

La costruzione delle politiche di area vasta e l'architettura del P.T.C.

Alessandro Vignozzi

Dipartimento di Progettazione urbana e di Urbanistica - Facoltà di Architettura di Napoli Federico II
alessandro.vignozzi@fastwebnet.it

ABSTRACT

Questo contributo intende delineare lo scenario operativo dell'attuale generazione di piani provinciali alla luce della nuova domanda di governo del territorio a questa scala.

La riflessione svolta prende atto di due dati fondamentali: da un lato, la crescente esigenza di coordinamento fra i diversi settori e livelli di governo del territorio, sottesa dalle ricorrenti ambizioni di politiche integrate; dall'altro, le persistenti incertezze riguardo al ruolo e alle competenze specifiche degli strumenti di area vasta, emblematiche di un quadro decisionale talora doverosamente pluralistico, talaltra fin troppo esposto a processi discrezionali non riducibili allo specifico disciplinare.

Le considerazioni sviluppate, a partire da una sintetica valutazione dei risultati fin qui acquisiti con le prime due generazioni di P.T.C., puntano a delineare un'architettura di piano atta a fornire risposte compatibili con l'aporia metodologica conseguente a un siffatto sistema di "veti incrociati".

1. LO SCENARIO DELLA SECONDA GENERAZIONE

È ormai in fase avanzata la seconda generazione di piani territoriali di coordinamento. L'esperienza in atto evidenzia il permanere di luci ed ombre in un ambito operativo che nel nostro paese, ma non solo, continua a scontare gli inconvenienti di una scarsa tradizione disciplinare.

Da un lato questa dimensione del governo del territorio si viene configurando come nodale in un panorama di pratiche ormai concretamente articolato su tre livelli. La natura sostanziale dei problemi autorizza la convinzione che l'epicentro del valore aggiunto dell'attività plano-programmatica stia progressivamente slittando verso la scala dell'area vasta, da quella di una pianificazione locale sempre più percepita come una *routine* svilita dalle contraddizioni tra esigenze di bilancio e uso spontaneistico dei suoli, esautorata nella prassi dalla crescente incidenza delle negoziazioni extraprevisionali e impastoiata nel dibattito disciplinare intorno all'irrisolto problema della perequazione.

D'altro lato si accresce la sensazione che il ruolo delle Province sia di nuovo fortemente in discussione. Con l'attribuzione della responsabilità dei

P.T.C. la L. 142/90 sembrava aver decisamente rilanciato quest'Ente dopo una fase in cui sembrava addirittura condannato all'estinzione. Ma oggi la convergenza di interessi fra i livelli "forti" del governo del territorio, quello regionale e quello comunale, rischia di strangolare sempre di più il ruolo dell'attore intermedio, ormai percepito come un "terzo incomodo" di cui si farebbe volentieri a meno.

E questo è davvero un peccato, perché l'esperienza acquisita poteva produrre oggi un significativo consolidamento delle metodologie, un consistente avanzamento degli obiettivi e 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 (quando non colpevole ignoranza) di riferimenti utili (piani comprensoriali degli anni '70, tentativi regionali di pianificazione di struttura negli anni '80, esperienza inglese innesca dal *Town and Country Planning Act* del 1971 e poco altro).

Alcune Province si sono mosse per tempo, altre all'ultimo momento, altre tuttora latitano (per un quadro più articolato: Properzi, 2003, 117-118). Inoltre si è registrata 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.

In alcuni casi è risultata fraintesa la natura stessa di questi piani, soprattutto in relazione alla prerogative di avere prevalentemente "validità mediata" o all'esigenza di privilegiare la scala d'insieme del territorio.

Laddove la possibilità di affrancarsi da una banale restituzione degli interessi particolari, proprio grazie alla distanza dal clima arroventato delle pressioni locali, nel momento stesso in cui ha consentito di "volare alto" mettendo in gioco inedite esplorazioni, ha ulteriormente contribuito a frastagliare e frammentare la fenomenologia degli approcci.

Peraltro, con l'andar del tempo, il progredire della fase gestionale e l'impegno nel rinnovamento di questi piani ha messo in luce una serie di nodi irrisolti e nuove domande legate all'avanzamento della sperimentazione fatta.

Volendo semplificare il quadro problematico, possiamo ricondurre queste domande a tre temi: il *ruolo* della pianificazione provinciale; la *forma* del P.T.C.; l'*efficacia* del tutto.

Senza pretese di esaustività, ma con qualche ambizione di contribuire all'avanzamento del dibattito disciplinare, vorrei qui provare a tratteggiare alcuni lineamenti di metodo che ritengo utili a un proficuo avanzamento della questione più strettamente inerente la nostra disciplina, ovvero quella che riguarda le forma del piano e l'architettura del dispositivo.

2. FORMA E STRUTTURA DEL DISPOSITIVO

Dalle esperienze fin qui acquisite risulta spesso ancora irrisolta l'esigenza di accentuare l'autonomia del P.T.C. rispetto a modelli preesistenti (*in primis* il P.R.G.), sottolineandone la natura, per così dire, di "meta-piano".

Fra le numerose indicazioni utilizzabili in proposito, vorrei richiamare l'essenzialità di un accorgimento banale come quello di articolare la macrostruttura della normativa non su base areale ma per modalità di evoluzione. Accorgimento che, se applicato in modo sistematico, contribuisce anche a prevenire il rischio di pericolose derive in chiave iper-prescrittiva.

Un altro carattere qualificante per la forma del P.T.C. può essere, a mio avviso, riferito a quel ruolo di interconnessione che sembra contraddistinguerne le finalità.

Da qui discende, ad esempio, l'esigenza di coniugare semplicità della struttura (poche tavole prescrittive, non troppi articoli) e chiarezza nell'articolazione (sistematica distinzione dei contenuti normativi per natura e funzione; rigorosa delimitazione dei concetti fondativi).

Altra considerazione su cui mi preme insistere è che, se il P.T.C. dev'essere un "piano-quadro", allora deve esserlo anzitutto ai fini di una condivisione dei dati conoscitivi. Il che rinvia a un'impostazione e uso delle conoscenze non tanto come principio di legittimazione o repertorio «descrittivo ed archivistico» (Cavalcoli, 1999, 33), quanto come supporto per la gestione e il monitoraggio dello stesso P.T.C. e per la redazione dei piani locali. Con la conseguente "messa in rete" di tutti i dati disponibili come parte integrante del piano; e l'istituzione di un sistema di interscambio e aggiornamento in tempo reale fra Provincia e Comuni.

Da questa finalità discende infine la necessità di una precisa gerarchia tra documenti normativi e S.I.T., onde eliminare ogni residua ambiguità. A questo fine risulta utile il ricorso a quell'ulteriore componente che può essere costituita dalle schede monografiche. Il cui compito generale, di mettere in rete le conoscenze a tutti i livelli, deve però essere opportunamente declinato con una specifica attenzione a mantenere ben identificabili (sia in entrata che in uscita) anche i molti settori che il piano interconnette.

Un'altra caratteristica nodale riguarda il rapporto fra durata e rinnovabilità. Clementi (2005) auspica decisamente che il P.T.C. «sia uno strumento processuale, in grado di alimentarsi della conoscenza di sé stesso, per poter rimettere in gioco circolarmente scelte fatte ma attraverso un processo trasparente e ben argomentato». D'altronde la natura stessa del coordinamento sembra imporre caratteristiche siffatte; data la gran quantità di attori coinvolti e le molteplici interconnessioni operative del dispositivo, pare infatti poco tollerabile che si verificino brusche interruzioni in corso d'opera.

Anche all'atto pratico, se andiamo a vedere quel che si sta facendo di questi tempi, il P.T.C. sembra avviato a un "ciclo di vita" diverso da quello

tradizionale del P.R.G. (dove il termine "variante generale" risultava un eufemismo: come ben sappiamo, in realtà si usava rifondare tutto ogni volta, a partire dal programma delle indagini conoscitive).

In particolare le esperienze migliori (che non vuol dire i piani più brillanti per concezione o spessore culturale, ma i processi organizzati con maggior efficienza, impegno e continuità dalle burocrazie provinciali) appaiono invariabilmente caratterizzate da spiccate prerogative di continuità e circolarità nel rapporto tra formazione del piano, attuazione, monitoraggio, "retroazione" e aggiornamento.

Tutto ciò lascia intravedere poche alternative a una visione in cui il lavoro intorno al P.T.C. proceda per via incrementale. Approccio da cui la nostra tradizione risulta ancora distante, per la lunga sudditanza a una concezione di "piano d'autore" in cui la "creatività ineffabile" à la Piccinato si lega all'irripetibilità delle soluzioni escogitate.

Per quanto abbiamo visto accadere finora, i P.T.C. sono un po' l'opposto di tutto questo: nascono dentro le burocrazie locali, il coordinatore è spesso il responsabile dell'ufficio che ne cura la gestione, si registra una nuova attenzione a creare le condizioni per migliorare poco a poco, imparando dagli errori.

Resta da vedere quale sarà la maturazione degli accorgimenti di cui dicevo. Uno su cui mi sento di insistere è il principio (che ho già richiamato a proposito del ruolo delle conoscenze) dell'impostazione "a moduli separati", tanto della macro- quanto della micro-struttura del piano; accorgimento che all'atto pratico sembra facilitare grandemente un'evoluzione non solo "incrementale", ma anche "sconnessa" (nel senso di Lindblom, 1958) del dispositivo.

3. AMBITO TEMATICO E GERARCHIA DEI CONTENUTI

Alcune esperienze propongono l'ipotesi che l'onnicomprensività della pianificazione provinciale sia riversata in due strumenti distinti: Piano di Sviluppo e P.T.C.P.. In quest'ottica, la pianificazione dello sviluppo si pone talora come *ex ante* rispetto al coordinamento territoriale, ponendo decisamente l'enfasi su un ruolo propositivo.

Più spesso (ad esempio in Toscana) si è partiti dalla coerenza di area vasta per includere, solo a seguito di sperimentazioni locali, il versante programmatico.

Altri, infine, hanno ribadito una chiara priorità delle costanti territoriali rispetto alla contingenza delle strategie di sviluppo.

A me sembra che un approccio equilibrato sia quello di prendere le mosse da un riconoscimento condiviso dell'identità territoriale, per poi svilupparne una "vision" di sviluppo a medio termine, anch'essa di valore statutario. "Vision" che a sua volta diverrà, da un lato l'asintoto delle iniziative di sviluppo sviluppate sul versante strategico del piano; dall'altro, insieme al sistema delle invarianti territoriali, il parametro primario per la

valutazione di ammissibilità delle trasformazioni: ammissibile sarà ciò che, rispettando i principi di invarianza pattuiti, conduca nel contempo verso lo stato prefigurato dalla "vision" condivisa.

Passando al versante più tipicamente normativo del piano, il primo aspetto da verificare sembra essere quell'impostazione generalista che discende inevitabilmente dall'enfasi posta sul ruolo di interconnessione settoriale. Viene allora da valutare con più precisione quali siano gli ambiti specifici di approfondimento del P.T.C. e quali livelli di elaborazione convenga invece riservare ad altri strumenti.

Un apprezzato studio di Francesca Di Transo (2005) evidenzia ad esempio come una materia apparentemente sfuggente –perché di grana minuta e molto legata allo specifico locale– quale la morfologia urbana ed edilizia sia stata trattata con soddisfacenti risultati già da molti piani della prima generazione. E l'aspettativa generale pare essere rivolta a un ulteriore arricchimento di questi contenuti.

La stessa Di Transo indica in quest'ottica alcune carenze da colmare, come le nuove centralità metropolitane (*in primis* i grandi centri commerciali) e le grandi infrastrutture. Personalmente intravedo significative opportunità di approfondimento nel ricorso, oltre che a regole insediative più articolate, a elaborazioni specifiche quali abachi e modelli di "guides" per il rafforzamento dei caratteri identitari.

Da questo studio si evince altresì una notazione di interesse più generale: anche all'interno della stessa materia morfologica la "mappatura" degli argomenti trattati varia radicalmente da piano a piano. Credo opportuno perseguire in proposito un duplice obiettivo: ricercare, sì, una maggior omogeneità a partire da criteri condivisi; ma anche approfondire la declinazione dei modelli in relazione allo specifico locale.

Un'ultima notazione di interesse generale: lo studio della Di Transo considera sintomatica, di una maturazione tecnico-disciplinare dei piani, una marcata attenzione alla definizione degli strumenti e delle procedure più opportune, piuttosto che sulla formulazione di contenuti regolativi in prima istanza. Condivido l'opinione che sia una caratteristica da sviluppare. Diverse questioni di legittimità –tecnica e culturale, nonché *stricto sensu* giuridica– dovranno però essere approfondite a tal fine.

4. ARTICOLAZIONI CONCETTUALI: ALCUNI PUNTI CHIAVE

Ragionando a livello di impostazione generale, Properzi (2005) pone come prioritaria a questo riguardo la distinzione tra registro "conformativo" e "performativo". Concordo pienamente e ritengo che molti equivoci, purtroppo legati all'insufficiente preparazione teorica di molti decisori, stiano ancora inquinando il dibattito in proposito.

Ancora Properzi sottolinea come, nel confrontarsi coi temi dello sviluppo, alcuni piani tendano «a passare dalla dimensione di strumento cartotecnico a una dimensione comportamentale, che sottende un processo di

perfezionamento continuo con diversi gradi di rigidità e che si configura come pianificazione strategica». Occuparsi della dimensione programmatica sembra dunque implicare anche l'opportunità di mutuare il linguaggio dall'approccio dello *strategic planning*. È un esercizio ancora poco consueto, ma che forse diverrà fondamentale.

Restando sul versante programmatico, le finalità di integrazione del P.T.C. e l'opportunità, che esso si faccia "sponda" e "motore" della programmazione negoziata, fanno sì che il modo in cui il piano definisce il quadro delle compatibilità debba essere non una formulazione chiusa e irreversibile, ma una formulazione aperta alle esigenze di quelli che si considerano gli sviluppi desiderati per il territorio.

In quest'ottica un esempio significativo può essere lo slittamento di senso che investe l'abusato termine "invariante" quando sia declinato coll'aggettivazione di "progettuale". Desumere questi termini dall'originario approccio conservativo e adattarli a un contesto marcatamente evolutivo mi sembra sintomatico di una possibile traslazione del baricentro degli interessi del coordinamento provinciale.

Ancora ai fini dell'impostazione generale del dispositivo può risultare molto fertile anche uno studio della "tipologia normativa" come quello effettuato sui contenuti morfologici nel succitato lavoro della Di Transo. La quale sembra dedurre una predilezione per quelle che definisce "modalità di trasformazione" e "criteri di gestione" rispetto alle più convenzionali "regole di tutela".

Fermo restando che un piano deve per forza utilizzare tutti i tipi di norma, ritengo tale preferenza senz'altro condivisibile, in quanto privilegia un linguaggio, magari più esposto a rischi in caso di distrazione, ma senz'altro destinato a un crescente apprezzamento, nella misura in cui riservi autonomia e libertà di scelta alla gestione locale.

Passando a ragionare dei temi fondativi di un P.T.C., mette conto di evidenziare – a prescindere dai recenti, controversi sviluppi legislativi – l'opportunità di una ridefinizione estensiva del concetto di paesaggio e di una conseguente "rivoluzione copernicana" nel rapporto tra i contenuti di piano paesistico e quelli di piano tout court territoriale, fino ad assumere i primi come "cornice" e matrice, invece che "farcitura", dei secondi (pur senza condizionarne estensione e valenza strutturale).

Se coerentemente applicato, un simile approccio sembra offrire, quanto meno, un'evidente semplificazione concettuale: in tal modo, infatti, è sufficiente una sola lettura del sistema territoriale, che coniughi gli aspetti strutturali con le specifiche valenze paesistiche (sulla scia del noto assunto neoplatonico che "il bello è lo splendor del vero"), invece di due letture eterogenee e potenzialmente confliggenti.

Anche in termini operativi i vantaggi sono di immediata percezione, venendosi a sgombrare il campo di ogni eventuale incongruenza fra, da un lato, una serie di asettiche regole tecniche che non hanno niente a che vedere con il carattere dei luoghi, dall'altro un approccio fin troppo estetizzante fondato esclusivamente sui valori percettivi.

Un ulteriore beneficio implicito pare essere quello di indurre, nelle formulazioni normative, uno spostamento di accento sul "come", piuttosto che sul "cosa" e sul "dove"; garantendo quindi gli opportuni spazi di autonomia alle scelte locali, in applicazione di un sempre più imprescindibile principio di sussidiarietà.

Penso che la strada da percorrere vada quanto meno nella direzione di una sempre più decisa differenziazione fra un'esauriente corredo di conoscenze e interpretazioni –che potranno essere talora anche dettagliate, in relazione alle esigenze della materia trattata– e un numero limitato di enunciati normativi, che la precipua funzione di indirizzo indurrà a mantenere sempre sufficientemente elastici e/o generici, mai comunque eludibili.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A. Belli, *Prospettive della pianificazione di area vasta*, in «areAVasta», 3/2001, pp. 14-16.
- V. E. Bianchi e M. V. Rietti, *L'Intercomunalità. Necessità di riordino istituzionale e risposta alle esigenze comunali*, «Urbanistica Dossier», 68/2004.
- G. Campos Venuti, *Una strategia per il riequilibrio delle trasformazioni territoriali*, in «Urbanistica», 126/2005, pp. 96-102.
- G. Campos Venuti e F. Oliva, *Il difficile cammino della pianificazione provinciale*, in «Il piano territoriale di coordinamento della Provincia di Pesaro e Urbino», Urbanistica Quaderni, 19/1999, pp. 9-17.
- P. Cavalcoli, *Quattro temi di riflessione*, in «Urbanistica Informazioni», 164/1999, pp. 32-33.
- A. Clementi, *Nuove domande per la pianificazione provinciale*, in A. Vignozzi, cur., «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze 2005.
- R. Dahrendorf, *La libertà che cambia*, Laterza, Bari 1994.
- B. Dente, *Per una rete decisionale densa*, in Properzi P., cur., «Conferenza nazionale del territorio – Documentazione», Urbanistica Dossier, 49/2002, pp. 20-22.
- Di Transo F., *Il coordinamento della morfologia di area vasta: temi, metodi, forme di piano*, in A. Vignozzi, cur., «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze 2005.
- A. Faludi, *Il piano urbanistico rivisitato*, in «Urbanistica», 106/1996, pp. 108-111.
- L. Finke, *Introduzione all'ecologia del paesaggio*, FrancoAngeli, Milano 1993.
- R. Gambino, *Le rappresentazioni come scelte di valore*, in «Urbanistica», 114/2000, pp. 23-24.
- F. Indovina, *Prospettive della pianificazione di area vasta*, «areAVasta», 3/2001, pp. 16-20.
- R. Innocenti (2005), *Piani strategici e coordinamento provinciale*, in A. Vignozzi, cur., «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze 2005.
- C. E. Lindblom, *Policy Analysis*, in «American Economic Review», 48/1958, 298-312.
- A. Magnaghi, *Esercizi di pianificazione identitaria, statutaria e partecipata: il Ptc della provincia di Prato*, in «Urbanistica», 125/2005, pp. 34-60.
- L. Mazza, *Prove parziali di riforma urbanistica*, FrancoAngeli, Milano 2004.

- J. B. McLoughlin, *Un bilancio dei piani strutturali in Gran Bretagna*, in «Urbanistica», 67/1977, pp. 27-37.
- F. D. Moccia, *Pianificazione strategica*, in Moccia F. D. e Mesolella A. «Introduzione alla Pianificazione dello Sviluppo Locale», Giannini, Napoli 2005.
- B. Needham, *Planning strategies and planning methods*, in Healey P. *et al.*, «Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe», U.C.L. Press, London 1997, pp. 269-282.
- C. Nucci, *La costruzione del Piano territoriale*, in Arlotti G., Laghi R. e Nucci C., «Provincia di Rimini. Il piano territoriale di coordinamento provinciale», Urbanistica Quaderni, 23/1999, pp. 9-14.
- P. C. Palermo, *Domande complesse e innovazioni incerte*, in «Urbanistica Informazioni», 175/2001, pp. 24-27.
- P. Properzi, cur., *Rapporto dal territorio 2003*, I.N.U., Roma 2003.
- P. Properzi, *Il P.T.C. alla prova dei fatti una prospettiva di evoluzione*, in A. Vignozzi, cur., «Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.», Alinea, Firenze 2005, pp. 135-144.
- V. Romani, *Il Paesaggio. Teoria e pianificazione*, FrancoAngeli, Milano 1994.
- P. Urbani, *Urbanistica consensuale*, Boringhieri, Milano 2000.
- A. Vignozzi, «*Urban marketing*», qualità estetica e attori progettuali. *Esigenze di adeguamento disciplinare e opportunità di innovazione professionale*, in «Professione: Architetto», 3-4/1993, pp. 46-56.
- A. Vignozzi, *Pianificazione strategica e coordinamento provinciale: un'integrazione problematica*, in «Scienze regionali e strategie per la città e il territorio. XXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali», AISRe, Venezia 2001, pp. 31-32 + 1-22 CD-Rom.
- A. Vignozzi, *Strategia cognitiva e copianificazione*, in A. Vignozzi (cur.) «Provincia di Grosseto. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale», Urbanistica Quaderni, 31/2001, pp. 34-39.
- A. Vignozzi, *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 2003, pp. 181-202.
- A. Vignozzi, cur., *Orizzonti del coordinamento provinciale. Ruolo, forma, efficacia del P.T.C.*, Alinea, Firenze 2005.