

### 1.3 I nuovi orizzonti della pianificazione provinciale

Se nel capitolo precedente si è voluto analizzare il contenuto in materia di pianificazione territoriale della legge regionale allo scopo di dimostrare la legittimità dell'approccio messo in campo dal Piano Provinciale, quello che ci si prefigge nelle note che seguono è di volgere lo sguardo al di fuori del quadro legislativo vigente ed entrare nel merito di alcune questioni oggi al centro degli interessi del dibattito scientifico. Essere sensibili alle innovazioni del dibattito disciplinare non equivale a seguire una moda; significa altresì fare un Piano inserito nei propri tempi, capace di confrontarsi con altre esperienze, con altre teorie, traendo da queste nuovi stimoli. Poco importa se queste teorie non hanno ancora fondamenta giuridiche; è facile immaginare che nel volgere dei prossimi anni molte Regioni introducano all'interno del proprio apparato legislativo alcune significative innovazioni del dibattito disciplinare attuale, o addirittura ritengano di dover rielaborare completamente le loro leggi in materia urbanistica, così come ha fatto la Regione Toscana e così come si stanno apprestando a fare altre regioni italiane, anche a statuto autonomo. In tal senso la legge 142/90 ha aperto prospettive nuove, destinate a condizionare una ormai matura nuova elaborazione della legge urbanistica nazionale. In questa prospettiva esistono contributi di rilievo rappresentati da quattro proposte di legge elaborate da quattro gruppi parlamentari (verdi, PDS, PPI, AN) e dalla proposta elaborata dall'Istituto Nazionale Urbanistica presentata in occasione del convegno di Bologna nel novembre 1995.

In questa sede ci sembra opportuno richiamare alcune delle questioni di interesse per la pianificazione territoriale emerse dal dibattito disciplinare, che hanno trovato giusta collocazione nelle proposte di legge cui si è fatto riferimento, e che sono state riprese dal PTP di Ragusa. Questo sforzo ci è utile, tra l'altro, per sottolineare il carattere innovativo del PTP e per collocarlo all'interno di un quadro di riferimento disciplinare ampio. Per semplicità espositiva procediamo per punti.

1. Innanzitutto il superamento della logica di tipo gerarchico, definita dalla legge 1150 del '42, a favore di un approccio di tipo orizzontale, collaborativo, tra i diversi soggetti amministrativi coinvolti. La messa in discussione del tradizionale sistema *a cascata* comporta la ridefinizione del ruolo dei diversi enti, delle loro competenze ed una più generale revisione dei criteri di valutazione del processo di pianificazione. Maggiore autonomia significa aumentata responsabilizzazione degli enti locali, in particolare nei confronti degli strumenti urbanistici di loro competenza. Indebolendosi l'elemento di legittimazione esterna connesso alla verticalità del processo, la legittimità dello strumento urbanistico sembra oggi maggiormente riconducibile alla dimensione partecipativa degli altri livelli sopra e sotto ordinati, ed alla capacità di rendere direttamente operative le scelte. In quest'ottica merita di essere citata la nuova legge urbanistica toscana, prima regione in Italia a recepire le nuove istanze del dibattito,

che attua una chiara distinzione delle competenze e delle varie autonomie, prevedendo in particolare una sorta di “auto-approvazione” degli strumenti: ciascun ente locale approva l’atto di pianificazione che ha adottato. Gli altri partecipano in forma istituzionalizzata alla formazione dello stesso e ne verificano la rispondenza alle politiche territoriali di loro competenza.

2. La volontà di definire all’interno del processo di pianificazione una più chiara distinzione tra scelte strategiche e scelte operative. Nelle proposte di legge il compito di predisporre il Piano strutturale è attribuito alla Provincia, o meglio il Piano Territoriale Provinciale assume per la maggior parte dei Comuni valenze strutturali, lasciando al Piano Operativo comunale i compiti relativi alla disciplina d’uso delle singole zone omogenee.

3. Il nuovo ruolo attribuito alla Provincia che da semplice soggetto prestatore di servizi viene ad assumere un ruolo centrale nell’ambito del processo di pianificazione, portatore di una ben riconoscibile componente progettuale e di un compito importante di mediazione e di raccordo tra la programmazione regionale e l’attuazione comunale. In generale si può affermare che costituisce un indirizzo prevalente nelle proposte di legge analizzate la scelta di affidare alla Provincia il compito di tradurre i programmi e gli indirizzi regionali alla scala comunale, ma anche di coordinare il livello comunale, accogliendo, vagliando e prospettando le esigenze ed organizzando proposte precise da inserire negli strumenti di governo del territorio a scala territoriale. Questo compito porta ancora una volta a sottolineare l’importanza che viene riconosciuta ai processi di partecipazione: la Provincia svolge

compiti di partecipazione attiva alle scelte di programmazione elaborate dalla regione, ma soprattutto deve a sua volta attivare metodologie di partecipazione da parte dei comuni alla elaborazione dei propri indirizzi e delle proprie previsioni, potendo svolgere funzioni addirittura suppletive di quelle. La partecipazione non solo costituisce un criterio per la legittimazione del piano, ma interviene a determinare il grado di operatività del piano stesso; nel rapporto con il livello regionale un dialogo approfondito può rendere più tempestiva l’approvazione, mentre il *consenso* da parte dei comuni risulta determinante per definire la proiezione operativa della scelte di livello provinciale.

4. Il riconoscimento del contributo del privato al processo di sviluppo del territorio. E’ questo un elemento certamente innovativo all’interno dei processi di pianificazione a scala territoriale. La consultazione degli interessi privati, dal momento che determina la capacità da parte dell’Amministrazione di costruire riferimenti credibili per gli operatori economici, diventa un elemento non più secondario, ma centrale, meritevole di istituzionalizzazione delle procedure e della definizione di regole precise, eque e trasparenti cui poter fare riferimento. Il superamento del modello gerarchico implica quindi una internalizzazione del processo di formazione del piano non solo del rapporto pubblico-pubblico, ma anche del rapporto pubblico-privato e forse anche del rapporto privato-privato, nel caso in cui si prospettassero efficaci possibilità di mediazione e di controllo da parte dell’amministrazione.

5. Il tentativo di superamento di una logica settoriale a favore di una concezione unitaria del processo di pianificazione. In quest’ottica la

proposta dell'INU è indirizzata a rendere i piani settoriali parte integrante dello strumento generale. Il riconoscimento del carattere unitario del governo del territorio rende necessario che la pianificazione territoriale diventi il luogo della verifica delle compatibilità e delle coerenze attraverso una visione ed un controllo globale dei problemi e delle potenzialità. In particolare è emersa l'esigenza di superare l'ormai inadeguata distinzione tra ambiente e territorio, attribuendo al piano provinciale la responsabilità di assorbire tutte le pianificazioni ambientali, sia generali che settoriali.

6. L'aumentata sensibilità verso le tematiche ambientali che porta alcune proposte di legge a parlare specificamente di sviluppo sostenibile e di sostenibilità socio ambientale dei sistemi economici. E' soprattutto il tema della esauribilità delle risorse che viene posto al centro degli interessi e con esso le azioni di pianificazione atte a produrre sviluppo senza pregiudicare i delicati equilibri ambientali del nostro territorio.

Merita infine di essere citata l'importanza emergente attribuita all'organizzazione delle informazioni relative allo stato di fatto e alle previsioni di trasformazione del territorio. Al livello provinciale il sistema informativo territoriale non deve solo rappresentare un'istituzione disaggregata del centro regionale, ma ha anche il compito di coordinare le informazioni urbanistiche ed ambientali al livello comunale. L'attivazione dei sistemi territoriali potrà avere incidenti ripercussioni, da un lato sull'operatività degli apparati tecnico-amministrativi, dall'altro sulle relazioni tra i diversi enti, dal momento

che fornirà a chi decide gli strumenti per individuare gli indirizzi preferibili e a chi controlla i mezzi per valutare le scelte.

A conclusione di queste brevi note emergono alcune considerazioni. La prima è che al momento attuale non esiste, rispetto ai temi delineati, un quadro di riferimento unitario, assenza che enfatizza il ruolo propositivo delle singole esperienze di pianificazione, contribuendo a rendere possibile la costruzione di strumenti ad hoc rispetto ai diversi contesti e l'assimilazione all'interno del processo di piano delle tematiche emergenti. Una seconda considerazione è che il Piano Territoriale di Ragusa, nel recepire le sollecitazioni che emergono dal dibattito, ne dà una interpretazione peculiare, adattata al contesto locale all'interno del quale è chiamato ad operare e in compatibilità con l'apparato legislativo attualmente in vigore in Sicilia. Ne esce uno strumento certamente innovativo, ma "concreto", immediatamente operativo, che è auspicabile pensare possa assumere le valenze di esperienza pilota per la nascente stagione della pianificazione provinciale siciliana. Infine crediamo sia bene sottolineare ancora una volta il tema della distinzione tra azioni prescrittive ed interventi indicativi, che alla luce di queste note assume specifico valore e chiarezza. Gli interventi strategici di carattere indicativo non vengono a costituire esclusivamente lo sfondo od il sistema di riferimento delle azioni prescrittive nelle materie direttamente assegnate, ma rappresentano il sistema delle interrelazioni e delle coerenze necessarie tra le une e le altre. Azioni fisiche ed azioni afisiche costituiscono un *insieme* che è unica garanzia per il possibile successo di ognuna di esse. ■