



**PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO: VARIANTE DI ADEGUAMENTO
AI SENSI DELLA L.R. 1/2005**

DOCUMENTO DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

AV_PTC_ALL_05

***“La pianificazione provinciale ai sensi della L.R. 1/2005: nuove
opportunità per il territorio”***

GENNAIO 2008

1. LA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE AI SENSI DELLA L.R. 1/2005: NUOVE OPPORTUNITA' PER IL TERRITORIO¹.

1.1. La pianificazione provinciale per la tutela dei diritti e per la promozione dello sviluppo della comunità.

Se non esistessero attribuzioni e competenze urbanistiche ex lege, sussisterebbero elementi logici e di opportunità a sostegno di una pianificazione e di una programmazione di livello provinciale? Esisterebbe una sorta di "diritto naturale" alla formazione di uno strumento sovracomunale? Sicuramente sì, basta infatti, ancor prima di inerpinarsi nei terreni ancora in parte inesplorati del governo del territorio, guardare all'assetto istituzionale, come delineato nel Testo Unico degli Enti Locali, dell'Ente Provincia: che *rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*. E' quindi la comunità provinciale, che elegge per suffragio universale direttamente il proprio Presidente quale organo responsabile dell'amministrazione e del suo mandato, a dover essere al centro dell'azione di governo. Azione che deve essere orientata alla cura degli interessi, alla promozione ed al coordinamento dello sviluppo della comunità; in ciò differenziandosi dall'azione del Comune che è priva del compito del coordinamento. Coordinamento quindi che è insieme frutto dell'adeguatezza della scala provinciale ad esprimere una visione sovralocale ed opportunità per il territorio di un intervento trasversale, in grado di dirimere conflitti, di cogliere unitarietà (sociali, culturali, ambientali, territoriali) diffuse nei territori comunali e stimolare attività solidali tra le diverse comunità locali.

Ma se la Provincia, nel perseguimento della tutela dell'interesse pubblico della popolazione e del suo sviluppo, deve esprimere un coordinamento delle relative politiche non può non dotarsi di un adeguato strumento di pianificazione e programmazione. Pianificazione come garanzia di tutela dei diritti della comunità al godimento del territorio e dei suoi paesaggi, alla salubrità dell'ambiente, alla fruizione pubblica delle risorse e programmazione come strategia, coordinata, di sviluppo economico, sociale, culturale.

¹ Il presente Documento, redatto da Daniele Mazzotta, è frutto di comuni riflessioni portate avanti nell'ambito di un tavolo tecnico dei responsabili del governo del territorio delle province toscane; è stato infatti siglato a Prato l'11 settembre 2006, oltre che dal redattore come rappresentante della Provincia di Prato, anche da: Adriana Sgolastra (Firenze), Stefania Bolletti (Arezzo); Lucia Gracili (Grosseto); Pietro Pettini (Grosseto); Francesca Lazzari (Lucca); Maria Pia Casini (Lucca); Maria Teresa Zattera (Massa Carrara); Fabrizio Cinquini (Massa Carrara); Renato Ferretti (Pistoia); Dario Franchini (Pisa); Marco Menicagli (Livorno). Il testo fu poi proposto come base di discussione, sul ruolo provinciale nel processo di governo del territorio, del Seminario I.N.U. "Il Piano territoriale di coordinamento provinciale nella filiera di governo della legge toscana 1/2005: opportunità nuove per il territorio", presso la Sezione Toscana dell'Istituto Nazionale di Urbanistica il 29 settembre 2006.

1.2. Verso un “umanesimo provinciale” della pianificazione.

Questo primo abbozzo di uno strumento provinciale aderente alla lettera dell'art.3 del D.Lgs. 267/2000 sembrerebbe richiamarsi direttamente alla pianificazione strutturale toscana, introdotta dalla L.R. 5/95 per il Piano Comunale ed estesa dalla L.R. 1/2005 ai piani regionale e provinciale, dalla duplice natura statutaria e strategica. Tuttavia il “modello toscano”, in ossequio al principio di sostenibilità per le risorse delle scelte di trasformazione, ha portato, soprattutto nel livello provinciale, a piani geocentrici e biocentrici, nei quali i riferimenti sia statuari che strategici hanno sempre avuto come protagonisti principali il territorio e le sue risorse, pur comprendendovi quelle antropizzate, come il territorio rurale, le infrastrutture e gli insediamenti. Ma se è vero che il perseguimento del benessere collettivo può essere mediato dalla tutela delle risorse naturali e dal governo di quelle antropizzate è pur vero che la mancanza di un riferimento diretto alla popolazione, con la finalità esplicita della cura dei suoi interessi e della promozione del suo sviluppo, può produrre piani ellittici della dimensione sociale, economica e culturale. D'altro canto la stessa Direttiva Comunitaria sulla Valutazione dei Piani (2001/42/CE) elenca tra le numerose risorse, rispetto alle quali valutare gli effetti, la popolazione, la salute umana ed i beni materiali, aspetti non ricompresi tra le risorse essenziali della legge toscana. Se poi si guarda a quella particolare comunità locale che è la comunità di comunità del territorio provinciale ed alla sua endemica distanza, effettiva o collettivamente sentita, dall'Ente Provincia e dal suo particolare strumento di pianificazione, a differenza di quanto avviene per il Comune ed il suo sentito piano regolatore, ed all'attuale impaludamento dello sviluppo locale, affiancato al proliferare delle problematiche sociali dell'immigrazione, si dovrebbe concludere che quanto più il Piano Territoriale di Coordinamento riuscisse a ruotare intorno al fulcro degli interessi della popolazione, e del miglioramento delle sue condizioni socio-economiche, maggiore sarebbe la sua efficacia nel perseguimento dei compiti istituzionali dell'Ente, maggiore il consenso intorno alla sua politica, migliori i suoi rapporti, anche in termini di conformità, con gli strumenti comunali.

Questa sorta di “umanesimo provinciale” tuttavia, proprio in virtù dei compiti di coordinamento e programmazione e della titolarità di funzioni proprie della Provincia, lungi dal contrapporre anacronisticamente un principio antropocentrico al principio di sostenibilità, avrebbe gli strumenti per integrare i due principi, armonizzandoli in un governo del territorio a tutto campo; del resto Geddes prima e McHargh dopo hanno sempre parlato di risorse ambientali e storia delle comunità insediate, anticipando il concetto di coevoluzione tra umanità ed ambiente circostante, che è poi la cifra distintiva della Toscana.

1.3. Il P.T.C. come luogo giuridico del coordinamento della pianificazione e della programmazione.

Per l'esercizio di tali attività di governo, come noto, le frecce all'arco della provincia sono, oltre al P.T.C., i programmi pluriennali generali di sviluppo, legati al PRS regionale, ed i piani e programmi di settore, per l'esercizio delle numerose funzioni elencate all'art.19 del D.Lgs. 267/2000. Tutti

strumenti già abbondantemente messi in atto dalle Amministrazioni; ma quanto reciprocamente coordinati e finalizzati?

Tralasciando il recente passato amministrativo, è indubbio che, analogamente all'attuale tentativo regionale di legame virtuoso tra Piano d'Indirizzo Territoriale e Piano Regionale di Sviluppo, un serrato coordinamento "interno" delle funzioni e dei loro piani di settore con un raccordo di ampio respiro tra le finalità di sviluppo dei PGS, e quindi del PRS, e quelle di governo del territorio dei P.T.C., e quindi del P.I.T., non potrebbe che portare grande giovamento ed efficacia all'azione di governo ed all'azione amministrativa ordinaria e straordinaria che affolla i PEG degli Enti.

E dove serrare i ranghi degli strumenti provinciali se non nel Piano Territoriale di Coordinamento? Quale luogo giuridico migliore può raccordare conoscenze, obiettivi e azioni di sviluppo e territorializzarle con effettive realizzazioni, mediante i Piani Strutturali o direttamente finanziate e "facilitate" tramite piani di settore e progetti integrati? Quale strumento migliore, grazie alla conoscenza dettagliata derivante dalle funzioni proprie e sistematizzata nei S.I.T. provinciali, può garantire e verificare la sostenibilità di tali azioni? Quale altro strumento potrebbe assorbire al suo interno l'insieme dei piani dei vari settori provinciali, finalmente univocamente supportati da conoscenze e finalità comuni, invece di proseguire sulla strada poco efficace delle "conformità interne" con il P.T.C.? Si tratterebbe chiaramente di un'operazione complessa e che potrebbe incontrare all'interno stesso degli Enti comprensibili e rispettabili resistenze, o, perlomeno, scontare la disabitudine alla valutazione sistematica dell'attività di programmazione e pianificazione.

Tuttavia è tempo che le province prendano coscienza delle proprie potenzialità, del particolare privilegio del loro angolo di visuale sul governo del territorio, della propria posizione intermedia, e quindi non secondaria ma al contrario nodale, tra pianificazioni separate e pianificazioni strutturali, tra pianificazione d'area vastissima e vasta (comunitaria e regionale) e pianificazioni comunali e settoriali. Le maggiori civiltà sono nate nei punti di transito dei flussi economici e culturali. Le province, soprattutto nell'attuale contesto a-gerarchico ed equiordinato, hanno la possibilità di conquistare sul campo un ruolo strategico sostanziale per lo sviluppo del territorio, così come per la tutela delle sue risorse, molte delle quali istituzionalmente, conoscitivamente e programmaticamente nelle loro mani; hanno il privilegio di poter filtrare obiettivi ed azioni dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, di cogliere sollecitazioni dal P.I.T., di finalizzare e coordinare una tutela "intelligente" dei valori identitari del territorio raccordandosi con i Piani di Bacino, con la possibilità di trasformare vincoli (paesistici, ambientali, archeologici) in opportunità, offrendo dialogo e "servizi" ad enti statali e Comuni; hanno il diritto-dovere di interagire con la propria comunità di riferimento, attivando forme di partecipazione democratica e di consultazione delle associazioni di categoria per la più ampia condivisione di valori statuari e scelte strategiche; hanno il diritto-dovere di orientare in direzioni sostenibili, alla scala provinciale, l'azione dei Comuni, di sollecitarne e coordinarne soluzioni di governo che garantiscano sviluppo economico e sociale alle comunità e di farvi convergere fonti di finanziamento; hanno la possibilità, nell'attesa di nuovi strumenti comunali "adeguati" al PTC, di rintracciare nei piani strutturali vigenti opportunità di sviluppo significative e facilitarne l'attuazione; hanno la possibilità, attraverso progetti integrati, accordi, intese, sinergie tra bilancio, pianificazione e programmazione, di attribuire al PTC

un'operatività diretta sul territorio, una coerenza strumentale originata dalla conformazione condivisa dello sviluppo.

1.4. Pianificazione provinciale e sviluppo economico: le strategie integrate del P.T.C. tra dimensione programmatica ed operatività diretta.

La globalizzazione del mercato rischia di connotare la ricerca di uno sviluppo esclusivamente locale come "pensiero debole". Terziarizzazione dell'economia locale, delocalizzazioni, marketing territoriale e forme più o meno velate di speculazione edilizia, non sembrano risposte in grado di fornire soluzioni di lungo periodo alla crisi produttiva. Ma è proprio in questo contesto che la pianificazione provinciale può giocare un ruolo, se non decisivo, quanto meno importante nella direzione di un pensiero economico forte. La dimensione intermedia consente infatti alle Province di porsi come facilitatrici di uno sviluppo agganciato alle grandi strategie comunitarie, statali e regionali, stimolando le forze migliori dell'economia locale, concertando con i Comuni soluzioni di lungo, medio e breve periodo, con una modulazione di interventi commisurati alle potenzialità delle comunità ed alla verifica della loro sostenibilità ambientale. Il corpus strategico dei Piani Territoriali di Coordinamento potrebbe essere strutturato come meccanismo a più velocità e raccordato con molteplici "partners", a cominciare da quelli preferenziali: Regione e Province contermini o strategicamente contigue. Una dimensione interprovinciale intersecata di una porzione dei P.T.C., convenientemente raccordati nelle loro partizioni interpretative e disciplinari da terminologie e forme lessicali condivise, per province con problematiche simili se non comuni, rappresenterebbe un fattore moltiplicativo nello sforzo di promozione dello sviluppo, eliminando potenziali concorrenzialità con il coordinamento e l'integrazione delle politiche. Un tale meccanismo, opportunamente alimentato da finanziamenti, intese e localizzazioni ambientalmente valutate, potrebbe avere un'operatività mediata, quando l'attuazione richiedesse una pianificazione comunale di maggior dettaglio, o immediata quando l'attuazione fosse demandata a politiche provinciali settoriali o a progetti integrati, con un fondo finanziario autonomo, legati ad azioni di diretta iniziativa provinciale. L'immagine territoriale di tali politiche risiederebbe nella rappresentazione dei "luoghi dello sviluppo": selezione di risorse, in atto o in potenza, funzionali allo sviluppo locale e coordinate nei rispettivi ruoli logistici, infrastrutturali, produttivi, di servizio, con la possibilità di coniugare crescita economica e riqualificazione urbana, riconversione di aree produttive dismesse, rifunzionalizzazione di immobili e contenitori pubblici, miglioramenti della rete delle infrastrutture per la mobilità. La fattibilità sarebbe assicurata dalla concertazione pubblico-privata, dalla consultazione delle associazioni di categoria, dall'integrazione delle politiche di settore: dal programma triennale delle opere pubbliche alla formazione-lavoro, dall'agricoltura alle aree protette, dalla cultura al turismo.

E' evidente che parlare di operatività diretta del P.T.C. e di una sua dimensione programmatica e temporale, legata a quella finanziaria e di settore, vuol dire ripensare lo strumento con un'ottica differenziata: vuol dire accettare l'ipotesi di un contenuto statutario più stabile, a tempo più "indeterminato", ed un contenuto strategico flessibile, legato agli obiettivi di mandato e "revisionabile" in relazione al PEG ed al Bilancio pluriennali.

1.5. Pianificazione provinciale e tutela dei valori identitari: lo Statuto del P.T.C. tra partecipazione, conoscenze e tutele attive.

Chiave di volta dei nuovi P.T.C., la partecipazione deve informarne ogni loro parte, ma più ancora deve essere dedicata alla ricerca di valori identitari e statutari nei quali possa riconoscersi l'intera comunità provinciale. Ciò non toglie che anche in questi aspetti potranno esserci scelte "demiurgiche" ed assunzioni di responsabilità politica, ma l'immagine collettiva del territorio e dei suoi valori, alla scala provinciale, deve far parte integrante delle conoscenze del piano e deve essere finalizzata alla costruzione dei suoi obiettivi. Si tratta di un'operazione sicuramente onerosa e che andrebbe affrontata per tempo, prima dell'avvio del procedimento, elaborando tecniche e metodologie comunicative capaci di attrarre l'interesse di destinatari decisamente distratti e distanti dalla dimensione provinciale. Ma sarebbe l'unica ad assicurare forza politica a scelte che hanno l'esigenza di essere condivise e sentite. Un esempio su tutti: la definizione dei valori paesistici e degli obiettivi di qualità paesaggistica per i nuovi paesaggi, dove la partecipazione delle comunità locali è peraltro espressamente prevista dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

Resta inalterata tutta l'importanza del Quadro Conoscitivo; ma di un quadro conoscitivo "intelligente", orientato programmaticamente dall'Amministrazione, che sappia muoversi alle giuste scale e sappia operare le opportune verticalizzazioni. In questo il contributo dei vari settori, depositari di conoscenze specialistiche spesso molto dettagliate, assume un ruolo fondamentale, soprattutto se ci si muovesse, nei confronti della tutela delle risorse, tentando di superare, o al limite di affiancare, invarianti strutturali e limiti prestazionali, attraverso la ricerca di forme di tutela "attiva". Uno dei vantaggi dell'integrazione disciplinare delle politiche di settore infatti risiede nella declinazione di una complessa serie di azioni di tutela, legate all'esercizio di funzioni proprie e raccordate agli elementi statutari. Ad esempio l'esercizio delle funzioni provinciali derivanti dalle Leggi Regionali 56/2000 e 49/95, protezione delle specie vegetali ed animali, corridoi ecologici, emergenze naturali, gestione e coordinamento delle aree protette, riserve e parchi provinciali, potrebbe essere governato dal P.T.C. con la rappresentazione dei "luoghi della tutela attiva", con perimetrazioni e localizzazioni a tutela modulata in relazione alle effettive caratteristiche ambientali ed all'effettiva densità di valori identitari, rimandando magari ai regolamenti delle aree protette aspetti di dettaglio, ma già disciplinando una serie di Progetti Integrati autofinanziati e che prevedano attività di monitoraggio ambientale, di studio e ricerca con tutela "integrale", di fruizione controllata, di turismo ambientale, di educazione ambientale, con articolazioni via via più "permissive" sino a riallacciarsi, nelle strategie del Piano, alla promozione dello sviluppo socio-economico compatibile nel territorio delle aree protette: attività agro-silvo-pastorali, agriturismo, produzione e commercio di prodotti tipici, e così via.

Analogo approccio potrebbe essere tenuto nei confronti degli Enti ed Agenzie Nazionali e Regionali titolari di pianificazioni separate, vincoli, regolamenti e verifiche ambientali. Nulla vieta di poter condurre, in sede di formazione del P.T.C., conferenze di servizi, accordi e intese, volti allo scambio di dati, all'implementazione di ricerche e conoscenze, al raccordo tra le discipline, per rintracciare nelle maglie dei vincoli ambientali e culturali, nel dialogo sugli aspetti paesistici, idraulici ed idrogeologici, opportunità di tutele integrali statutarie, di tutele attive o addirittura di

nuove possibilità di sviluppo concordate con Comuni e comunità locali: vincoli archeologici come parchi tematici, soluzioni idrogeologiche come bacini pensati per un turismo balneare, e così via.

1.6. Conclusioni.

Ci sono stati tempi nei quali l'urbanistica ed i suoi standards si sono imposti come campioni dell'assetto territoriale, uniche alternative al caos edilizio; ci sono stati tempi nei quali il governo del territorio è sembrato l'unico campione, l'unico baluardo contro l'insostenibilità di uno sviluppo indifferente alle esigenze dell'ambiente; viviamo tempi nei quali il territorio, senza aver conosciuto definitive vittorie della pianificazione sullo sviluppo indiscriminato e con la prospettiva di una lenta recessione, rischia di divenire il campo di battaglia di una guerra globalmente persa da tutti i contendenti. Certo l'urbanistica non può sanare i mali del mondo, ma agli Enti che la governano spetta il compito di connotarla e di strutturarla con metodologie adeguate alle esigenze delle proprie comunità: agli Enti d'area vasta spettano le grandi scelte infrastrutturali, logistiche e di tutela ambientale; ai Comuni spetta la pianificazione di uno sviluppo dimensionato rispetto alle capacità di carico dei propri territori; alle Province spetta il compito più difficile: quello di connotare il proprio strumento di pianificazione come elemento di transizione tra rischi ed opportunità globali e sostenibilità dello sviluppo locale.

Partecipazione democratica, concertazione interistituzionale, tutela dei diritti delle comunità e strategie di sviluppo sono quindi le parole chiave per intraprendere la formazione della seconda generazione dei Piani Territoriali di Coordinamento delle Province toscane. Metodologie integrate di conoscenza e disciplina e raccordo tra pianificazione e programmazione rappresentano gli strumenti operativi che il Pianificatore deve mettere in atto. Tutto questo è riassumibile nel concetto che la pianificazione, e quella provinciale in particolar modo, deve esprimere "utilità": un'utilitas vitruviana che produca benessere e progresso sociale. L'alternativa è una pianificazione sempre più lontana dalle esigenze dei cittadini e, quindi, sempre più inutile: un fallimento, non solo per il livello provinciale ma per l'intero processo di governo del territorio, che deve essere scongiurato.