

Strategie del PTCP di Reggio Calabria e politiche territoriali

Maria Giuffrida
Provincia di Reggio Calabria - Ufficio di Piano
giuffrida.maria@libero.it

ABSTRACT

Il PTCP di Reggio Calabria tiene in grande considerazione il proprio rapporto con le politiche territoriali che nell'area vasta si riproducono, spesso in affollate e poco virtuose ridondanze. Programmi e progetti che i territori esprimono "fuori" dal Piano vengono in esso ricomposti in un quadro di coerenza, divenendo "progettualità espressa", dunque istanze e spunti progettuali. Questi convergono in uno scenario strategico che viene prefigurato e realizzato anche attraverso un apparato normativo articolato in tre livelli di coerenza, attraverso i quali il PTCP tenta di dare ai Comuni e ai soggetti che operano nei territori orientamenti da privilegiare e indicazioni progettuali.

Ogni azione di progettazione, di pianificazione a qualunque livello o di semplice programmazione, comporta la modifica del territorio. Se potissimo osservare un qualsiasi ambito geografico leggendovi contemporaneamente, non solo la rappresentazione dell'esistente, ma anche tutte le azioni programmate, pianificate e progettate, vedremmo una ragnatela di segni che attraversano, solcano, tagliano: piani di settore, programmi di sviluppo, reti tecnologiche, grandi opere, ognuno con una propria logica settoriale o politica interna. Tutto questo, anche se non ancora realizzato, finirà per forza per influenzare pesantemente qualsiasi processo di pianificazione di area vasta che voglia essere realmente aderente ad una specifica realtà territoriale. I potenziali effetti delle azioni dei soggetti locali (istituzionali e non) di norma però non vengono indagati preventivamente. Essi vengono piuttosto lasciati confluire con il piano che finisce per rappresentare, per i soggetti locali, il primo intoppo burocratico da superare con fantasiose interpretazioni o a colpi di deroghe. Evitare di considerare il territorio come un foglio bianco, indagare prima il complesso mondo delle politiche territoriali che nell'area vasta si riproducono, spesso in affollate e poco virtuose ridondanze, potrebbe invece consentire di immaginare il futuro disegno del territorio emergente dalle intenzionalità dei soggetti istituzionali e non. Consentirebbe di far emergere quanto meno in termini di "tendenza", i termini più "pratici" e le motivazioni alla base del loro recepimento nella società locale.

Ma già all'inizio di questo discorso, quando parliamo di società locale, viene da chiedersi di quale società locale parliamo, specie in un periodo storico in cui assistiamo al declino della sfera pubblica; il non sentirsi più rappresentati da una istituzione pubblica indebolisce (quando ci sia stato) il senso di "appartenenza" ad uno specifico territorio istituzionale. Ciò rende sempre più arduo attribuire ai territori amministrativi una capacità di rappresentare il "luogo di una collettività"; la sfera pubblica ha perso la sua centralità, e probabilmente sono i comuni e le province, oggi, le sole istituzioni "territoriali" in grado di svolgere compiutamente questo ruolo. Occorre allora, oltre che stimolare processi di sviluppo in grado di dare al territorio istituzionale un carattere di luogo in cui riconoscersi, attivare modalità di conoscenza di questo territorio istituzionale e delle pulsioni che vi albergano. Insieme alla lettura dei segni già presenti sul territorio, la valutazione dei tentativi, dei progetti e delle iniziative eterogenee e provenienti da diversi soggetti, se inquadrata in un quadro unitario, permette di individuare anche proprio quali siano le dinamiche istituzionali, politiche e sociali in atto, quali siano le richieste e le istanze delle comunità locali e le loro risposte alle problematiche sociali e territoriali, quali siano i valori ambientali, sociali, politici ed economico-finanziari che fanno muovere la macchina dell'intervento sul territorio.

Specialmente in una situazione di crisi come quella attuale, tra le motivazioni possono, certo, trovarsi alcune non sempre virtuose, da diversi punti di vista. La principale, lo stimolo ad acquisire finanziamenti, produce spesso una sorta di "inversione" tra fini e mezzi: non si richiede un sostegno per sviluppare una strategia, ma si tende a definire una strategia in base ai caratteri specifici dell'occasione di finanziamento. L'uso di programmi e strumenti di finanziamento avviene poi spesso senza correlazione con gli strumenti "canonici" della pianificazione, determinando una sorta di separazione e di indifferenza reciproca tra due elementi sostanziali per le strategie di sviluppo. Per espandere al massimo le opportunità di finanziamento e per farne derivare una reale linea di sviluppo dei territori e delle società insediate, è dunque necessario una stretta collaborazione tra la sfera della pianificazione e quella della programmazione economico/finanziaria. Proprio per questo è utile valutare la coerenza delle diverse azioni fra di loro, mettere in risalto eventuali contraddizioni o lacune; partendo dall'acquisizione dei dati si può, invece, delineare un quadro di interventi in atto e proseguire instaurando una continuità di intervento, utile anche al fine di razionalizzare le risorse finanziarie.

Il PTCP di Reggio Calabria, con il sostegno di un'impostazione fortemente strategica come quella che la Legge Urbanistica della Calabria assegna al livello di pianificazione provinciale, tiene in grande considerazione il proprio rapporto con le politiche territoriali. Programmi e progetti che i territori esprimono "fuori" dal Piano vengono in esso

ricomposti in un quadro di coerenza, divenendo “progettualità espressa”. La sua valutazione, partendo da una selezione già operata preliminarmente, ruota intorno a quegli strumenti che, per i loro contenuti, meglio si adattano alla dimensione territoriale-politica della provincia e dei sistemi locali riconoscibili al suo interno, dove si muove un flusso lento, continuo e ricorrente di proposte che si influenzano reciprocamente e si condizionano.

Nella fase di avvio delle attività dell’Ufficio di Piano, la necessità di una comprensione profonda del territorio provinciale e delle sue specificità ha condotto a scegliere di attivare parallelamente tutti i campi di indagine, e quindi anche quello relativo alla progettualità espressa. E’ stata avviata la costruzione di un database di tutti i documenti di pianificazione e di programmazione messi a disposizione dell’Ufficio di Piano, o che via via confluivano in esso. I documenti presenti nel database¹ sono stati organizzati in due grandi categorie in funzione del tipo di cogenza e del rapporto con il PTCP: Iniziative a carattere normativo-istituzionale e Strumenti di sviluppo locale. L’articolazione di queste categorie per Tipo di strumento e Soggetto tende a mettere in evidenza le caratteristiche e i ruoli specifici dei diversi strumenti rispetto al PTCP. Questa prima ricognizione iniziale è stata seguita dall’esame dei diversi documenti, dai quali sono stati estratti i caratteri salienti in termini propositivi che sono stati sintetizzati in Schede per strumento (*di cui si riporta un estratto in tabella 1*) finalizzate all’interpretazione e alla sintesi di ogni singolo documento in termini di Obiettivi, Azioni strategiche e (ove possibile) interventi. Sono state, poi, elaborate schede di approfondimento per ambito tematico al fine di mettere in evidenza e chiarire il complesso intreccio di competenze e di interventi arrivati a diversi stati di attuazione. A titolo di esempio si riporta la tabella relativa al sistema dei trasporti e della logistica (*tabella 2*).

Il filo conduttore, che è emerso dalla lettura della progettualità espressa, è la ricerca di strategie fondate sulla valorizzazione delle risorse endogene e delle specificità locali che danno luogo alla definizione di alcuni temi centrali; questi vengono a configurare, inconsapevolmente, il disegno delle politiche considerate come ricetta per lo sviluppo dell’intero territorio provinciale. Gli obiettivi che ne derivano, vagamente permeati nelle relative Strategie da modelli importati basati sulla competitività in termini più quantitativi che qualitativi, possono essere così riassunti:

- 1) Sviluppo del turismo e incentivazione dell’offerta di ricettività diffusa
- 2) Promozione e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale
- 3) Valorizzazione delle risorse umane attraverso il ricorso alla formazione di operatori specializzati
- 4) Innovazione tecnologica a tutti i livelli ed in tutti i settori
- 5) Sviluppo integrato del sistema produttivo e sostegno delle micro-attività economiche

6) Miglioramento del sistema dell'accessibilità.

Tabella 1 - Scheda Programma Integrato Territoriale n. 23 Area Grecanica (estratto)

Strumento	Soggetto promotore	Ambito territoriale	Obiettivi	Azioni strategiche	Interventi
PIT n. 23 Area Grecanica "I Calavria Dikima - La nostra Calabria. Dalle radici di una storia antica alle nuove risorse sulla strada di uno sviluppo sostenibile del territorio"	Comuni di Bagaladi, Bova, Bova Marina, Brancaleone, Condofuri, Melito di Porto Salvo, Montebello Ionico, Palizzi, Roccaforte del Greco, Roghudi, San Lorenzo, Staiti Comunità Montana Versante Ionico Meridionale, ASI, Provincia di Reggio Calabria, Ente Parco Nazionale d'Aspromonte, Consigliere Provinciale di Parità	Comunità Montana Versante Jonico Meridionale	Potenziamento della qualità della vita e delle possibilità localizzative per imprese eco turistiche	Salvaguardare e valorizzare il patrimonio culturale ed ambientale dell'Area Grecanica	Valorizzazione delle aree SIC
		Area PIT n° 23			Erogazione di incentivi per il potenziamento della ricettività alberghiera di qualità Erogazione di incentivi per la creazione ed il potenziamento di nuove attività per la valorizzazione e l'integrazione nei prodotti turistici del patrimonio ambientale culturale
		Comunità Montana Versante Jonico Meridionale	Aumento della qualità e della fruibilità delle risorse culturali e ambientali	Riqualificare il patrimonio culturale e naturale locale per la valorizzazione turistica delle risorse presenti (centri storici, aree naturali, spiagge litoranee)	Realizzazione di un Itinerario Bizantino
		Comune di Bova			Completamento di Palazzo Mesiani e riqualificazione dell'area esterna limitrofa al manufatto
Comune di Bagaladi	Tutela e valorizzazione della Chiesa di San Teodoro Martire Riqualificazione dell'area antistante Palazzo Pannuti Riqualificazione dell'area antistante la Porta del Parco				

Tabella 2 - Scheda Progettualità espressa Sistema dei trasporti, della mobilità e della logistica (estratto)

Categoria di intervento	Infrastrutture	Soggetto promotore/ competente	Note
Realizzazione	Pedemontana di mezza costa	Piano strategico PIT 20 Aspromonte	Configurazione di un'armatura stradale gerarchizzata con una rete primari (pedemontana e direttrice mare-monti) e una rete integrativa di II livello. Il tratto proposto, da Sant'Eufemia, deve connettere i centri di mezza costa, fino alla trasversale delle Serre
	Pedemontana della Piana	Provincia di Reggio Calabria	Tratto Delianova - Cinquefrondi. I stralcio 1° lotto. Tratto innesto per S. Giorgio Morgeto - svincolo di Taurianova (ex SS111 per Taurianova) - Soggetto attuatore: REG-S-RC02 (APQ - Sistema delle infrastrutture di trasporto - Testo coordinato e integrato (2006) Articolato - Atto di raccordo) Tratto Delianova - Cinquefrondi - Il Stralcio 1° lotto S.G.C. svincolo di Taurianova (ex SS111 per Taurianova) - innesto per Scroforio verso Oppido Mamertina e Varapodio - Soggetto attuatore: REGSRC2/A (APQ - Sistema delle infrastrutture di trasporto - Testo coordinato e integrato (2006) Articolato - Atto di raccordo) Tratto SGC Cinquefrondi - Nuovo svincolo A3 di Laureana di Borrello - I lotto tratto innesto per Maropati- Soggetto attuatore: REG-S-RC34 (APQ - Sistema delle infrastrutture di trasporto - Testo coordinato e integrato (2006) Articolato - Atto di raccordo) SS 112 D'Aspromonte - Lavori occorrenti per l'eliminazione di situazioni di pericolo tra i km 61+0000 e 62 + 100 (Galleria C) - Soggetto attuatore: ANAS CZ07((APQ - Sistema delle infrastrutture di trasporto - Testo coordinato e integrato (2006) Articolato - Atto di raccordo)

Tale sintesi delle scelte operate nei diversi ambiti e dai diversi strumenti è però in qualche modo solo virtuale ed emerge unicamente da un'osservazione finalizzata alla ricerca dei punti di contatto fra le diverse iniziative; nella maggior parte dei casi (con l'unica eccezione dei Piani Strategici) i documenti non riportano alcuna definizione di obiettivi e strategie ma solo elenchi di interventi e di azioni senza alcun filo conduttore riconoscibile. Nella realtà ogni strumento rimane un'entità a parte con dei confini ben evidenti e difficilmente travalicabili. Ad una discreta capacità di connessione fra soggetti locali che si mobilitano e agiscono collettivamente di fronte ad un obiettivo comune, si contrappone, la rigidità delle delimitazioni e dei confini segnati da ogni strumento, che tendono ad escludere il valore del territorio limitrofo.

In questa situazione il PTCP di Reggio Calabria tenta di superare lo status degli strumenti di Pianificazione territoriale tradizionale per arrivare alla costruzione di un Quadro di riferimento composto dalle possibilità offerte dalle nuove politiche comunitarie e dalle decisioni, dalle proposte, dagli interventi messi in campo dai soggetti istituzionali e non, le quali scelte espresse devono essere messe a sistema, secondo ipotesi di gestione integrata, delle diverse azioni e progetti già in atto, a diverso stato di avanzamento, ipotizzandone la razionalizzazione e la convergenza verso obiettivi unitari, generando sinergie operative rispetto alle risorse disponibili. In questo quadro, le istanze di intervento emergenti non vengono limitate, ma riviste in una prospettiva allargata attenta all'efficacia delle azioni di processo e alle dinamiche insediative proprie di ogni sistema locale e delle interazioni fra sistemi interni ed esterni al territorio provinciale.

L'attenzione è rivolta ai processi decisionali, in cui un certo numero di attori cerca di utilizzare le risorse che ha a disposizione per raggiungere i propri obiettivi, definiti nel modo più vario ed eterogeneo, ma non sempre e necessariamente tra loro in contraddizione. Il piano, dunque, si configura come uno strumento di definizione di soluzioni concordate tra soggetti interagenti, considerati, non come numeri ma, come portatori di istanze differenti anche se non necessariamente conflittuali, quanto piuttosto limitate dalla presunta invalicabilità del confine del proprio territorio di riferimento che – erroneamente – non sembra ammettere permeabilità e visioni più ampie.

A questa invalicabilità la Provincia può ovviare sulla base dello specifico campo di competenze che l'Amministrazione esprime; un campo ampio, che si articola attraverso le sue diverse strutture. I confini di questo campo delimitano due sfere decisionali che è importante avere sempre ben chiare: la prima coinvolge la Provincia in prima persona, anche se con eventuali interazioni con altri soggetti; la seconda rimanda invece ad altri soggetti, rispetto ai quali la Provincia può comunque avviare processi di "concertazione" o di stimolo per l'assunzione delle decisioni; ricercando il coordinamento fra politiche territoriali e politiche per lo sviluppo nella ricerca di forme integrate e complesse di azione sul e nel territorio, di un progetto collettivo di azione territoriale.

Il PTCP di Reggio Calabria fra i suoi obiettivi strategici comprende la realizzazione di una progettualità congrua e sinergica e partecipata; nel senso di ricomporre e sviluppare le politiche territoriali in un quadro quanto più possibile unitario e sinergico, capace di definire una strategia condivisa rispetto alle attività che si ritengono opportune per favorire lo sviluppo del territorio secondo i principi e gli obiettivi definiti. In questo senso viene ricercata la massima capacità di stabilire proficue collaborazioni con gli enti che a diverso titolo esprimono competenze "progettuali" sul territorio (dalla Comunità Europea allo Stato nelle sue

diverse articolazioni; dagli Enti di gestione dei Parchi alle Comunità montane; dalle Autorità portuali ai consorzi per la gestione di funzioni in forma associata; dalle istituzioni che operano nel campo dei servizi pubblici agli enti con competenze "tecniche").

Ma l'attenzione deve essere rivolta anche alle istanze progettuali che i soggetti sociali promuovono attraverso diverse forme collaborative: associazioni, sindacati, comitati, aggregazioni di soggetti istituzionali, ecc. Molte di esse agiscono nel vasto campo delle opportunità offerte dall'Unione Europea, ma altre si muovono con obiettivi diversi, più strettamente connessi alle istanze della "società civile"; tipici esempi sono le espressioni sociali connesse a tematiche di carattere ambientale e culturale. Questo perché, il piano stesso non può essere un oggetto elaborato "a tavolino", ma deve costruirsi dalla valutazione ed attivazione delle energie e delle risorse di idee progettuali che i diversi soggetti nella provincia esprimono o si mostrano in grado di esprimere. Anche le modalità di sviluppo del processo di pianificazione sono state "progettate" nel piano, favorendo l'assunzione da parte della Provincia di un ruolo determinante come soggetto capace nel tempo, dopo l'approvazione formale dello strumento, di sollecitare e coagulare iniziative coordinate e condivise di progettazione e di sviluppo del territorio. Essi diventano così il luogo del confronto delle differenti posizioni culturali e politiche, delle diverse interpretazioni dei fenomeni e dei mutamenti in atto².

L'impianto complessivo delle strategie del PTCP di Reggio Calabria deriva anche dalle valutazioni effettuate rispetto alla progettualità espressa per ogni sistema tematico³. Rispetto ai sei Obiettivi emergenti dalle politiche territoriali sono stati definiti sei Obiettivi Prioritari, ognuno dei quali pone un quadro di azioni ed interventi relativi a risorse afferenti ai diversi sistemi tematici; si realizza così un impianto strategico che si basa sul porre in sinergia le potenzialità di diversa natura presenti sul territorio, prestando attenzione anche alla loro distribuzione.

Gli Obiettivi Prioritari definiti sono i seguenti:

- 1) Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-culturale
- 2) Mitigazione dei rischi ambientali
- 3) Rafforzamento della rete dell'accessibilità, della mobilità e della logistica
- 4) Riequilibrio dell'armatura territoriale
- 5) Orientamento compatibile delle dinamiche insediative e riordino morfologico
- 6) Rafforzamento e valorizzazione degli ambiti a vocazioni economico-produttive specifiche.

Per ogni Obiettivo Prioritario sono stabiliti specifici Progetti, che articolano le modalità d'azione. I diversi Progetti sono configurati in modo da produrre una sinergia complessiva, così che ognuno di essi trovi il proprio senso non solo per la sua efficacia "diretta" ma anche per il

contributo che dà allo sviluppo delle altre. I Progetti trovano la loro traduzione operativa concreta attraverso specifiche Azioni strategiche.

Rispetto all'ampio panorama di interazioni occorre sottolineare l'importanza del rapporto tra Provincia e Comuni, dove il PTCP è chiamato a svolgere un ruolo tanto centrale quanto delicato. Il rapporto tra Provincia e Comuni si esplica su due direzioni, indicate anche dalla normativa regionale: i Comuni contribuiscono alla definizione delle politiche territoriali provinciali, e quindi anche del PTCP; la Provincia, con il suo Piano, orienta i criteri di formazione dei Piani locali. Una prima fase di interazione è già stata attivata, e troverà il suo sviluppo nell'attività di concertazione istituzionale relativa alla elaborazione definitiva del Piano sulla base delle indicazioni del Documento Preliminare. Ma la definizione nel PTCP delle direttive e degli indirizzi per la pianificazione locale non esaurisce il processo di interazione: tale processo va mantenuto attivo anche dopo l'approvazione del Piano provinciale⁴.

Va sottolineato per questo che il Piano provinciale ha il carattere di strumento programmatico, strategico⁵. Le direttive e gli indirizzi devono allora avere un carattere di criteri qualitativi da seguire per l'orientamento delle dinamiche insediative locali, piuttosto che definire prescrizioni, ad esempio basate su indicatori quantitativi connessi alle ipotesi di dinamica demografica, e/o alle volumetrie realizzabili⁶. Per questo, le direttive e gli indirizzi contenuti nella stesura finale del PTCP forniranno adeguate indicazioni sulle modalità di sviluppo di questo processo, in modo da giungere ad una condivisione fattuale delle linee di sviluppo dei territori locali. In particolare con gli indirizzi, che derivano direttamente dalle Azioni strategiche, verranno definiti due tipi di indicazioni:

- a) alla Provincia in termini diretti per le specifiche competenze e in termini indiretti per il ruolo di ente promotore di concerto con gli Enti interessati e competenti.
- b) ai Comuni e agli Enti competenti per la pianificazione di settore in termini di indirizzi per la redazione di Piani e programmi comunali e sovracomunali urbanistici e di settore.

È chiaro, dunque, che gli stimoli che provengono dalle politiche territoriali convergono nel PTCP di Reggio Calabria in uno scenario strategico che viene prefigurato e realizzato anche attraverso un apparato normativo che non si limita a definire solo regole. Attraverso un sistema normativo articolato in tre livelli di cogenza, il PTCP tenta di dare ai Comuni e ai soggetti che operano nei territori orientamenti da privilegiare e indicazioni progettuali. Per contro, ad essi (ai loro piani urbanistici e di settore) e alle politiche territoriali il PTCP chiede qualità e coerenza nel progettare il territorio, secondo una visione di Piano che esiste e governa se "convince", proponendo scenari e percorsi credibili.

NOTE

¹ Resi disponibili all'interno del Portale dedicato e consultabili in forma di Biblioteca della Progettualità espressa.

² Provincia di Reggio Calabria, *Bozza Documento preliminare del PTCP e prime linee dell'assetto strategico*, Reggio Calabria, dicembre 2008.

³ I Sistemi Tematici secondo i quali è stato articolato il Quadro conoscitivo sono: Sistema ambientale e storico-culturale, Sistema insediativo, Sistema infrastrutturale e della mobilità, Sistema produttivo.

⁴ Provincia di Reggio Calabria, cit..

⁵ La Legge Urbanistica regionale lo definisce infatti come "un atto di programmazione, con il quale la Provincia esercita, nel governo del territorio, un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale" (art. 18). Le Linee guida confermano questa visione, indicando il PTCP come "scenario di riferimento condiviso dai comuni per il loro sviluppo" (par. 4.1.1.). Il carattere politico-strategico del PTCP è confermato anche dalle specifiche indicazioni della normativa regionale (Legge urbanistica e Linee guida) rispetto al tipo di contenuti che il PTCP deve offrire (Principi e obiettivi; Scenari, intesi come interpretazione tendenziale dei problemi e delle opportunità; Ipotesi di sviluppo; Politiche, relative al sistema insediativo, alla mobilità, alla valorizzazione delle risorse locali, al welfare; Azioni di trasformazione e tutela; Criteri di localizzazione e dimensionamento per gli interventi che afferiscono ad una sfera d'influenza provinciale; Definizione degli ambiti localizzativi in funzione delle dotazioni dei sistemi infrastrutturali e dei servizi di interesse sovracomunale; Criteri e parametri per le valutazioni di compatibilità tra le diverse forme di uso delle risorse locali).

⁶ Sul tema del rapporto con i Comuni, le Linee guida regionali affermano che "il PTCP costituisce riferimento per la pianificazione comunale, in particolare per gli aspetti di interesse sovracomunale e che attengono a localizzazioni e scelte che non possono essere pianificati solo a scala locale; stabilisce in proposito localizzazione e dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale". E attribuiscono al PTCP il compito di definire "indirizzi relativi a condizioni e limiti di sostenibilità delle previsioni urbanistiche a scala locale"; anche in questo caso, le configurazioni del PTCP devono comunque scaturire da "un quadro di concertazione" con gli enti locali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

S. Caldaretti (a cura di), *Il territorio del Piano*, Jason Editore, Reggio Calabria, 1997.

Provincia di Reggio Calabria, *Bozza Documento preliminare del PTCP e prime linee dell'assetto strategico*, Reggio Calabria, dicembre 2008.