



XXVI Congresso nazionale INU
"Il nuovo piano"
Ancona, 17-19 aprile 2008

Area Vasta

Verso una nuova efficacia dei piani provinciali

Alessandro Vignozzi

Le aspettative

Da alcuni anni la pianificazione provinciale sembra impegnata in una sorta di passaggio generazionale tra una prima ondata di piani, prevalentemente mirati a “tappare il buco” aperto dalla L. 142/90, e una seconda fase, di aggiornamento e rinnovo, da cui ci si attende un'accresciuta efficacia nell'indirizzo delle trasformazioni reali.

È opinione diffusa che la prima generazione di P.T.C., concentratasi all'atto pratico nella seconda metà degli anni '90, abbia scontato una sostanziale carenza di tradizione in ambito nazionale (cfr. Belli, 1996); dove i precedenti più significativi possono essere individuati, per un verso, nella sperimentazione intorno ai piani comprensoriali degli anni '70 e, per altri versi, nei rari tentativi di pianificazione di struttura portati avanti da alcune Regioni sul finire degli anni '80.

Questa scarsità di riferimenti operativi si è inevitabilmente tradotta in risultati assai diseguali, sotto i più svariati punti di vista (per un quadro complessivo: Properzi, 2003, 117-118). Inoltre si registra una casistica quanto mai variegata in termini di iter di formazione e tempi di approvazione, per non parlare di quello che in molti casi è stato il vero *punctum dolens* di questa prima esperienza, e cioè l'effettivo ruolo gestionale.

Peraltro, con l'andar del tempo, si sono evidenziate alcune non labili convergenze, che possono già essere assunte come una prima base di acquisizioni metodologiche, ancora da verificare appieno, ma comunque utili ad andare avanti. Nel contempo, il progredire del dibattito intorno alla gestione di questi piani ha messo in luce una serie di nodi irrisolti in termini di efficacia.

Emergono, a tale proposito, almeno tre questioni distinte, che meriterebbero specifica trattazione: l'opportunità di estendere ciò che ha già dimostrato di poter funzionare; l'esigenza di ovviare a inconvenienti ricorrenti; le prospettive offerte da eventuali integrazioni dello strumentario attuale. Per esigenze di concisione, proverò qui ad affrontare separatamente la prima di tali questioni, rimandando per un inquadramento generale a quanto ho già avuto modo di sviluppare in termini più esaustivi (2005a).

Alcuni punti fermi ...

Partiamo dunque dal porci alcune domande fondamentali: quali cose hanno dimostrato di funzionare fin dall'inizio nel coordinamento provinciale? dove i piani hanno funzionato, cosa sono riusciti a fare (anche a prescindere da quello che volevano fare)? quali sono stati i requisiti del successo? e come possiamo ottimizzare questi risultati attraverso correttivi *ad hoc*?

Molti operatori (in particolare: Scheggi e Farnetani, 2005) concordano sul fatto che raramente anche i primi P.T.C. hanno mancato di conseguire almeno un primo obiettivo: fornire un codice di comportamento (quand'anche incompleto) largamente condiviso, un qualche quadro di massima dei

valori territoriali, una sorta di primo “statuto” delle identità locali. Anche nella mia esperienza personale (2005b, 162-163), la rilevazione degli esiti di piano dà generalmente per acquisito un impegno a gestire il patrimonio ambientale in maniera più oculata e responsabile e una diffusa concordia in merito al modello di sviluppo territoriale.

Pare insomma che la cosiddetta funzione di “strutturazione” (Mazza, 1996) abbia riscosso un buon successo fin da questa prima generazione. Per la seconda sarà quindi relativamente facile affinare questi risultati, articolandoli e modulandoli in modo più sensibile alle differenze locali e all’evoluzione delle domande.

Non altrettanto diffusamente pare che stata recepita ed efficacemente applicata la componente regolativa del P.T.C., ove si escludano esiti scontati, quali un maggior raccordo fra le previsioni infrastrutturali (cfr. Zanon, 2004).

I casi di successo sono frequentemente ricondotti (p.e.: Ventura e Miozzo, 2005; Pettini e Gracili, 2005) al rispetto di requisiti di elasticità e alla prevalenza di criteri e parametri, aperti a interpretazioni responsabili, rispetto a prescrizioni e vincoli inflessibili.

Mentre certuni (tra cui ancora Scheggi e Farnetani, 2005, 58) attribuiscono molte difficoltà anche a scarsa comprensione e persino superficiale conoscenza dei contenuti del piano. Difetto cui è possibile ovviare con una specifica attitudine degli uffici provinciali a fornire consulenza ed erogare servizi in corso d’opera.

... in un quadro di rapida evoluzione

Codice condiviso e regole, nella misura in cui siano state recepite, risultano comunque in molti casi un supporto utile anche per ovviare alle «oggettive difficoltà incontrate dal livello comunale, oppresso da ristrettezze finanziarie e pressioni degli operatori, nel ... proteggere il paesaggio dall’aggressione dell’urbanizzazione» (Ventura e Miozzo, *cit.*, 131). Come ho già avuto modo di argomentare (2003), questo è un compito che il P.T.C. potrà assolvere in modo sempre più decisivo, proprio perché il suo processo di formazione si sviluppa in un contesto operativo sufficientemente protetto dall’ingerenza degli interessi locali.

Le politiche di riequilibrio territoriale –recentemente riportate in auge dall’accorata perorazione di Campos Venuti (2005)– hanno funzionato soprattutto nella misura in cui non c’è stato da dire dei “no”. Si può osservare che in questo campo non mancano esempi di maggiore incisività –si pensi alle legende degli *structure plans* (cfr. McLoughlin, 1977)–; ma, appunto, erano altri tempi.

Buoni risultati si cominciano a registrare, un po’ ovunque, in termini di interscambio di conoscenze fra Provincia e Comuni, nonché di mutuo aggiornamento delle rispettive elaborazioni; anche se molta strada resta da fare per portare alla piena efficienza tutti gli accorgimenti esperiti.

Spostandoci sul versante programmatico, la prima domanda inevasa riguarda, secondo Clementi, il compito di «avvicinare pianificazione del territorio e programmazione economica» (2005, 32).

Laddove un effetto rilevante dei P.T.C. –anche se non uniformemente conseguito– è stato, secondo Cavalcoli (2005, 146 e 149), quello di fare maggior chiarezza nelle politiche di spesa delle stesse Province. Meno evidenti gli influssi sui bilanci comunali, malgrado la funzione provinciale nell’indirizzare l’uso delle risorse locali sia ribadita come essenziale anche da Gamberini (2005, 71).

La programmazione di un uso integrato delle risorse locali sembra infine costituire una vocazione tipica del P.T.C.. La valutazione di Pettini e Gracili (*cit.*, 181) è che, comunque, tali politiche siano decollate soprattutto dove già c’erano condizioni favorevoli allo sviluppo di intese. La sfida della prossima generazione sarà quella di riuscire a partire anche da zero, ove possibile coinvolgendo nuovi soggetti.

Conclusioni

In definitiva, se dovessimo provare a sintetizzare quanto fin qui considerato, quel che dovremmo

attenderci dal P.T.C. della prossima generazione è che punti ad estendere progressivamente il perimetro della propria incisività sulle trasformazioni territoriali, procedendo con approccio incrementale a proporre regole più dettagliate –ove già recepite nella sostanza–, a rilanciare il tasso di innovazione delle iniziative, a configurare modalità di interazione e dialogo progressivamente più sofisticate e impegnative.

Quest'ultimo aspetto pare certamente tra i più interessanti da sviluppare, anche e soprattutto nell'ottica delle crescenti esigenze di trasparenza e parità di accesso espresse dall'intero ambito operativo concernente la gestione della cosa pubblica (Urbani, 2000).

Ciò che comunque appare accomunare il pensiero di molti fra gli autori che ho avuto occasione di citare è la convinzione che, perché queste auspiccate evoluzioni comportino davvero un concreto incremento dell'efficacia del piano, risulta indispensabile che esse, lungi dall'esaurirsi in un pur doveroso rinnovamento della forma del dispositivo, diventino parte integrante di quella *routine* attuativa che già Faludi (1996, 110) individuava come chiave di volta di ogni significativo progresso in materia di pianificazione e governo del territorio.

Riferimenti bibliografici

- Belli A. (1996), *Immagini e concetti nel piano*, Etas, Milano.
- Cavalcoli P. (2005), *Tre questioni di fondo per la valutazione di un P.T.C.*, in Vignozzi A. (cur.), «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze.
- Campos Venuti G. (2005), *Una strategia per il riequilibrio delle trasformazioni territoriali*, in «Urbanistica», 126.
- Clementi A. (2005), *Nuove domande per la pianificazione provinciale*, in Vignozzi A. (cur.), «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze.
- Faludi A. (1996), *Il piano strategico rivisitato*, in «Urbanistica», 106.
- Gamberini M. (2005), *Contenuti e forma del P.T.C. nella nuova legge regionale toscana*, in Vignozzi A. (cur.), «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze.
- Mazza L. (1996), *Funzioni e sistemi di pianificazione dell'uso del suolo*, in «Urbanistica», 106.
- McLoughlin J. B. (1977), *Un bilancio dei piani strutturali in Gran Bretagna*, in «Urbanistica», 67.
- Pettini P. e Gracili L. (2005) *Il coordinamento della pianificazione comunale: aspetti qualificanti e problemi emergenti*, in Vignozzi A. (cur.), «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze.
- Properzi P., cur. (2003), *Rapporto dal territorio 2003*, I.N.U., Roma.
- Scheggi L. e Farnetani G. (2005) *Piani provinciali e programmazione dello sviluppo locale: il caso della Maremma grossetana*, in Vignozzi A. (cur.), «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze.
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale*, Boringhieri, Milano.
- Ventura P. e Miozzo M. (2005), *Pianificazione territoriale e protezione del paesaggio: il caso di Bibbiena*, in Vignozzi A. (cur.), «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze.
- Vignozzi A. (2003), *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.
- Vignozzi A., cur. (2005a), *Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.*, Alinea, Firenze.
- Vignozzi A. (2005b) *Partecipazione e copianificazione come fattori di efficienza e garanzie di efficacia*, in Vignozzi A. (cur.), «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze.
- Zanon B., ed. (2004), *Sustainable Urban Infrastructure: approaches - solutions - methods*, Temi, Trento.