuti, anche mediante l'introduzione di strumenti relativamente innovativi per la nostra tradizione, quali le “guide progettuali” da tempo diffuse in Inghilterra.

Ma soprattutto la nuova pianificazione provinciale dovrebbe tendere a sviluppare un'etica del decoro ambientale, recuperando quei valori che la crescita tumultuosa degli anni del boom aveva temporaneamente accantonato a favore di più impellenti necessità, ma che già le esigenze del mercato avevano riproposto come fondamento di rinnovate pratiche di coinvolgimento collettivo.

9. Coordinamento come catalizzatore delle opportunità per governare insieme il territorio

Si è detto che i P.T.C. della prima generazione hanno pensato non poco per trovare il giusto equilibrio tra efficacia del dettato normativo e rispetto delle autonomie locali (vedi, ad esempio, Provincia di Pisa, 1998). L'esperienza compiuta ha portato alla convinzione che l'unica strada da seguire sia quella di un rapporto non impositivo ma paritetico, dove la Provincia trova legittimazione alle proprie scelte solo in quanto riesca a dimostrare di porsi come garante dell'interesse collettivo (Vignozzi, 2003b).

Una volta definito questo principio pluralista, compito prioritario della nuova generazione di P.T.C. pare essere lo sviluppo del coordinamento in chiave di concorso di tutti i soggetti di governo alla definizione di scelte condivise.

In quest'ottica la pianificazione non dovrebbe trovare remore nell'accrescere le occasioni di incontro e copianificazione, sia pur con una doverosa attenzione a non eccedere le capacità logistiche delle amministrazioni locali, che una moltiplicazione degli impegni potrebbe mettere in difficoltà.

10. Accrescere il ruolo della Provincia come centro di servizi per i Comuni

Nell'ambito di quest'approccio pluralista non va comunque trascurato un aspetto che ancora non pare essere stato sufficientemente valorizzato: il fatto che la Provincia, più che a dare ordini, possa servire per offrire aiuto.

Questo discorso acquisisce ulteriore valore nelle realtà territoriali caratterizzate da dispersione insediativa e comunque da una dimensione ridotta dei Comuni periferici.

In tutti questi casi, ma anche in generale, sembra utile che il piano di coordinamento individui modi e procedure mediante i quali la Provincia possa utilmente surrogare, accentrandone le responsabilità operative senza inficiare quelle decisionali, alcune competenze tecniche dei Comuni, naturalmente previa richiesta da parte di questi ultimi.

11. Collegamento sempre più stretto fra pianificazione e atti concreti grazie a un dialogo sempre più efficace tra Enti e soggetti di governo

È superfluo richiamare come la pianificazione di area vasta non vanti in Italia una tradizione operativa caratterizzata dalla concretezza dei risultati sul campo.

Si può ritenere in proposito che la prima generazione dei P.T.C. abbia costituito un banco di prova decisivo, offrendo l'opportunità per una rapida maturazione: non tutti ci sono riusciti, ma certo alcuni piani hanno attinto livelli di efficacia ed efficienza finora mai raggiunti nella dimensione dell'area vasta.

Quello che resta da fare nell'immediato è diffondere, consolidare e accrescere tali livelli operando sul fattore che maggiormente ne garantisce il perseguimento, ovvero la condivisione dei contenuti di piano fra tutti gli attori deputati alla loro attuazione. Anche in questo campo, dunque, confronto e dialogo appaiono gli strumenti da potenziare più di ogni altro al fine di massimizzare gli esiti concreti del processo di piano.

12. Copianificazione e concertazione come strumenti di solidarietà per uno sviluppo equo e durevole

Vi è peraltro un ulteriore aspetto che rende obbligata la via della concertazione ed è la capacità insita in tali procedure di promuovere il mutuo apprendimento, il coinvolgimento collettivo e, non ultimi, i valori di responsabilità e solidarietà, essenziali non solo in chiave tattica al superamento dei veti incrociati, ma anche, in chiave strategica, allo sviluppo di linee d'azione irrobustite dal convincimento dei soggetti coinvolti (cfr. Magnaghi, 2000).

A tutto questo si aggiunge la presunzione di poter ottenere attraverso il confronto sistematico e la trasparenza dei processi quella maggior equità nei processi di trasformazione territoriale che è da tempo al centro degli interessi disciplinari in termini di perequazione.

Tutto ciò porta a concludere che la soluzione elettiva per la formazione dei P.T.C. della nuova generazione sia quella della copianificazione, non semplice consultazione ma diretta collaborazione alla costruzione delle scelte di governo del territorio.

4. L'EFFICACIA DEL P.T.C. NEL COORDINAMENTO PROVINCIALE

Così tratteggiato il quadro complessivo delle tematiche del P.T.C., resta da verificare in modo più analitico in che modo i contenuti regolativi e programmatici abbiano trovato concreta

attuazione nelle attività di governo del territorio a valle del piano.

Nell'impostare questa verifica conviene anzitutto tener presente che la qualità dei piani comunali è stata sicuramente diversa a seconda del periodo di formazione in relazione alle prescrizioni delle leggi regionali. Nella maggior parte dei casi ove queste hanno riarticolato lo strumento urbanistico generale, ad esempio, si verifica che i primi Piani Strutturali redatti in attuazione dei P.T.C. permettono, sì, una verifica completa dei propri contenuti perché ormai muniti dei relativi Regolamenti Urbanistici, ma allo stesso tempo non consentono un giudizio specifico in relazione ad elementi di metodo, in quanto avviati prima dell'emanazione della legge regionale.

In molti casi l'assenso dei tre soggetti preposti alla programmazione e pianificazione del territorio (Regione, Provincia e Comuni) ha determinato nel corso del procedimento di formazione degli atti dei Comuni un proficuo coordinamento delle azioni, permettendo alle strutture tecniche di comunicare, collaborare e trasferire in un momento unitario (Conferenza dei Servizi) tutte le conoscenze ed il consenso unanime sulle scelte delle trasformazioni territoriali, sin dalla fase che precede l'adozione del Piano Strutturale.

Pertanto in questi casi, nella fase di elaborazione del progetto di P.S., il processo di definizione del P.T.C. (e spesso del P.I.T.) non ancora allora compiuto, ha rappresentato elemento di verifica applicativa e nel contempo implementazione dal "basso" e dall'"alto" dei contenuti dei Piani ai diversi livelli.

L'approvazione di tali P.S., intervenuta poi a P.T.C. già approvato, nei fatti ha arricchito e integrato a scala locale il quadro conoscitivo del piano provinciale, contenendo specificazioni sulle politiche urbanistico-territoriali, paesistiche ed ambientali, integrate con le scelte comunali. Anche in questo caso, come del resto si determina tra la fase di avvio del procedimento dei P.S. e la concertazione che interviene in sede di Conferenza dei Servizi fino alla loro adozione ed approvazione, gli aspetti conoscitivi approfonditi alla scala locale integrano e specificano "automaticamente" quelli del P.T.C., indipendentemente dalla loro precisa ed immediata restituzione nel piano provinciale medesimo.

In molti casi il quadro conoscitivo del P.T.C., sempre in relazione all'operato dei Comuni anche in assenza di P.S. avviati ed approvati, subisce comunque implementazione con le conoscenze acquisite nella fase transitoria di approvazione delle Varianti urbanistiche allo strumento urbanistico generale e/o con i Piani Attuativi e loro varianti. L'arricchimento continuo degli aspetti conoscitivi rappresenta elemento fondante della programmazione e pianificazione per il governo del territorio.

Ad arricchire ed approfondire il quadro conoscitivo del P.T.C. intervengono inoltre i numerosi atti prodotti dall'Amministrazione Provinciale, sia sotto forma di studi e ricerche, che di progetti, piani di settore, regolamenti, quindi all'esercizio delle funzioni amministrative proprie o delegate alla Provincia. Intendo con ciò riferirmi soprattutto alle materie attinenti le risorse aria, acqua e suolo (vincolo idrogeologico e forestale, emissioni, rumore, elettromagnetismo, energia, rifiuti, scarichi idrici etc.), le aree protette (istituzione di nuove

riserve naturali e oasi faunistiche), la programmazione turistica, quella per le attività economiche in genere, per l'agricoltura, la protezione civile etc..

Il sistema delle conoscenze viene inoltre ad essere implementato con la partecipazione, per quanto di competenza della Provincia, alle Conferenze di servizi per l'approvazione di progetti di rilevanza strategica (recupero urbanistici, infrastrutture, opere di interesse statale etc.) ed alla partecipazione ai Comitati tecnici delle Autorità di Bacino.

A questo proposito occorre infine rilevare come gli studi relativi ai quadri conoscitivi dei Piani Strutturali, grazie all'approfondimento di scala rispetto a quelli del P.T.C., abbiano talvolta portato alla ridefinizione fisica dei limiti stabiliti in sede di pianificazione provinciale. In questi casi sono state soddisfatte le aspettative dei redattori del P.T.C., che intendevano fornire né più né meno che dei solidi quadri di riferimento per l'attività delle Amministrazioni Comunali, le cui elaborazioni erano chiamate ad arricchirne i contenuti grazie a conoscenze di grana più fina.

Per quanto concerne più direttamente le ricadute del P.T.C. sulle trasformazioni del territorio, l'attività di revisione degli strumenti urbanistici comunali ha interessato e sta interessando molti Comuni delle Province che hanno fatto questi piani. Grazie agli indirizzi del P.T.C., il governo del territorio ha trovato per la prima volta un'applicazione estesa ed omogenea secondo i concetti della sostenibilità introdotti dalla legislazione regionale, e sta progressivamente specificandosi in relazione alle esigenze più specifiche dell'ambito comunale.

Nel complesso si può ritenere che la valenza paesistica dei piani provinciali sia stata confermata anche attraverso l'arricchimento delle conoscenze garantito come si è visto dalle analisi svolte dai singoli Comuni. In molti casi l'applicazione diffusa di un sistema metodologico comune ha elevato il riconoscimento dell'identità territoriale a regola condivisa per l'impostazione della pianificazione urbanistica all'interno dei Piani Strutturali (Vignozzi, 2003a).

In modo analogo è agevole verificare come, nei casi più felici, il modello di sviluppo legato all'identità territoriale e a modalità di governo del territorio rispettose delle risorse sia ormai assunto come riferimento spontaneo in ogni azione di pianificazione comunale.

In questi casi il P.T.C., senza limitare l'autonomia comunale nella determinazione delle scelte urbanistiche da compiere, sembra però aver avuto successo nel compito che si era riproposto come primario, ovverosia quello di fornire una cornice interpretativa per il governo del territorio che con il tempo fosse condivisa da tutti gli attori in campo.

Nella maggior parte dei casi l'attenzione alle identità locali e alla qualità ambientale e paesistica è perciò ormai un punto fermo, anche nell'indirizzare scelte di tipo imprenditoriale ed economico; non a caso essa ha fornito uno dei criteri fondamentali per la selezione delle principali azioni di sostegno finanziario, quali il Patto Territoriale e i Docup, che hanno avuto avvio in questi anni.

Anche gli indirizzi normativi rivolti alla tutela e all'uso della risorsa idrica sono stati frequentemente recepiti da Piani Strutturali sempre più attenti ad affrontare in modo corretto gli aspetti legati all'acqua. Nei quadri conoscitivi e nelle normative trovano generalmente ampio spazio studi e discipline per la corretta gestione di tale risorsa.

Sembra poi importante verificare il comportamento dei piani comunali in una materia tradizionalmente delicata come quella del dimensionamento, su cui molti P.T.C. fornivano un approccio metodologico ben definito, ma senza fissare riferimenti numerici che prevaricassero la tradizionale autonomia comunale.

In generale i Piani Strutturali fino ad oggi approvati hanno prodotto una quantificazione del fabbisogno in termini di numero di alloggi e non in termini di volumetrie edificabili. Questo diverso approccio sulla determinazione della consistenza abitativa ha comportato di per sé, anche se è ancora prematura una valutazione definitiva sugli effetti reali, un certo qual disincentivo alla realizzazione di interventi maggiormente speculativi (mini-appartamenti, seconde case etc.).

Scendendo maggiormente nel dettaglio delle scelte locali, si rilevano peraltro interpretazioni alquanto differenziate da Comune a Comune. Sicuramente, oltre a una diversa lettura delle politiche del piano provinciale, ha influito anche una più specifica riflessione sulle risorse disponibili. Un'analoga attenzione è riscontrabile nei Piani Strutturali fino ad oggi adottati, approvati od in itinere.

Allargando le nostre considerazioni a un orizzonte più ampio, occorre peraltro rilevare come il rispetto delle regole del P.T.C. non sia sempre stato il riferimento primario e ineludibile per l'azione di concertazione tra la Provincia e i Comuni (Monaco, 2000). Concertazione che ha avuto come risultato una produzione di piani che solo nei casi più felici consolida pienamente le nuove politiche di governo equilibrato e coordinato del territorio.

In rapporto alle previsioni del P.T.C. va valutato anche l'andamento delle eventuali proposte strategiche in esso contemplate.

Solo in rari casi l'elenco delle iniziative avviate è nutrito e vede l'attiva partecipazione dei privati, a conferma della validità del P.T.C. nell'avere indirizzato secondo un progetto condiviso, anche sotto il profilo strettamente imprenditoriale, il governo del territorio.

È raro anche il caso che importanti progetti riconducibili alle strategie previste nella pianificazione provinciale abbiano avuto il loro avvio anche tramite una politica di distribuzione mirata delle risorse disponibili.

Più in generale occorre evidenziare che i contenuti programmatici del P.T.C. hanno semmai recepito sin dall'inizio le opportunità offerte dai fondi comunitari e da quelli del Patto Territoriale, proprio per non disperdere quelle azioni che già erano in fase di concertazione. Peraltro anche l'attività successivamente svolta dei Comuni nell'interpretare i contenuti del P.T.C. ha provocando ricadute, anche economiche, talora significative nel territorio provinciale.

Nel complesso possiamo dire che raramente risulta soddisfacente l'avanzamento delle operazioni che vedevano coinvolta la Provincia come attore di riferimento.

Anche tornando a ragionare in termini di efficacia, si riscontra in generale un'insufficiente coerenza tra le azioni intraprese dai Comuni con quelle stabilite dal P.T.C.. Peraltro è doveroso segnalare alcune eccezioni.

Da quanto finora rilevato, emerge che l'impianto generale del P.T.C. ha funzionato fino ad oggi tra luci e ombre. Peraltro la configurazione della nuova domanda di piano è già stata rilevata e attentamente valutata.

L'impegno profuso nella procedura di costruzione collettiva del Piano con tutti i soggetti e gli attori locali potrà dunque consentire di andare ben oltre quanto avvenuto fino ad oggi.

4.1. Modalità di concertazione

A più riprese abbiamo avuto modo di rilevare come, ai fini dell'efficacia attuativa del piano, acquisisca un rilievo essenziale il fatto che i contenuti previsionali siano frutto, non già di una scelta unilaterale imposta dall'alto, ma di un processo di convergenza che abbia coinvolto tutti i soggetti di governo del territorio. Una riflessione sulle modalità di concertazione assume pertanto un ruolo pregiudiziale ai fini di ogni altra considerazione sull'efficacia del piano, fin dall'atto stesso del varo del programma di lavoro.

Il varo del programma di lavoro costituisce oggi per la Provincia una sfida più importante che in precedenza. Anzitutto in molti casi si presenta l'occasione di mettere a frutto l'esperienza accumulata col piano vigente, per migliorarne ulteriormente gli spunti vincenti e risolvere definitivamente gli inevitabili errori di gioventù. Ma soprattutto si avverte sempre più diffusamente l'esigenza di innovare fortemente il processo di partecipazione collettiva, offrendo a tutti l'occasione per formulare regole di gestione condivise e per mettere a segno accordi strategici di comune interesse, in grado di imprimere una netta accelerazione al processo di valorizzazione territoriale. Oggi come mai prima il Piano di Coordinamento dovrebbe configurarsi come un'occasione da non perdere per chi abbia a cuore le sorti del territorio.

E le miglie dovrebbero riguardare non tanto specifici contenuti normativi o programmatici del piano, quanto il modo in cui si arriva a concordarli. È convinzione di molte Province che stavolta, forti dell'esperienza fatta in precedenza, si possa e si debba spingersi molto più in là sul terreno della partecipazione collettiva alla costruzione delle scelte di piano. La sperimentazione in corso in Italia e all'estero ha infatti diffuso anche tra i decisori politici la convinzione che solo in tal modo si potrà contare su una fase di implementazione pienamente scorrevole nell'applicazione dei contenuti regolativi e tempestiva nella realizzazione degli obiettivi strategici.

Bisogna a tal fine considerare le diverse possibilità che si offrono oggi a chi voglia impostare un processo di piano in termini di partecipazione e concertazione collettiva.

Il primo livello è quello delle procedure di informazione, verifica e costruzione del consenso

in corso d'opera: chi fa il piano dichiara per tempo dove sta andando a parare e gli altri dicono la loro, nelle sedi ufficiali e secondo le procedure previste dalle leggi nazionali e regionali. Si è però visto che questo modo di fare non offre lo spazio per un confronto davvero costruttivo. Il secondo livello è quello di cercare ulteriori e più profondi momenti di confronto e condivisione. In particolare si cerca di impostare tutto il processo a partire da una raccolta delle interpretazioni e dei bisogni degli interlocutori. Poi si fa il piano e, man mano, lo si discute anche in sedi meno formali e con un più schietto scambio di opinioni. E' la tecnica usata per fare molti dei P.T.C. vigenti, che però ha anch'essa i suoi limiti: il confronto è più fertile, ma le scelte maturano comunque in un ambito ristretto dalle gerarchie istituzionali. Il terzo livello è quello della cosiddetta "copianificazione": non solo confronto, ma vera e propria costruzione collettiva del piano. Al limite non vi è distinzione fra livelli di governo o gerarchie di autorità: chiunque può veder andare avanti le sue proposte, purché si dimostrino di comune utilità. Questo è il metodo che le Amministrazioni più illuminate sono chiamate a seguire per la formazione dei prossimi piani, con la consapevolezza che tutto ciò richiede comunque un grosso impegno organizzativo e una piena fiducia nella capacità e nella buona disposizione di tutti gli interessati. Quella della partecipazione collettiva è una pratica che si va meritatamente diffondendo a livello di piani locali. Ma è forse la prima volta che pare destinata ad assumere un ruolo così importante nella formazione di un piano provinciale. Peraltro la possibilità di ottenere vantaggi concreti e immediati –non solo in termini di formulazione delle norme, ma anche in termini di agevolazioni o finanziamenti– val bene la fatica e la pazienza di confrontarsi con gli altri in modo ragionevole, franco e responsabile.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1996) *La pianificazione di area vasta. Sommari dei contributi al convegno*, Lecce, Convento degli Olivetani, 10-12 ottobre.
- Calace F. (2002) Nuove esperienze di pianificazione provinciale, *Urbanistica Informazioni*, 183.
- Clementi A. (cur.) (1990) *Il senso delle memorie in architettura e urbanistica*, Laterza, Bari.
- Di Pietro G.F. (1978) Strumenti urbanistici e identità del territorio, *Parametro*, 69.
- Faludi A. (1999) Dalla prima alla terza generazione di teorie della pianificazione, *Urbanistica*, 113.
- Gambi L. (1986) “La costruzione dei piani paesistici”, *Urbanistica*, 85.
- Gambino R. (2000) Le rappresentazioni come scelte di valore, *Urbanistica*, 114.
- Healey P. (1995) Frameworks for Negotiating Development; Recent British Experience, Relazione al seminario *Verso politiche urbane condivise. Approcci strategici alla pianificazione e gestione urbana*, Milano, 16-17 Marzo.
- Leone U. (cur.) (1988) *Valorizzazione e sviluppo territoriale in Italia*, Angeli, Milano.
- Magnaghi A. (2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mazza L. (1993) Descrizione e previsione, in Lombardo S. e Preto G. (a cura) *Innovazione e trasformazioni della città. Teorie, metodi e programmi per il mutamento*. FrancoAngeli, Milano.
- Monaco A. (2000) *Urbanistica, ambiente e territorio*, Simone, Napoli.
- Palermo P.C. (1986) Attualità, limiti, opportunità di alcune concezioni dell’analisi territoriale su ampia scala, *Urbanistica*, 82.
- Properzi P. (cur.) (2003) *Rapporto dal territorio 2003*, INU Edizioni, Roma.
- Provincia di Firenze (1997) *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale – Norme di attuazione*, Provincia di Firenze, Firenze.
- Provincia di Pisa (1998) *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale – Sistema Informativo Territoriale*, Provincia di Pisa, Pisa.
- Realfonzo A. (1992) La valutazione nella pianificazione urbana e regionale. Atti del Convegno internazionale Capri 1989, *Quaderni IRIS*, 8.
- Secchi B. (1984) La forma del discorso urbanistico, *Casabella*, 507.
- Secchi B. (1987) Piani di area vasta, *Casabella*, 538.
- Terranova A. (1990) Disturbi di memoria, industria della nostalgia e arcadie metropolitane, in Clementi A. (cur.), *Il senso delle memorie in architettura e urbanistica*, Laterza, Bari.
- Vignozzi A. (1997) Community to Communication. The Schema Strutturale per la Provincia di Grosseto, 1990 - Designing Strategies, in Healey P. et al. (cur.) *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, University College London Press, London.
- Vignozzi A. (2002) Il tema della qualità morfologica nei piani provinciali, in *Città e territori tra identità e globalità. XXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, AISRe, Reggio Calabria.

- Vignozzi A. (2003a) Qualità, territorio e piani provinciali, in *XXIV Congresso INU. Città e regioni metropolitane in Europa*, INU, Roma.
- Vignozzi A. (2003b), Programmazione negoziata e competenze tecniche, in *XXIV Congresso INU. Città e regioni metropolitane in Europa*, INU, Roma.
- Vignozzi A. (2003c) La costruzione del paesaggio e i nuovi soggetti della pianificazione di area vasta, in Moccia F.D. e De Leo D. (cur.), *I nuovi soggetti della pianificazione*, FrancoAngeli, Milano.

ABSTRACT

The recent experience of the *Piani Territoriali di Coordinamento* (P.T.C.) in Italy shows a fast evolution. After a long period when sub-regional planning was not widely practiced, in the last decade many *Province* designed and implemented their P.T.C., testing new planning methods and proceeding, and are now ready for a second generation of such plans.

If we look at such an experience in search of wider clues and significances, it seems that, beyond the specific characters of each local declination, there is a widespread effort to innovate the ways of making decisions, making programs and implementing projects, with the aim of involving more people in governance practices, reaching better outputs and performances, giving more precise answers to social demand and needs.

Within such a general scenario, one of the most important problems to be tackled by planners is the one of determining a firm methodology to foster planning practices in order to satisfy the expectations of the involved actors, which are not merely citizens, like in the local dimension, but political leaders or bureaucrats.

Starting from an analysis of the recent planning practice in this field, this paper tries to resume the main goals to be achieved in the making of a Piano Territoriale di Coordinamento, pointing out the most important steps in developing an approach and a working method that could be successfully used in order to pursue both efficiency and efficacy.