

Roberto Mascarucci

L'UTILITÀ DEL PIANO TERRITORIALE PROVINCIALE

(tra la proposta di nuova legge di principi nazionale e le leggi regionali)

INTRODUZIONE

Le attuali dinamiche territoriali hanno senza dubbio spostato verso l'alto tutte le scale della pianificazione. In questo processo di *"re-scaling"* deve riacquistare centralità strategica la componente spaziale dei progetti di sviluppo alla scala sovra-comunale. In tal senso va ripensato in chiave innovativa il ruolo del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), che deve candidarsi ad assumere struttura e finalità di tipo strategico per dare nuovo senso alla pianificazione comunale e intercomunale, con riferimento alle "aree urbane funzionali" (anche interprovinciali), alle città metropolitane e alle altre realtà metropolitane regionali (città medie) che travalicano i confini provinciali. Il tema assume oggi una rinnovata rilevanza e attualità anche alla luce della necessaria ricerca di convergenza operativa tra la "legge di principi" proposta dall'INU a livello nazionale e le nuove leggi regionali di recente promulgazione.

LA PIANIFICAZIONE SPAZIALE STRATEGICA DI AREA VASTA

È fondamentale inquadrare il tema della pianificazione spaziale strategica di area vasta all'interno del divario operativo che esiste oggi tra la "legge di principi" proposta dall'INU a livello nazionale e le nuove iniziative legislative regionali: mentre a livello nazionale i nuovi principi proposti dall'INU aprono la pianificazione territoriale di area vasta alla dimensione strategica, le leggi regionali continuano a ingabbiare la dimensione provinciale del piano nei ristretti limiti individuati dalla Legge 1150 del 1942.

La pianificazione spaziale strategica deve, invece, esser vista come un processo articolato e complesso di messa a punto degli obiettivi (piano), di definizione dei tempi (programma), di individuazione delle procedure (implementazione) e di verifica degli esiti (valutazione), secondo un approccio tecnico e culturale che deve evitare la tentazione di scivolare verso campi disciplinari contermini, rivendicando la specifica competenza degli urbanisti nel governo delle scelte che riguardano le modificazioni fisiche del mondo in cui viviamo.

In questo senso è giusto tornare esplicitamente a parlare di pianificazione spaziale strategica riconsiderando la sua nuova missione all'interno dei processi di *"re-scaling"* e restituendole il compito di definire consapevolmente gli obiettivi da raggiungere nel governo delle trasformazioni urbanistiche. Il riferimento alla pianificazione spaziale strategica sembra, oltretutto, opportuno per almeno altri due motivi: il primo è riferito alla necessità di ovviare a uno storico difetto dell'urbanistica italiana che è quello di voler dettare regole che pretendono di trovare analoga applicazione su tutto il territorio nazionale, a prescindere dalla specificità dei contesti locali; il secondo è connesso all'avvenuto superamento del binomio burocrazia/gerarchia operato con la riforma del Titolo V della costituzione che ha introdotto il principio di sussidiarietà, eliminando dai processi di governo del territorio l'organizzazione gerarchico-piramidale dei piani e aprendo alla possibile applicazione di un nuovo "principio di coerenza" che superi il vetusto "principio di conformità".

Il rilancio di un'attività di pianificazione spaziale strategica, per altro, può contribuire a risolvere l'annoso problema, tutto italiano, della difficile *compliance* tra politica urbanistica e strategie di sviluppo, ovvero: (i) difficoltà di rendere congrue le previsioni di spesa con le decisioni di assetto; (ii) difficoltà di far collimare i piani urbanistici con le scelte strategiche; (iii) difficoltà di far convergere le scelte di politica economica con le decisioni di politica territoriale.

Un piano diventa tanto più efficace quanto più si avvicina a essere un progetto. Ma la pianificazione spaziale strategica non è necessariamente un progetto. Se il piano è teso a individuare il *set* degli obiettivi e il progetto è deputato a definire le configurazioni fisiche e i mezzi per la loro attuazione, dobbiamo convenire che una pianificazione specifica per un luogo e/o per un settore di attività non è necessariamente (e automaticamente) un progetto: non è un progetto un piano di settore, non è un progetto un piano di recupero urbano, non è un progetto un piano mirato alla risoluzione di una specifica esigenza (a meno che questi piani non siano corredati di altri contenuti che ne sostanzino l'efficacia attuativa). Non è vero, però, che deve necessariamente esserci una progressiva discesa di scala tra il piano territoriale, il piano urbanistico e (infine) il progetto di intervento. La pianificazione di area vasta può produrre progetti alla scala territoriale, così come la pianificazione locale può produrre progetti alla scala urbana. Il rapporto tra pianificazione spaziale strategica e progetto di intervento si declina alle diverse scale e alle diverse scale deve poter raggiungere il risultato atteso: quello di realizzare interventi fisici sul territorio, coerenti con un quadro predeterminato delle intenzioni e tesi a massimizzare le sinergie di sistema. Spesso, per altro, il rapporto tra pianificazione spaziale strategica e progetto di intervento può attraversare verticalmente le scale: nel senso che un piano spaziale strategico può indurre progetti di intervento a scala diversa da quella per cui è disegnato e un progetto di intervento può provocare effetti a scala diversa da quella alla quale interviene. Si sottovaluta spesso l'influenza reciproca tra l'organizzazione degli spazi a scala locale e le dinamiche socioeconomiche a scala globale. In Italia, le politiche di sviluppo economico sono ancora troppo spesso scollegate dalle politiche di governo delle trasformazioni dello spazio territoriale e urbano. La relazione funzionale tra il disegno dello spazio insediativo e le strategie di sviluppo del contesto è invece forte e biunivoco: le scelte spaziali a scala territoriale e urbana possono influire sulle dinamiche socioeconomiche di contesto, così come le scelte strategiche di sistema possono determinare nuove occasioni di sviluppo urbanistico.

Ovviamente, ogni programma di intervento deve avere una sua propria "consapevolezza scalare", facendo attenzione a quello che comporta alle scale superiori e inferiori. Ma questo non vuol dire né che un programma d'azione deve tener conto dei confini amministrativi esistenti, né tantomeno che deve definire un suo perimetro di riferimento. Una consapevole considerazione delle relazioni scalari permette di concettualizzare correttamente l'area in oggetto rispetto alle sue molteplici relazioni spaziali, sia interne che esterne, superando la ricorrente difficoltà di tradurre la complessità delle reti in una altrettanto complessa immaginazione progettuale. La consapevolezza scalare è la prima condizione perché il progetto di intervento sia coerente e sinergico con le più generali regole di pianificazione degli usi del suolo alla scala vasta.

IL NUOVO RUOLO DEL PIANO PROVINCIALE

In considerazione della natura concorrente del governo del territorio, nonché della complessità e dell'ampiezza delle competenze che vi afferiscono, l'esercizio del governo del territorio presuppone il ricorso a processi decisionali multi-livello e di leale collaborazione interistituzionale (Art. 2, Comma 3, della legge di principi dell'INU). Le funzioni delle Province nell'ambito del governo del territorio comprendono la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento che può articolarsi per ambiti territoriali d'area vasta anche con piani dedicati (Art. 8, Comma 6, della legge di principi dell'INU). Gli obiettivi della pianificazione del territorio si attuano attraverso funzioni strategiche, strutturali, regolative e operative, riferibili in forme unitarie o anche a forme combinate in distinti strumenti di pianificazione laddove previsti dalla legislazione regionale (Art. 9, Comma 2, della legge di principi dell'INU). Il piano territoriale ha contenuti strategici, strutturali e finalità di coerenza e coordinamento delle politiche pubbliche che producano effetti sul territorio. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), in coerenza con la pianificazione territoriale regionale, ha funzione strutturale e previsionale-strategica di medio e lungo periodo. La funzione strutturale e previsionale del piano

provinciale assume profilo di pianificazione d'area vasta intermedia tra quella regionale e quella comunale sviluppata anche in modo tale da poter essere assunta nei contenuti come propria componente dai piani dei comuni o unioni che ne facciano richiesta (Art. 12 della legge di principi dell'INU).

Secondo quanto affermato nella "legge di principi" proposta dall'INU, dunque, il piano provinciale deve assumere un nuovo ruolo che superi la banale finalità del "coordinamento" dell'attività di pianificazione urbanistica dei comuni e degli altri enti locali che gli affidava la Legge 1150/1942, proponendosi come quadro spaziale di coerenza delle diverse azioni di governo del territorio alla scala inter-comunale o sovra-comunale candidandosi ad assumere il ruolo di strumento dialogico per la pianificazione spaziale strategica di area vasta.

Con questa nuova postura il piano provinciale può diventare utile strumento per: (i) svolgere il difficile ruolo di raccordo tra le scelte di assetto spaziale e le occasioni di territorializzazione delle risorse finanziarie pubbliche; (ii) introitare tutti i contenuti della sostenibilità ambientale, della coerenza paesaggistica e del controllo ottimale dei rischi; (iii) risolvere questioni di assetto spaziale inter-comunale senza dover passare attraverso difficili percorsi di ingegneria istituzionale.

I CASI STUDIO

Per verificare su specifiche realtà territoriali le questioni individuate è utile distinguere i casi studio rappresentati da città metropolitane (che hanno già avviato il processo di pianificazione e che necessitano di riferimenti di contesto alla dimensione sovra-provinciale) da quelli che riguardano realtà metropolitane regionali (che necessitano di riferimenti spaziali sovra-comunali proprio per poter avviare un nuovo processo di pianificazione integrata e condivisa).

Per la prima categoria (città metropolitane) potrebbero essere rappresentativi i seguenti casi studio:

1. FIRENZE
2. MILANO
3. TORINO
4. BOLOGNA
5. NAPOLI

Per la seconda categoria (città medie) potrebbero essere rappresentativi i seguenti casi studio:

1. PADOVA – VENEZIA
2. PARMA – REGGIO EMILIA – MODENA
3. LIVORNO – PISA
4. RIMINI – FORLÌ CESENA
5. FERRARA – ROVIGO
6. PESCARA – CHIETI
7. PIACENZA – LODI
8. LA SPEZIA – MASSA CARRARA

CONCLUSIONI

Le conclusioni che emergeranno dal lavoro potranno fornire utili indicazioni per la messa a regime delle nuove leggi regionali di governo del territorio, alla luce della "legge di principi" di livello nazionale proposta dall'INU, anche fornendo nuovi strumenti per affrontare e risolvere questioni urbanistiche di livello locale e di interesse inter-provinciale.