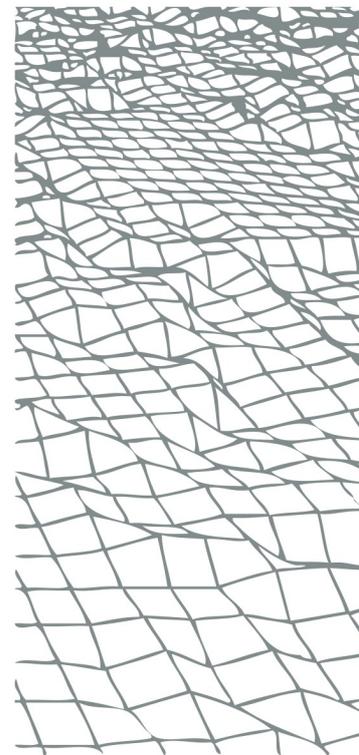


**ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA
SEZIONE TOSCANA****Assemblea dei Soci INU Toscana 16 Giugno 2022:
esiti workshop**

Nel corso dell'assemblea dei Soci sono stati organizzati 4 workshop per discutere in modo approfondito attorno ad alcuni dei temi rilevanti in ambito di governo del territorio e i cui esiti contribuiranno a definire le linee programmatiche del prossimo mandato degli organi direttivi della sezione. I quattro tavoli, in particolare, hanno affrontato il tema delle conoscenze e delle valutazioni nella pianificazione, i rapporti tra pianificazioni differenziate e pianificazione territoriale e urbanistica, i contenuti e gli effetti giuridici della pianificazione metropolitana e provinciale e infine, le forme di partecipazione alle scelte di formazione e di attuazione della pianificazione. Il primo workshop, il cui coordinamento è stato affidato a Daniele Mazzotta, si è interrogato sul ruolo e sulla struttura delle conoscenze a supporto della pianificazione e sulla possibilità che queste siano costantemente aggiornate e validate ai fini di minimizzare lo sforzo necessario alla loro costruzione e di massimizzare l'efficacia degli strumenti di governo del territorio. Il secondo workshop, coordinato da Camilla Cerrina Feroni, ha riflettuto sull'annosa questione dell'interazione e del raccordo tra pianificazioni/programmazioni settoriali e pianificazione territoriale e urbanistica sollecitando contributi a partire dalle esperienze maturate in tale senso. Il terzo tavolo, coordinato da Valeria Lingua, invece ha affrontato il tema della pianificazione di area vasta in relazione tanto alle dinamiche in atto che al riassetto istituzionale, evidenziando opportunità e criticità ad essa connesse. Infine il quarto workshop coordinato da Matteo Scamporrino si è prefisso di analizzare criticamente le forme di partecipazione legate alle fasi di formazione e di attuazione della pianificazione territoriale e in particolare il ruolo delle indagini sociali e la loro capacità effettiva di costituirsi quali componenti del processo pianificatorio. Al fine di condividere le riflessioni e le proposte emerse nel corso dei quattro workshop, se ne riporta a seguire una sintesi.



Workshop 1: SISTEMA DELLE CONOSCENZE E DELLE VALUTAZIONI NELLA PIANIFICAZIONE

Coordinamento: Daniele Mazzotta

Partecipanti: Franco Filippini, Lorenzo Paoli, Giovanna Podestà, Angelo Romeo

Abstract

La L.R.5/1995 instaurò il meccanismo circolare della pianificazione strutturale “conoscenza-disciplina-valutazione-monitoraggio”, con al centro del processo le risorse del territorio. La L.R.1/2005 lo confermò e lo specializzò in linea con la pianificazione strutturale funzionale, figlia delle modifiche del Titolo V Cost. Cosa rimane oggi di quel processo? L’attenzione della L.R. 65/2014 per il consumo di suolo e la scansione delle invariati del Piano Paesaggistico introducono una lettura territoriale che porta a chiedersi se tutte le risorse siano ancora uguali “davanti alla legge” o suolo e paesaggio siano primi *inter pares*. La visuale olistica del PIT-PPR, guidata dalle strutture del patrimonio, è riconducibile alle risorse essenziali definite dalle leggi di governo del territorio? Che rapporto invece può instaurarsi tra valutazione e conformazione? Il workshop si interroga inoltre sullo sviluppo dei sistemi informativi e sulle loro potenzialità anche in relazione alla necessità o meno di mantenere, così come è oggi concepito e strutturato, il quadro conoscitivo.

Esiti del *workshop*

La Toscana, con la L.R.5/1995, ha fatto dell'insieme degli studi e delle conoscenze preordinate alle decisioni di Piano un contenuto obbligatorio dello stesso. Negli anni il *Quadro Conoscitivo* si è arricchito di contenuti sino ad esorbitare, spesso, dai suoi compiti: fornire un supporto alla disciplina. Tanto più oggi quando, grazie alle modifiche del Titolo V Cost. del 2001, la pianificazione è orientata dalle funzioni degli Enti e non ha più una connotazione “a cascata”, è necessario concentrare gli sforzi conoscitivi per non incorrere nella violazione dell'art.119 della Costituzione. D'altronde questo è anche il tempo della rivoluzione digitale. La Toscana ha dimostrato, con l'Ecosistema Informativo Regionale Integrato per il Governo del Territorio, che è possibile costruire un Geoportale dove far convergere banche dati ed indicatori degli Enti produttori di dato in un ambiente di consultazione che ne garantisca l'interoperabilità. Questo geoportale rappresenta il superamento del concetto stesso di Quadro Conoscitivo, offrendo alle amministrazioni che pianificano una *conoscenza permanente, a costante aggiornamento e certificata* in quanto ogni banca dati appartiene all'Ente che ne detiene per legge la costruzione e l'aggiornamento. Cosa resta allora del Q.C.? Restano due elementi imprescindibili.

- Sarà necessario che il Piano si doti di una *relazione analitica di quadro conoscitivo* nella quale la conoscenza pubblica è finalizzata alla costruzione delle decisioni di governo del territorio e il legame conoscenza-disciplina è evidenziato.

- Proprio in virtù del principio di pianificazione funzionale (ciascuno pianifica in relazione alle proprie funzioni amministrative) è evidente che quella parte di Q.C. che risponde alle funzioni dell'Ente procedente non può essere omessa o rinviata a banche dati altrui. La relazione analitica di cui sopra dovrà quindi dotarsi di *studi specifici* relativi alle competenze proprie (ad esempio la schedatura del patrimonio edilizio esistente per la disciplina degli interventi ammissibili nel piano comunale).

In un tale contesto sono però possibili altre due sinergie “documentali”. L'esplicitazione delle conoscenze e la totale trasparenza delle decisioni si estende infatti sia allo stato di fatto (ad esempio gli indicatori ambientali) che allo stato di diritto (ad esempio la disciplina dei beni paesaggistici). Un processo virtuoso di VAS che testimonia, in termini evidenti, la capacità del piano di essere sostenibile e, quindi, ricomporre le diseconomie territoriali e tutelare le risorse e il patrimonio può quindi essere portatore di valori positivi anche rispetto alla conformazione ad un piano paesaggistico olistico (che perviene alla tutela del paesaggio attraverso la tutela di tutte le sue componenti). E' quindi possibile, sia in termini progettuali che istruttori, *vedere una osmosi diretta tra processo di VAS e processo di conformazione paesaggistica*. Ma altrettanto osmotico dovrebbe essere il processo di costruzione del piano rispetto alle politiche interne all'Ente procedente. Non ci si può accanire contro le pianificazioni separate tra Enti e piani diversi se prima non si sono risolte le coerenze interne tra *pianificazione e programmazione* nello stesso Ente. Il piano è un procedimento amministrativo come tutti gli altri che l'Amministrazione produce nel tempo e il raccordo tra piani e programmi, anche finanziari, non può che giovare al territorio. Pensiamo, ad esempio, ad un raccordo tra piano e programma triennale delle opere pubbliche. Nell'impostazione toscana della pianificazione che bipartisce tra statuto e strategia i contenuti del piano e al binomio in oggetto attribuisce il compito di ricomposizione della sostenibilità dello sviluppo, è quindi *la strategia il “luogo giuridico” più idoneo dove far convergere scelte di piano e programmazione amministrativa con un raccordo che si innesta nella disciplina*.

Workshop 2

Rapporti tra pianificazioni differenziate e pianificazione territoriale e urbanistica

Coordinamento: Camilla Cerrina Feroni

Partecipanti: Fabio Nardini, Adriano Poggiali, Paolo Pinarelli, Salvatore Sasso.

Abstract

L'interazione e il raccordo tra pianificazioni/programmazioni settoriali e pianificazione territoriale e urbanistica è da sempre uno dei nodi critici e di più complessa gestione nell'azione di governo del territorio e delle città; la difficoltà di ricondurre a sintesi e coordinamento i diversi processi e strumenti si riscontra non solo, tipicamente, quando le pianificazioni e gli strumenti di settore afferiscono a soggetti istituzionali distinti (Regione, Autorità di Sistema Portuale, Autorità di Bacino, Aziende USL, Comuni, ecc.) ma non di rado anche quando promanano dallo stesso Comune che, nel promuovere le diverse politiche e pianificazioni settoriali, risente spesso dell'articolazione delle deleghe/competenze della struttura organizzativa dell'Ente.

Il tavolo si propone di sollecitare riflessioni e contributi, a partire dalle esperienze e dai casi noti ai partecipanti, con particolare riferimento alle interazioni tra pianificazione territoriale/urbanistica e pianificazioni/programmazioni settoriali quali: pianificazione delle aree portuali (DPSS/PRP), pianificazione del verde e della forestazione urbana, pianificazione della mobilità e delle infrastrutture (PUMS/PGTU), pianificazione in ambito socio-sanitario.

Esiti del *workshop*

Nel corso del workshop sono state focalizzate in particolare le interazioni tra la pianificazione territoriale/urbanistica di livello comunale e la pianificazione degli ambiti portuali delle tre città toscane sede di porti di rilevanza nazionale (Carrara, Livorno, Piombino). Si è inoltre trattato il rapporto tra la pianificazione urbanistica ordinaria e gli strumenti di pianificazione in tema di mobilità e infrastrutture (PUMS, PGTU ecc.). In relazione a quest'ultimo tema, partendo dall'assunto che le politiche urbanistiche dovrebbero rivestire un ruolo strategico e di coordinamento fra i diversi settori dell'azione pubblica, si sono trattati anche i possibili strumenti di governance utilizzati/utilizzabili per promuovere il coordinamento delle pianificazioni e programmazioni settoriali di livello comunale che, per la loro messa in opera, necessitano generalmente di essere territorializzate.

Dalla discussione e dal confronto dei partecipanti al tavolo sono emerse le seguenti riflessioni e considerazioni critiche.

La nuova stagione della pianificazione delle aree portuali, che vede in questa fase impegnate anche le città della costa Toscana, consegue alla riforma della L. 84/1994 in tema di portualità (avviata con il D. Lgs 169/2016) che, rileggendo in

chiave sistemica e di rete l'assetto geografico/istituzionale delle Autorità portuali, ha introdotto le Autorità di Sistema portuale (AdSP) con nuove articolazioni territoriali e geografie istituzionali. Al contempo la riforma ha introdotto, quale elemento d'innovazione, la bipartizione degli strumenti di programmazione/pianificazione degli ambiti portuali, di competenza delle AdSP, in analogia ai livelli della pianificazione territoriale/urbanistica comunale. Il Piano Regolatore di Sistema Portuale (PRdS) si sviluppa ora su due livelli: il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema portuale (DPSS), strumento di rango strategico che delinea il quadro programmatico di riferimento, fornendo indirizzi per i diversi nodi del sistema riguardo a strategie e politiche sistemiche nel medio-lungo periodo, e i Piani Regolatori Portuali (PRP) di livello operativo che disciplinano gli assetti funzionali e infrastrutturali dei singoli porti/nodi del sistema portuale su cui ha giurisdizione l'Autorità di Sistema.

Questa nuova articolazione geografica e degli strumenti di programmazione/pianificazione degli ambiti portuali dovrebbe, almeno in linea teorica, favorire e facilitare il raccordo e l'interazione con la pianificazione territoriale/urbanistica di competenza comunale che, in Toscana come in altre realtà regionali, è ormai da tempo attestata sui due livelli strategico/statutario e operativo/conformativo.

Tuttavia le diverse esperienze in corso (nel caso di Livorno e Piombino) o recentemente concluse (come nel caso di Carrara) mettono in evidenza luci e ombre che confermano la complessità, ma anche le potenzialità, dei processi di pianificazione delle aree portuali in rapporto alle più generali strategie di assetto territoriale.

Non vi è dubbio che laddove, come nel caso di Carrara, l'articolazione e la giurisdizione dell'Autorità di Sistema portuale assume una dimensione interregionale (Toscana/Liguria), il coordinamento delle politiche e dunque delle strategie di assetto portuale in rapporto alle strategie di assetto territoriale locale, necessiterebbero di una forte azione di governance da parte del MIMS (soggetto competente all'approvazione del DPSS) nei confronti delle Regioni e dei Comuni interessati, che è invece mancata.

Nel caso di Carrara sembra che la nuova stagione della pianificazione strategica portuale sia stata interpretata dai soggetti istituzionali come mero adempimento di portata limitata al contesto portuale, non cogliendone pienamente le potenzialità per costruire una visione integrata di assetto territoriale, evidenziando conflittualità e posizioni contrapposte degli enti coinvolti (AdSP, Comuni). In questo caso si è scontata anche la visione ormai superata della pianificazione comunale di rango strategico (Piano Strutturale) che non è riuscita ad orientare e incardinare la pianificazione strategica dell'AdSP.

Nel caso di Livorno e Piombino, invece, la collocazione dell'AdSP nella stessa Provincia ha senz'altro facilitato il confronto che ha potuto contare (soprattutto per Piombino ed in misura minore per il Livorno) nel pluriennale e consolidato rapporto di collaborazione e interazione tra Comuni e Autorità portuale nella definizione delle scelte strategiche di assetto territoriale. Nella dinamica di un confronto schietto e aperto tra Comuni e AdSP, così come nelle precedenti stagioni

di elaborazione dei PRP, in questa nuova fase della pianificazione strategica delle aree portuali si è riusciti dunque a ricomporre le potenziali conflittualità e condurre a sintesi le complessive visioni di assetto territoriale e infrastrutturale. Per Livorno e Piombino ha certamente favorito la circostanza che i due comuni si trovino in una fase di rilettura e aggiornamento dei rispettivi Piani Strutturali, in parallelo alla elaborazione del DPSS da parte dell'AdSP, e la disponibilità delle amministrazioni comunali a rileggere le strategie di assetto territoriale contenuti nei propri strumenti anche in funzione delle nuove esigenze del sistema portuale rappresentate dall'AdSP. Per Livorno e Piombino è stato quindi individuato lo strumento dell'intesa tra gli Enti, per coordinare e sancire la condivisione delle strategie degli assetti territoriali, che poi dovrebbero orientare (sulla base degli indirizzi generali espressi nel DPSS e nei PS comunali/intercomunali) le scelte da assumere negli strumenti di livello operativo (PRP e POC), anche nelle aree esterne all'ambito portuale di stretta competenza dell'AdSP che, nel DPSS, sono state individuate come strategiche per lo sviluppo e l'efficientamento del sistema portuale e traffici marittimi (aree di potenziale interazione porto-città).

Queste esperienze dimostrano, quindi, come l'agire della politica pubblica e della governance dei processi sia decisiva; laddove infatti vi sia una comune e condivisa volontà di approdare ad una sintesi di assetto territoriale, si possono superare le "visioni separate" e i limiti della strumentazione settoriale: attingendo dalla "cassetta degli attrezzi" disponibili (Accordi di programma, intese ecc.) è possibile delineare strategie di assetto territoriale coordinate e integrate che rispondono ad una visione strategica condivisa.

In ogni caso, in tema di assetti infrastrutturali e portuali si sconta la debolezza delle strategie territoriali a scala regionale, di cui il PIT (nella sua componente strategica) dovrebbe farsi carico, considerato che il masterplan dei porti toscani (almeno per la parte relativa alla portualità) è ormai risalente al 2007.

Per quanto riguarda invece gli strumenti di pianificazione del sistema della mobilità si è confermata una generale difficoltà ad integrare il processo di formazione dei PUMS con la pianificazione territoriale, scontando un approccio tendenzialmente settoriale e autoreferenziale. Per contro si è convenuto che, non di rado, la pianificazione strutturale comunale/intercomunale non risulta adeguatamente supportata e corredata di indagini e studi sui temi della mobilità e delle infrastrutture che dovrebbero invece alimentare la definizione degli indirizzi strategici del piano. Questo potenziale gap è stato mitigato laddove vi è una contestualità tra la redazione del PUMS e la elaborazione/revisione del Piano Strutturale. Sotto il profilo sostanziale comunque, l'efficientamento del trasporto pubblico, che nei contesti urbani/metropolitani più complessi ha spesso ricadute anche in termini di assetti infrastrutturali (come nel caso del tracciato della tramvia dell'area fiorentina), l'integrazione della mobilità dolce nei sistemi urbani, le soluzioni per una più efficace distribuzione delle merci all'interno delle città, sono tutti temi che devono necessariamente essere "letti" ed integrati nella pianificazione territoriale ed urbanistica.

Anche in questo campo si conferma, dunque, la necessità di irrobustire la dimensione strategica dei Piani Strutturali comunali, meglio se a livello di area vasta/intercomunale per quanto attiene le politiche della mobilità e del trasporto

pubblico, nei quali incardinare e implementare, ad un livello di analisi di maggior dettaglio, i PUMS e in generale le pianificazioni/programmazioni di settore.

Per questo occorre però un salto di approccio e di visione anche, e soprattutto, da parte degli amministratori pubblici, che stenta invece ad affermarsi come metodo ordinario, riconoscendo alla pianificazione territoriale/urbanistica un ruolo di effettiva guida e coordinamento delle diverse politiche di settore laddove queste abbiano ricadute sugli assetti territoriali.

Per contro anche gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica comunale, per loro natura interdisciplinari, dovrebbero probabilmente sperimentare nuove forme e contenuti per rappresentare e comunicare più efficacemente la strategia progettuale e l'integrazione delle diverse politiche di settore da condurre a sintesi nel piano.

Nel tavolo si è convenuto inoltre, almeno per gli Enti locali, che per l'integrazione delle politiche di settore, e quindi degli strumenti di pianificazione/programmazione settoriale, gioca un ruolo essenziale il Documento Unico di Programmazione (DUP), che come noto è il principale strumento per la guida strategica e operativa dei comuni, introdotto nel TUEL nel 2011 con la riforma dell'ordinamento contabile nota come "armonizzazione contabile" (D.Lgs 118/2011).

Laddove questo strumento non sia interpretato e costruito come mero adempimento, il DUP rappresenta infatti la principale guida dell'Ente in cui sono incardinati e declinati gli obiettivi strategici e operativi destinati ad orientare l'attività dell'intero Comune, e dunque a costituire fondamento di tutti gli specifici atti di programmazione settoriale.

Una impostazione della programmazione all'interno del singolo Ente/Comune non meramente formale, costituisce dunque presupposto fondamentale per promuovere, o comunque tendere verso, una effettiva integrazione delle politiche di settore e conseguentemente degli strumenti.

Anche questo pertanto è un campo di analisi che meriterebbe di essere presidiato e approfondito nelle attività della Sezione, analizzando casi ed esperienze significative condotte in ambito regionale.

Workshop 3

Contenuti ed effetti giuridici della pianificazione metropolitana e provinciale

Coordinamento: Valeria Lingua

Partecipanti: Chiara Agnoletti, Leonardo Rignanese, Simona Rappuoli, Teresa Arrighetti, Carlo Pisano, Lorenzo Zoppi

Abstract

Il workshop si prefigge di affrontare i temi del rapporto tra pianificazione di area vasta e nuove dinamiche del riassetto istituzionale con riferimento alle diverse realtà regionali e in relazioni a tre principali questioni:

- natura e forma del piano strategico metropolitano, tempi e modalità di aggiornamento, nonché le relazioni con il piano territoriale metropolitano e con i piani strutturali comunali intercomunali presenti nella città metropolitana
- competenze del piano territoriale di coordinamento provinciale alla luce della mancata riforma e in relazione alla necessità di fornire comunque un quadro di coerenza ai piani dei comuni presenti nelle 108 province non metropolitane di cui si compone il territorio italiano
- infine, natura e forma del piano intercomunale in relazione alle diverse geografie di aggregazione, dalle cooperazioni di scopo nelle città intermedie alle modalità di azione per i piccoli comuni (popolazione inferiore ai 5000 abitanti) che, secondo la Delrio, avrebbero dovuto convergere in Unioni e che, in ogni caso, nella condivisione di servizi e competenze si sono trovati necessariamente ad affrontare anche la questione della pianificazione intercomunale.

Infine, ci si pone il tema del coordinamento con nuove forme di collaborazione di area vasta di carattere volontario e non istituzionale, determinate da aggregazioni di scopo legate ad ambiti di area vasta che spesso esulano non solo dai confini comunali, ma anche da quelli provinciali (Contratti di fiume, aggregazioni per rispondere al PNRR, cfr. il recente bando riqualificazione per comuni inferiori a 15.000 abitanti).

Questi stimoli richiedono modalità nuove di approcciare il tema dell'area vasta, attraverso una adeguata forma del piano e una selezione di strategie di piano che rappresentino modalità integrate di pianificazione dell'ambito.

ESITI DEL WORKSHOP

Di seguito si riporta una sintesi di quanto emerso nell'ambito del dibattito:

1. natura e forma del piano strategico metropolitano (di seguito PSM), relazioni con il piano territoriale metropolitano (PTM) e con i piani strutturali comunali intercomunali (PSI) presenti nella città metropolitana

Il gruppo di lavoro ripercorre le origini della pianificazione strategica, evidenziando come, inizialmente, il piano strategico fosse concepito come uno strumento di carattere cooperativo e volontaristico a geometria variabile.

In particolare, la Pianificazione strategica di matrice anglosassone è suddivisa per fasi e non tutte le fasi coinvolgono la pianificazione, ma quelle di definizione di obiettivi, strategie e politiche sono comunque inerenti gli strumenti di piano.

Le esperienze italiane, pur prendendo a modello quelle anglosassoni, hanno una dimensione più inclusiva e una storia diversa. A livello nazionale, l'unico grande piano strategico è stato quello del Progetto 80, un piano strategico nazionale fatto da economisti che disegnava una visione complessiva per tutta l'Italia (cfr. Renzoni, 2012, Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta, Alinea, Firenze.).

La Del Rio ha reso il piano strategico obbligatorio per legge nelle città metropolitane (mentre resta facoltativo per tutte le realtà al di fuori dei perimetri metropolitani). Inoltre, il PTM territorializza le strategie del PSM, ma questo approccio non dovrebbe determinare un rapporto per cui uno diventa ancella dell'altro. Questo soprattutto in ragione del fatto che, nell'apparato normativo toscano, il PTM è concepito come un piano di struttura che, come tale, oltre al quadro conoscitivo e alla parte statutaria, dovrebbe contenere le proprie strategie.

Da ciò conseguono due grandi criticità:

- la non coincidenza delle dinamiche funzionali con i confini istituzionali, che nel caso di Firenze è eclatante, ma è stata affrontata nel PSM con opportune analisi, visualizzazioni, strategie, azioni a geometria variabile.
- L'interrelazione (e la sovrapposizione nominale) tra piano strategico e parte strategica del PTM.

In riferimento al primo punto, purtroppo il destino della pianificazione metropolitana è legato a quello istituzionale, la storia della città metro nasce alla fine del secolo scorso quando, con grande entusiasmo, era deputata ad occuparsi di città a una scala pertinente, rappresentava un'occasione di governo di processi socio-economici, di semplificazione. Ma l'esito della Delrio non è stato certamente all'altezza delle aspettative, infatti non solo l'ente provincia né è uscito depotenziato ma la città metro ha aggiunto livelli di pianificazione ulteriori, piano

strategico e piano territoriale metropolitano, per cui non c'è semplificazione in questa riforma.

Rispetto al secondo punto, il tentativo di individuare una connessione tra il PSM e la parte strategica del PSM potrebbe portare il primo a fagocitare il secondo, occorre fare uno sforzo maggiore nel delineare più chiaramente le caratteristiche e le competenze dei due strumenti. Se il Piano strategico si misura su come costruire progettualità, e la parte strategica del PTM esprime le progettualità di area vasta, non c'è confine tra i due strumenti e quindi ognuno deborda nell'altro.

In particolare, il fatto che il PTM, per la sua natura di strumento di pianificazione territoriale, contenga una parte strategica, pone alcune domande importanti:

1. Se il PTM ha già una parte strategica, perché ho anche un piano strategico? Viceversa, se ho un piano strategico, che rapporto c'è tra sue strategie e quelle contenute nella parte strategica del PTM?

Una prima ipotesi potrebbe essere quella di definire STRATEGIE DIVERSE, considerando che il Piano strategico dovrebbe essere altro (uno strumento volontario con altre geografie, altri temi, altri livelli e con altre modalità di rappresentazione) rispetto a un piano territoriale e coinvolge attivamente soggetti diversi.

Tuttavia, nel panorama delineato dalla Del Rio, il PSM ha confini e istituzioni specifiche, quindi nel caso di Firenze, il gruppo di lavoro del PTM è partito dal PSM, ha considerato la possibilità di calarne a terra il quadro propositivo. Se il PSM esprime le strategie sotto forma di ideogrammi (freccie, cerchi, simboli), il PTM individua la collocazione di quella freccia all'interno di una morfologia urbana.

Nel PSM di Firenze le strategie del PTM si pongono in continuità con quelle del PSM, dettagliandole ulteriormente. La componente strategica è ideogrammatica e ha una visione coprente, tematica, e il PTM riprende quelle 3 visioni e le articola ciascuna in 2 strategie, quindi 6 strategie. La parte strategica del PTM declina operativamente le strategie in aree metaprogettuali, gruppi di possibile trasformazione che sono intercomunali e sono definite "piattaforme metropolitane". Questi "coaguli" di progettualità si concentrano per lo più vicino alle stazioni, intese come hub intermodali (Pontassieve, Empoli).

Il PTM metropolitano è inteso come riferimento per la pianificazione subordinata, attraverso quadri di insieme più pensati e ragionati.

2. Chi decide prima? Il PSM o il PTM?

Il PSM ha lunga durata e un tempo che, se nella Delrio è passibile di revisione annuale e triennale, in linea teorica si estende a un tempo lungo in cui le strategie possano trovare operatività attraverso i progetti. Il PSM, inoltre, è legato alle

politiche, assorbe tutto, offre delle occasioni di attivare le strategie e, nella fase di monitoraggio, dovrebbe registrarne lo stato di avanzamento.

Nel PTM ho una parte strutturale in cui si individuano le risorse, e una parte strategica che dovrebbe dialogare con il piano strategico. Questo dialogo si articola sicuramente su tempistiche differenti, perché la componente di flessibilità data dall'aggiornamento annuale e dalla revisione triennale del PSM non è prevista nel PTM.

Proposte

Per evitare che uno sia fagocitato dall'altro, occorre demarcare più chiaramente i confini tra i due strumenti, e avere ben presente che la loro natura è diversa e richiede competenze diverse.

Inoltre, per evitare fraintendimenti e inutili sovrapposizioni, potrebbe essere utile riaffidare la dimensione strategica al piano strategico e chiamare la parte "strategica" del piano strutturale "parte/dimensione progettuale e propositiva".

Anche la durata è importante, e su questo tema occorre agire sul PSM, che per natura è più flessibile e, essendo sottoposto ad aggiornamento triennale, ha componente economica importante. Per questo può rappresentare il documento flessibile da poter modificare in relazione alla contingenza.

2. competenze del piano territoriale di coordinamento provinciale alla luce della mancata riforma e in relazione alla necessità di fornire comunque un quadro di coerenza ai piani dei comuni e natura
3. e forma del piano intercomunale in relazione alle diverse geografie di aggregazione, dalle cooperazioni di scopo nelle città intermedie alle modalità di azione per i piccoli comuni

I due temi di discussione sono stati trattati insieme, perché il PTCP viene visto dal tavolo di lavoro come punto di riferimento per la pianificazione intercomunale. Di conseguenza, i temi discussi riguardano principalmente la forma del piano provinciali e le competenze, ma anche le conseguenze in termini di governance e di rapporti con i piani e ambiti intercomunali.

1. forma del PTCP

Il primo elemento di discussione è la forma del piano territoriale di coordinamento, anche in relazione agli strumenti metropolitani. Se la legge del rio ha dei gap importanti, almeno non ha stabilito modalità di definizione della strumento ma ha dato la libertà di pensare e costruire la forma e la struttura di un piano strategico e di un piano metropolitano.

Di conseguenza, se questi strumenti in area metropolitana hanno una componente di libertà sulla forma del piano, pensare al PTCP come a uno strumento di coordinamento in cui agire attraverso l'allineamento delle legende, applicando una prassi stabilita per un risultato standardizzato, significa la morte della pianificazione provinciale.

Invece il piano territoriale di coordinamento provinciale, anche alla luce del PNRR, dovrebbe assumere un ruolo di coordinamento in qualche modo "strategico": il PNRR chiedeva ai piccoli comuni di inserire le loro progettualità in quadri di riferimento sovralocali che spesso risultano inesistenti, perché il PTCP non è aggiornato. La distribuzione dei finanziamenti è una cartina di tornasole di questo trend: il PSM ha funzionato molto bene come base di riferimento strategica per il PINQUA e per altri finanziamenti richiesti dai piccoli comuni in area metropolitana, mentre al di fuori dell'area metropolitana i piani sono tutti da aggiornare e in alcuni casi le visioni che propongono sono inadeguate a rispondere alle sfide post-pandemiche. Di conseguenza, occorre ripensare il PTCP non solo nella forma, ma anche e soprattutto nella sostanza.

2. Competenze (e relativi contenuti)

La situazione attuale delle province è caratterizzata da una generale debolezza delle strutture tecniche, che sono state depotenziate non solo a livello finanziario ma anche amministrativo, di personale: poche persone che non riescono a fare tutto, poche risorse spesso dedicate alle sole manutenzioni.

La provincia potrebbe avere un ruolo di coordinamento maggiormente strategico su alcune tematiche, mentre su altre ha perso la possibilità di creare un riferimento intermedio rispetto alla regione e ai comuni. Basti pensare al tema del paesaggio, che in alcuni piani (come il PTCP di Siena) era preponderante.

Adesso la funzione è stata trasferita alla regione, mentre il comune deve disciplinare alcune aree che andranno in conferenza paesaggistica con Regione e Sovrintendenza, quindi nel PTCP il tema paesaggistico diventa per lo più analitico e descrittivo, finalizzato a definire con maggiore dettaglio il quadro conoscitivo.

I temi su cui la Provincia può dare indicazioni progettuali sono oggi strade e scuole superiori, boschi, protezioni aree termali, individuazione delle aree industriali sovralocali.

Inoltre la provincia può giocare un ruolo importante nella individuazione degli ambiti territoriali, e su questo alcuni piani hanno fatto scuola, basti pensare al PTCP di Grosseto, che aveva una importante analisi alla base della individuazione di ambiti molto differenziati, le Unità morfologiche territoriali. Anche il PTCP di Siena individuava ambiti di co-pianificazione, ma nessuno di questi due strumenti e dei relativi apparati analitici sembra essere stato preso in considerazione o confluito negli ambiti di paesaggio del PIT, di cui potevano costituire una base, se

non nella disciplina almeno nelle parti descrittive e di ricostruzione della memoria storica dell'evoluzione dei luoghi. Già dall'ottocento i circondari erano quelli della Zaccagni Orlandini, con Pietro Leopoldo.

La definizione di ambiti è uno sforzo comune a tutti i piani, se prima della modernità non c'era un relazione tra spazio e poteri, ma il potere era legato agli usi e non c'era un territorialità per i poteri ma per ogni uso, oggi occorre trovare una territorialità.

Questo avviene anche in modo spontaneo, basti pensare a tutte quelle situazioni che hanno intrapreso forme di pianificazione intercomunale di carattere strategico o strutturale come quelle evidenziate nel servizio dedicato sul n. 302 di UI. Tuttavia, ci sono anche casi negativi: si citano per esempio l'area pisana, che aveva intrapreso a suo tempo un percorso di pianificazione strategica con una serie di competenze integrate: urbanisti, sociologi, economisti. Da questo percorso, che ha avuto esiti importanti nella individuazione di strategie d'area, è nata l'idea di fare il piano strutturale intercomunale.

Stesso percorso nella Valdera, la definizione di uno strumento di pianificazione strategica (Valdera 2020) ha portato alla necessità di fare un piano intercomunale, ma la riflessione sulle geografia e sulle competenze ha portato l'alta Valdera a uscire dall'Unione e fare il proprio piano strategico, e il comune di Ponsacco a uscire lasciando il PSI "con il buco".

Queste esperienze hanno portato a riflettere su due questioni: da un lato, la pianificazione strategica mette tutti d'accordo ma quando si arriva a quella strutturale intercomunale il sistema di governance rischia di saltare, come nei casi citati. Dall'altro lato, la definizione di una pianificazione strategica istituzionalizzata come nelle città metro non ha senso rispetto ai contesti non metropolitani.

La soluzione potrebbe venire proprio dal PTCP, se assume un ruolo di coordinamento vero e su tematiche diverse.

Proposte:

Il ruolo del PTCP potrebbe essere quello di individuare ambiti di pianificazione intercomunale (come in Emilia Romagna, in cui il ruolo di individuare tali ambiti è assegnato dalla regione per legge).

Considerato che in Toscana non è previsto normativamente, la Provincia può comunque porsi come ente di coordinamento dal punto di vista della governance, per fare tavoli sovra locali. Se i comuni fanno piani intercomunali la provincia potrebbe avere il polso della situazione di cosa succede e quindi aiutare a progettare sulla base del quadro conoscitivo e anche a strutturare la programmazione socio-economica.

Per esempio il PTCP Siena era strutturato per circondari che avevano una programmazione sociale ed economica per legare più efficacemente la programmazione socio-economica con la pianificazione. Oggi il piano di Grosseto lavora invece sull'infrastruttura verde e blu dell'Ombrone che potrebbe rappresentare la base le per un Contratto di Fiume.

In generale, il PTCP può indirizzare i piani intercomunali e le politiche strategiche per la promozione del territorio, rafforzando i comuni nella capacità di promuovere una pianificazione coordinata e di cooperazioni di scopo.

In questo senso, per non creare fraintendimenti, sembra utile rimuovere il nome "strategico" dalla componente progettuale del PTCP. Si tratta infatti di politiche di governo del territorio che, se non sono connesse con la programmazione (come in un piano strategico) sono per lo più strategie di progetto, ovvero componenti tipiche della parte progettuale del piano. La proposta è quindi di tornare a chiamare questa componente "Parte progettuale" del PTCP; si tratterebbe di uno slittamento nominale che potrebbe aiutare a fare chiarezza anche sulla maggiore distinzione dei contenuti degli strumenti.

Workshop 4

FORME DI PARTECIPAZIONE ALLE SCELTE DI FORMAZIONE E DI ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE

Cordinamento: Matteo Scamporrino

Partecipanti: Francesco Alberti, Elisa Caruso, Alessandro Marioni, Gabriella Tamassia

Molta strada è stata fatta dall'introduzione dei processi partecipativi come arricchimento della fase conoscitiva e/o condivisione attiva delle scelte dei Piani. Sempre più Piani, in particolare quelli di natura strategica, utilizzano le indagini sociali (Questionari, interviste, Social Mapping, ecc), momenti di condivisione (Forum, Workshop, Escursioni urbane, ecc) e Co-design (Tavoli di confronto tecnico, sessioni di progettazione condivisa, ecc...), come elementi strutturali dei Piani e non più come meri "arricchimenti". Ciò è stato possibile grazie ad una presa di coscienza generale della loro importanza da parte degli attori di piano (tecnici, politici e sociali), ma soprattutto dalla messa a punto di modi e tecniche che tengono conto delle due componenti di Piano principali, ovvero quella Tecnica e quella Sociale.

La "filiera C.O.S.A." (criticità-obiettivi-strategie-azioni) un tempo frutto di un esercizio pianificatorio puramente tecnico si è arricchita della componente sociale in ogni sua fase. Non è raro infatti incontrare Piani dove non vi sia una parte specifica dedicata alla Partecipazione e Comunicazione, ma dove anche in ciascun capitolo vi siano analisi, sintesi o esiti partecipativi a supporto e integrazione. A tale scopo, il workshop si interroga se effettivamente la partecipazione e le indagini sociali stiano diventando componenti della pianificazione e quali sono le buone pratiche che possono essere prese di riferimento anche allo scopo di ottimizzare e velocizzare il processo.

Esiti del workshop

Ripercorrendo le tematiche presenti nell'abstract, dopo una breve introduzione del coordinatore, si è proceduto ad un primo giro di commenti sul tema, con particolare riferimento alle criticità e punti di forza rilevanti riconosciuti in esperienze di partecipazione reali a cui gli intervenuti avessero partecipato.

Le principali criticità "lato partecipanti":

La generale difficoltà da parte dei partecipanti a fornire un contributo utile e coerente al piano; tale divario può derivare da una generale inefficacia da parte del facilitatore nel chiarire l'obiettivo dell'incontro o/e la difficoltà del partecipante a rimanere aderente alla traccia. Si conviene che nei casi in cui l'incontro abbia finalità relative alle prime fasi del piano (criticità e obiettivi) la problematica sia meno evidente; richiedere invece un contributo utile, o comunque funzionale al piano, circa le strategie o le azioni è molto più difficile. Tra i partecipanti al Workshop non si arriva ad un accordo sulla reale utilità di "strumenti rigidi" di facilitazione (questionari in tempo reale, pannelli con post-

it, ecc.), ma piuttosto si concorda sull'efficacia della divisione a gruppi ristretti di partecipanti ai processi dove l'azione guida dei facilitatori risulta più efficace.

- **Differenza di efficienza ed efficacia del percorso in base all'età dei partecipanti;** si concorda nel vedere l'età come fattore chiave; le esperienze di molti segnalano come l'aumento dell'età porti ad un aumento della sfiducia palesata durante l'incontro, con effetti negativi nello sviluppo e nella concretizzazione degli esiti; viceversa si concorda come nei giovani (18 - 30) e giovanissimi (14 - 18) sia molto collaborato e pro-attivo l'approccio ai processi partecipativi con esiti chiari e funzionali ai piani; anche i processi svolti all'interno delle scuole primarie risultano particolarmente utili per rilevare non solo le criticità ma anche stimoli e spunti progettuali. Purtroppo, però, molto spesso nei processi la partecipazione delle fasce più giovani è estremamente limitata e talvolta assente: il problema è quindi anche quello di individuare modalità di coinvolgimento che siano stimolanti per tutte le generazioni. Nei partecipanti più maturi è possibile riconoscere sia l'autorappresentazione di problemi molto particolari che la rappresentazione reiterata di istanze di uno o più gruppi formali o informali (associazioni, comitati, aggregazioni) con argomentazioni e approcci spesso poco costruttivi e coerenti con gli obiettivi del percorso partecipativo. In questo caso si riconosce agli "strumenti rigidi" il merito di guidare alcune posizioni, stanti le criticità emerse al punto precedente, sia con i più giovani che con le fasce più mature della popolazione. Si conviene infine sul fatto che siano difficilmente presenti agli incontri partecipativi soggetti in età lavorativa se non facenti parte di gruppi formali o informali, piuttosto che portatori di interessi particolari; si conviene sul fatto che molte delle problematiche sopra riportate derivino proprio da questa "assenza mediana" nelle età dei partecipanti. Difficilissimi da coinvolgere, inoltre, risultano le fasce economicamente più disagiate della popolazione.

- **Difficoltà nel coinvolgimento rappresentativo della comunità;** si concorda sul progressivo calo di interesse da parte delle componenti delle comunità (cittadini e stakeholders) verso i percorsi partecipativi; tale calo è riconosciuto anche all'interno della Regione Toscana che tanto ha normato e investito nella partecipazione. Nel potenziamento della figura del garante e nel riconoscimento di luoghi fisici della partecipazione (es. Urban Center) si vedono due potenziali risposte a questo calo. L'ibridazione dei processi partecipativi con strumenti online e incontri virtuali, accelerata dalle misure emergenziali legate al COVID, per taluni dei partecipanti al Workshop è vista come un'opportunità di inclusione, per altri viceversa di esclusione. Si è avanzata l'ipotesi di colmare eventuali "vuoti rappresentativi" con altri strumenti di indagine sociale come interviste mirate, questionari target, tavoli tematici, percorsi specifici per studenti, lavoratori, ecc.

Prima di passare a possibili proposte o suggestioni per superare le criticità "lato partecipante" emerse si è deciso di analizzare le criticità di approccio (grado di fiducia, accettazione degli esiti e consapevolezza dell'importanza nei processi

partecipativi) del “lato promotori” vista nelle sue tre componenti principali: politici, uffici, professionisti.

Principali criticità “lato promotori”:

- **Della Politica.** Dalla discussione si è arrivati a riconoscere tre principali fattispecie: la prima che vede la componente politica disinteressata al processo ritenendolo alla stregua di una comunicazione esterna, non riconoscendo quindi gli esiti come rilevanti qualora non complanari al proprio indirizzo; la seconda fattispecie che vede la componente politica interessata a “delegare” al processo partecipativo alcune specifiche scelte progettuali circa le quali non riesce o non vale avere una posizione netta, in questo caso accetta gli esiti anche se con una eventuale “riserva democratica” di compromesso (l’amministrazione è espressione della comunità al pari della componente che ha partecipato al percorso di condivisione, quindi almeno “il veto” l’amministrazione lo può mettere); terza e ultima tipologia è quella del politico che si espone palesemente a favore del percorso partecipativo promuovendolo in prima persona come utile e meritorio. In questo caso il rischio è però quello di ingerenza della componente politica: diretta attraverso la “partecipazione indotta” di soggetti vicini all’amministrazione o indiretta attraverso un’agenda comunicativa molto incisiva e orientativa dell’opinione pubblica. I tre approcci possono anche essere propri delle opposizioni che con strumenti complementari alla maggioranza possono comunque incidere nel processo. Si concorda comunque sul fatto che la fattispecie più frequente sia la prima, quella cioè che non vede nel processo partecipativo un elemento di governo, ma piuttosto un esercizio di informazione/dibattito. Ad evitare tali criticità della componente politica, nella Regione Toscana, è stata introdotta la figura del Garante della Partecipazione, si conviene nel Workshop nella necessità di aumentare l’autorevolezza di tale figura all’interno dell’amministrazione non solo a livello amministrativo ma anche politico.

- **Degli uffici.** La prima criticità rilevabile è relativa al timore, più o meno palesato, della non correttezza formale, amministrativa e normativa, degli esiti che può portare sia a minimizzazione delle criticità rilevate, spesso sotto il profilo tecnico/normativo o per competenza di altri soggetti, sia ad un tiepido accoglimento degli esiti progettuali e pianificatori emersi. In entrambi i casi la partecipazione per gli uffici risulta una sostanziale complicazione amministrativa, tecnica e normativa; in molti casi i diversi settori coinvolti nel piano tendono suggerire una riproposizione delle soluzioni fino ad allora adottate, spesso causa o concausa di criticità o ritardi nell’innovazione. La figura del Garante della Partecipazione, nella volontà del legislatore Toscano, ha tra le sue funzioni quella di lenire le criticità sopra riportate; ma si fa notare all’interno dibattito del Workshop come la sua figura sia di fatto depotenziata dalla prassi per due principali ordini di motivi: è un ruolo dato come “aggiuntivo” e non retribuito ad un lavoratore interno all’amministrazione senza un reale pianificazione e assegnazione di mansioni e tempi; non è accompagnato da una adeguata formazione che metta a disposizione strumenti e competenze

specifiche. Tale ruolo finisce quindi per assumere una funzione principalmente burocratica e formale a discapito del ruolo sostanziale auspicato dalla norma.

• **Dei professionisti.** Prima di tutto si concorda all'interno del Workshop sulla mancanza di una adeguata formazione sul tema della partecipazione all'interno dei corsi di laurea dei professionisti che andranno a pianificare e progettare il territorio e le città. Esami specifici, in particolare con componenti pratiche e laboratoristi, sono pochi e facoltativi nei corsi di laurea architettonici e sempre meno nel curricula dei pianificatori e paesaggisti. Tale scenario non fa altro che acuire la seconda criticità riconosciuta dai partecipanti al Workshop e cioè la specializzazione e separazione all'interno del processo di piano tra i professionisti della pianificazione/progettazione (architetti, ingegneri, pianificatori, ecc.) e i professionisti della partecipazione (scienziati sociali, antropologi, sociologi, ecc.). Tale separazione, apparentemente razionale è caldeggiata da molti filoni o scuole di pensiero di scienziati sociali che ritengono anzi che il facilitatore debba essere meno tecnico e competente possibile per recepire al meglio le indicazioni dalla comunità. Chiunque abbia partecipato anche marginalmente è un processo di pianificazione sa bene che in ciascuna fase, dalla raccolta delle criticità alla progettazione, avere contezza anche solo della fattibilità tecnico/economica e riuscire a valutare temi e interventi nel contesto progettuale multidisciplinare è fondamentale; il rischio è che i “professionisti della partecipazione”, scevri da competenze tecniche, con l'intento di “registrare solamente” le istanze della comunità attraverso il percorso partecipativo creino aspettative che poi il piano tecnico dovrà bocciare o rivedere radicalmente, restituendo quindi degli esiti che mal si integreranno col processo di piano e aumentando tra l'altro la sfiducia nella componente politica e la diffidenza degli uffici. In altre parole, il workshop vede il ricorso sempre maggiore ai “professionisti della partecipazione” o ai “partecipifici” come inutile nella migliore delle ipotesi se non dannoso. Si suggerisce unanimemente la formazione e riconoscimento di progettisti-facilitatori con un ruolo integrato sia nel processo di piano che in quello di partecipazione.

L'ultima riflessione compiuta durante il workshop è quella relativa a ulteriori “dispositivi” utili per i percorsi partecipativi al fine di risolvere, almeno in parte, le criticità emerse dalla prima fase del dibattito.

Implementazione della figura del Garante della Partecipazione. La figura del garante interno è debole dal punto di vista delle competenze previste dalla legge Regionale Toscana, queste potrebbero essere ampliate andando ad esempio a coprire anche i percorsi di partecipazione, condivisione e comunicazione di tutti gli ambiti di progettazione programmazione dell'amministrazione. Così facendo il ruolo da “ancillare” ai soli processi di pianificazione, diventerebbe nodale per la progettazione e programmazione multi settore. Il garante potrebbe gestire tutte le attività di condivisione scelte del Comune e facilitare i vari nuovi strumenti come il “patto di beni comuni”. Così facendo è possibile risolvere le problematiche legate alla componente politico amministrativa, oltre che facilitare la partecipazione trasversale dei cittadini e degli stakeholder.

Un luogo fisico della partecipazione delle comunità. Alcuni partecipanti al workshop individuano nella mancanza di luoghi fisici dove possa avvenire il confronto e la partecipazione della comunità uno dei problemi principali che portano alla disaffezione e alla non partecipazione massiva dei cittadini. Si ritiene che l'esperienza degli Urban Center, opportunamente corretta è ripensata, possa essere un ottimo punto di partenza, quanto meno per fornire una corretta comunicazione in tempo reale sulle iniziative e progetti in discussione, come base su cui costruire i processi di partecipazione. Tale luogo fisico (a cui dovrebbe corrispondere anche uno virtuale: un sito internet continuamente aggiornato e interattivo) potrebbe infatti favorire non solo la partecipazione ai piani ma a tutte le sfide a livello urbano che la realtà di oggi ci pone di fronte quali la dei Città 15 minuti, la sostenibilità, l'inclusione sociale, solo per citarne alcune.