

PARTE I: INTRODUZIONE ALLE STRATEGIE DEL PIANO

1. IL QUADRO OPERATIVO DEL PIANO

1.1. Premessa

I compiti del Piano Territoriale. Come più volte ribadito all'interno del volume "Il Sistema Ibleo - Rapporto Preliminare", le proposte progettuali del Piano Provinciale si articolano in azioni prescrittive legate agli aspetti infrastrutturali (rete dei trasporti ed attrezzature a scala territoriale) ed azioni di carattere indicativo aventi oggetto la valorizzazione delle risorse del territorio e le ricadute sotto il profilo economico ed occupazionale. Gli "interventi strategici" definiti dal PTP accolgono al loro interno sia azioni indicative che interventi di carattere prescrittivo la cui coerenza sarà meglio definita all'interno del capitolo inerente l'apparato normativo. E' importante sottolineare che l'obiettivo degli interventi strategici non è tanto quello di definire soluzioni "rigide" sotto il profilo delle azioni individuate, quanto piuttosto focalizzare l'attenzione e stimolare l'interesse intorno a temi importanti, che vedono interagire una pluralità di attori portatori di esigenze differenziate. L'approccio partecipativo posto in essere dal Piano Provinciale ha portato alla definizione di soluzioni che nella maggior parte dei casi erano già espresse in forma più o meno compiuta ed esplicita dalla società locale, ma che dovevano ancora trovare

collocazione all'interno di un sistema di coerenze a scala territoriale. Compito del PTP è stato proprio quello di fornire lo sfondo entro cui le diverse tematiche possano essere valutate, inserendo le differenti opzioni all'interno di un quadro generale di coerenze. Il Piano si propone di definire le regole che potranno essere formalizzate in successivi accordi istituzionali, e che potranno essere recepite dai diversi soggetti interessati alla realizzazione dei progetti. Lo sviluppo di indirizzi specifici per settori differenziati trova il suo fine nella definizione di veri e propri programmi di intervento, vincolanti per l'Amministrazione Provinciale, che saranno fatti corrispondere a precisi programmi di spesa: pensiamo ad esempio al Programma delle Opere Pubbliche, o allo stesso Piano Socio Economico Provinciale. Sono oggi sul tappeto a scala nazionale, diverse soluzioni; alcune già operative, altre in via di definizione, che vanno proprio in questa direzione. Tra le prime è la legge Merloni che introduce i programmi triennali delle opere pubbliche sulla base di un principio di razionalità: le amministrazioni pubbliche, che fungono da stazioni appaltanti, devono predisporre un programma di lavori da eseguire nel triennio che deve

essere conforme alle previsioni dello strumento urbanistico vigente. Ciò dovrebbe (almeno in teoria) salvaguardare intromissioni forzate di opere pubbliche nei piani urbanistici attraverso il proliferare degli istituti di deroga. Più interessante ancora è però che questa “nuova” prospettiva dovrebbe riuscire a condizionare i modi di costruzione del Piano; le sue forme ed i suoi contenuti. Sia del Piano Regolatore comunale, che soprattutto del Piano Provinciale, chiamandolo ad un ruolo di maggiore responsabilità. La concertazione con i soggetti titolari di competenze sulla realizzazione degli assetti infrastrutturali sarà ineludibile. Alcune recenti esperienze di pianificazione sia a scala provinciale che comunale, stanno già operando in questo senso. E non solo nelle regioni in cui le nuove leggi hanno introdotto la distinzione tra Piano Strutturale e Piano Operativo.

Dal Rapporto Preliminare al Piano definitivo. Il Passaggio dal Preliminare al Piano è consistito principalmente nell’approfondimento dei diversi tematismi inerenti gli interventi strategici, nel coordinamento entro un quadro di compatibilità a scala territoriale dei programmi elaborati dai diversi esperti di settore e nella messa a sistema dei risultati ottenuti ai fini dell’elaborazione di una proposta progettuale complessiva articolata su più azioni ed interventi specifici. I programmi di settore elaborati dagli esperti sono allegati al Piano e ne costituiscono a tutti gli effetti parte integrante. Nelle pagine che seguono sono invece riportate le sintesi ragionate dei diversi

Programmi di Settore che costituiscono il coordinamento sistematico di tutte le azioni e gli interventi proposti.

L’articolazione per interventi strategici. Gli interventi strategici risultano distinti in quattro differenti tipi, ognuno caratterizzato da metodologie e modalità di intervento specifiche: a) i programmi di settore redatti dagli esperti; b) i piani d’area; c) i progetti speciali; d) il progetto gestione. Questa articolazione opera mediante una distinzione per tematismi, ambiti e nodi di un territorio, quello ibleo, che si è ritenuto tuttavia sia connotato da straordinari valori territoriali che è bene riconoscere come insieme organico ed omogeneo. Si è ritenuto infatti che la molteplicità dei valori ambientali e culturali presenti nell’ambito territoriale costituiscano un sistema sì di complessa articolazione, ma dotato di unicità, e che questa unicità, se evidenziata e accuratamente divulgata sia uno straordinario fattore di promozione e di indirizzo verso un suo corretto godimento ed uso. In ragione di ciò si è ritenuto di dover strutturare il Piano Provinciale, non solo come uno strumento programmatico costituito da differenti componenti, ma anche (e forse soprattutto) come un’azione complessiva sinergica su di un territorio unico, il Sistema Ibleo, per il quale si vogliono evidenziare non solo le funzioni di salvaguardia, ma anche di promozione alla sua conoscenza, valorizzazione e fruizione.

Il carattere operativo del Piano. Uno degli obiettivi prioritari del Piano Territoriale consiste nel voler essere al tempo stesso uno strumento certamente innovativo, ma “concreto” ed immediatamente operativo. La distinzione tra interventi prescrittivi ed azioni indicative di indirizzo, alla luce di ciò, assume specifico valore e chiarezza. Ecco allora che gli interventi strategici 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. Per rendere maggiormente evidente il carattere operativo del Piano si è impostata una metodologia “a scheda” con l’individuazione di voci confrontabili di immediata lettura: lo sviluppo dell’azione in sub fasi distinte, i dati quantitativi e qualitativi, i tempi previsti per il raggiungimento degli obiettivi individuati, i costi presunti, le correlazioni con gli altri interventi, etc. Il tentativo è quello di avvicinarci quanto più possibile ad un’idea di Piano inteso non solo come sfondo teorico culturale entro cui poter implementare le scelte di pianificazione, ma anche come strumento operativo di gestione ordinaria dell’assetto territoriale. Il Piano inteso dunque come “serbatoio di idee” dal quale poter attingere nel corso della gestione dell’attività dell’Ente. Non vi è in ciò alcun rischio di sovrapposizione di ruoli con il Programma Opere Pubbliche redatto dagli Uffici, che rimane lo strumento amministrativo di programmazione della spesa del Settore. Gli interventi previsti dal POP 1998-2000, infatti, sono integralmente riportati all’interno del Piano Provinciale e ne

costituiscono le “azioni dirette” (con cogenza immediata sugli strumenti urbanistici sottordinati) dei diversi programmi di settore. Ma il PTP contiene un’insieme molto più ampio di azioni previste, con differenti livelli di cogenza, che potranno essere inserite via via all’interno dei POP che negli anni a venire saranno elaborati. E’ in questo senso che il Piano Provinciale si configura come serbatoio di idee dal quale attingere gli interventi ritenuti strategicamente prioritari per la programmazione di spesa triennale dell’Ente.

Il programma di attuazione. Questa operazione di distinzione tra interventi strategici nel medio breve periodo ed azioni di più lungo respiro è l’obiettivo cui mira il programma di attuazione del Piano territoriale. Ci sono interventi la cui importanza è misurata oltre che dagli effetti prodotti direttamente, anche dagli effetti che possono indurre su altre azioni; l’autorità Unica di Ambito per la Gestione dei Corpi Idrici, ad esempio, capace di generare una serie di effetti che vanno dalla salvaguardia ambientale al mantenimento delle potenzialità dell’economia agricola, o il Patto Territoriale per la riorganizzazione dell’assetto insediativo costiero, che afferisce a tematiche di tutela ambientale congiunte a quelle di sviluppo del Settore turistico. Il programma di attuazione ha carattere orientativo e non vincolante per l’azione amministrativa che può modificare le fasi temporali di attuazione degli interventi adeguandoli ad esigenze nuove che possono venirsi a determinare nel corso della gestione del Piano. Questa

valenza flessibile rafforza l'importanza del programma stesso, che svincolato dalla funzione prescrittiva può assolvere al meglio la sua funzione propositiva in relazione ai livelli di interrelazione tra i diversi interventi posti in essere. Ciascuna azione riporta l'indicazione del livello di interrelazione con le altre azioni distinguendo quelle con valore di generazione di altri interventi ("azioni di coordinamento"), quelle con cogenza immediata sugli strumenti urbanistici sottordinati ("azioni dirette"), quelle che prima di diventare operative ed eventualmente cogenti su strumenti urbanistici subordinati devono essere soggette ad un processo di concertazione con gli enti e le amministrazioni interessate ("azioni indirette"), quelle che non hanno alcuna cogenza rispetto agli strumenti urbanistici sottordinati, ma sono importanti ai fini dell'ottimizzazione dell'efficacia dei processi prefigurati ("di supporto"). La distinzione delle azioni in base al loro livello di interrelazione con altre azioni territoriali, costituisce un elemento di orientamento di tutta rilevanza per la programmazione territoriale; l'amministrazione, pur nella libertà di azione di cui necessita per essere in grado di seguire le rapide evoluzioni della struttura economica e sociale nella quale è chiamata ad operare (basti pensare alle fonti di finanziamento), dispone di un quadro complessivo di orientamento, una "bussola capace di segnalare la rotta" in ogni momento della navigazione amministrativa.

L'apparato normativo. Le norme tecniche di attuazione del Piano Territoriale Provinciale sono ispirate da due principi fondamentali: la flessibilità e la semplicità interpretativa. Una prima grande distinzione è operata tra gli elementi prescrittivi e quelli di natura indicativa. Sono prescrittive tutte quelle azioni dove la legislazione vigente conferisce al Piano Provinciale il carattere sopraordinato rispetto agli strumenti urbanistici comunali, in primo luogo infrastrutture ed attrezzature a scala territoriale che ne costituiscono immediata variante. Sono indicative, o meglio "orientative dell'azione di programmazione territoriale" il complesso delle altre azioni che derivano dagli interventi strategici. Il termine "orientativo" riesce bene a sintetizzare il significato del Piano rispetto alle politiche territoriali. È evidente come su talune tematiche che incidano sulle destinazioni d'uso dei suoli, l'autorità competente sia quella comunale: si pensi, ad esempio, alla edificabilità dei suoli. E' però altrettanto evidente quanta importanza possa assumere una precisa indicazione da parte della Provincia ad esempio su un'area riconosciuta a vocazione ambientale, qualora il Consiglio Comunale sia chiamato a deliberare (e quindi a prendersi la responsabilità) di una scelta in aperto contrasto con gli indirizzi, ancorché di carattere non prescrittivo, del PTP. Un analogo valore orientativo è sugli indirizzi della stessa Provincia: non è esclusa la possibilità che vengano prese in considerazione soluzioni alternative a quelle indicate dal PTP, ma sarà evidentemente necessario dimostrare la valenza migliorativa delle stesse. Un altro elemento presente all'interno dell'apparato normativo è il concetto di implementazione,

ossia di ulteriori approfondimenti e/o modificazioni dei contenuti del Piano stesso. Il concetto di implementazione è al centro dell'odierno dibattito urbanistico e in poche parole significa intendere lo strumento della Variante Parziale allo strumento urbanistico non come un elemento "scardinatore" dei principi del Piano stesso, ma al contrario come elemento facente parte integrante del processo di Piano. Perché ciò possa avvenire è necessario che il Piano contenga al suo interno tutti quegli elementi di flessibilità gestionale e al tempo stesso di riferimento strutturale, capaci di saper modificare in corso d'opera parte delle azioni prefigurate senza per questo venir meno ai principi costitutivi del Piano stesso. Esattamente il contrario di quanto avviene oggi nella generalità dei casi di strumenti di pianificazione urbanistica. ■