



Provincia di Modena



AGENZE 21 LOCALI ITALIANE



Comune di Modena

Associazione Coordinamento Agende 21 Locali Italiane
Gruppo di Lavoro "Città sostenibili"
Coordinamento: **Comune di Modena, Provincia di Modena**

Workshop nazionale

***Percorsi partecipati
nella pianificazione d'area vasta***

Venerdì 17 febbraio 2006

Sala del Consiglio Provinciale,
Viale Martiri della Libertà, 34 - Modena

Programma e sintesi delle relazioni

Redazione a cura di Alessandro Ghinoi

PROGRAMMA DEL WORKSHOP

ore 10.00 Inizio lavori

Presiede

Mauro Tesauro

Coordinatore del Gruppo di Lavoro e consigliere incaricato del Sindaco di Modena per i piani di azione locale di Agenda 21L

ore 10,15 Saluti

Giovanni Franco Orlando

Assessore alle Politiche Ambientali del Comune di Modena

Intervento

Maurizio Maletti

Assessore alle Politiche Urbanistiche e Qualità del Territorio e Vicepresidente della Provincia di Modena

Introduzione

Vanni Bulgarelli

Responsabile scientifico del Gruppo di Lavoro

ore 11,00 Le esperienze

Provincia di Modena “La gestione del processo partecipato nel nuovo Ptcp di Modena”

Eriuccio Nora

Direttore dell’Area Pianificazione e Programmazione Territoriale della Provincia di Modena

Walter Sancassiani

FocusLab – consulente dell’Area Pianificazione e Programmazione Territoriale della Provincia di Modena

Provincia di Foggia “Il forum con le comunità locali”

Giovanna Caratù

Ufficio di Piano della Provincia di Foggia

Nella comunicazione della Provincia di Foggia vi sarà un contributo di **Dino Borri**, Politecnico di Bari

Provincia di Prato “Il Ptcp fra valutazione ed attuazione”

Daniele Mazzotta

Responsabile del Ptcp della Provincia di Prato

Provincia di Chieti “L’esperienza della VAS applicata al Ptcp di Chieti”

Luciano Nelli

Assessore all’Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Provincia di Chieti

Provincia di Bologna “La VALSAT del Ptcp di Bologna: la partecipazione nel governo del territorio”

Gabriele Bollini

Responsabile del Settore Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT) della Provincia di Bologna

Ore 13,45 Pausa colazione

Ore 14,30 Contributi

Presiede

Maurizio Maletti

Vicepresidente della Provincia di Modena

Rischi e pericolosità naturali nella pianificazione di area vasta

Mario Panizza

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Infrastrutture e grandi opere tra pianificazione e consenso

Maria Rosa Vittadini

Istituto Universitario di Architettura - Venezia

Piani urbanistici, partecipazione e insediamenti in area vasta

Anna Marson

Istituto Universitario di Architettura - Venezia

Dibattito generale

Ore 16,15 Conclusioni

Emilio D'Alessio

Presidente Coordinamento A21L Italiane

Il Comune e la Provincia di Modena, con l'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 locali italiane e il coordinamento operativo dell'Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana del Comune di Modena, organizzano un workshop, venerdì 17 febbraio 2006, che rientra nel quadro delle attività del Gruppo di Lavoro nazionale A21L "Città sostenibili" (leader il Comune di Modena e co-leader la Provincia di Modena), in cui vengono approfonditi temi relativi al rapporto tra pianificazione urbanistica e ambiente, con un orientamento all'informazione dei cittadini, per attivare percorsi di partecipazione fondati sulla conoscenza e sulla cultura urbana e della sostenibilità.

Il gruppo di lavoro è coordinato da Mauro Tesauro (consigliere incaricato del Sindaco del Comune di Modena per i piani di azione locale di A21L), con la responsabilità scientifica di Vanni Bulgarelli, coordinatore scientifico del progetto nazionale "Le Città sostenibili".

Il workshop è di particolare interesse per la Provincia di Modena che, nella fase di predisposizione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, diretto da Eriuccio Nora, ha svolto una serie di incontri pubblici dove sono stati esaminati i parametri e gli indicatori rappresentativi del sistema insediativo, territoriale ed ambientale, utili per le scelte di piano, e si appresta ad avviare una vera e propria procedura partecipata.

Il workshop si propone di mettere a confronto esperienze, compiute o in via di attuazione, di pianificazione di area vasta, definite secondo percorsi partecipati, approfondendo alcuni temi specifici, che rendono più stringente sia l'aspetto partecipativo che quello sociale oltre a quello ecologico.

Per ulteriori approfondimenti sul Gruppo di Lavoro e sulle precedenti attività, si rimanda al sito web www.cittasostenibile.it

CONTRIBUTI

Vanni Bulgarelli

Responsabile scientifico del Gruppo di Lavoro "Città sostenibili"

Introduzione: *"Una pianificazione partecipata per un governo integrato e sostenibile delle trasformazioni territoriali"* **6**

Walter Sancassiani

FocusLab – Consulente dell'Area Pianificazione e Programmazione Territoriale della Provincia di Modena

"Provincia di Modena: Forum PTCP – Idee, scenari e strategie per il territorio provinciale al 2015 - Percorso di consultazione per l'aggiornamento del PTCP" **12**

Giovanna Caratù

Ufficio di Piano della Provincia di Foggia

"Provincia di Foggia: il forum con le comunità locali" **14**

Daniele Mazzotta

Responsabile del Ptcp della Provincia di Prato

"Provincia di Prato: il Ptcp fra valutazione ed attuazione" **18**

Luciano Nelli

Assessore all'Urbanistica e Pianificazione Territoriale della provincia di Chieti

"Provincia di Chieti: la sperimentazione della VAS applicata al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale" **22**

Gabriele Bollini

Responsabile del Settore Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT) della Provincia di Bologna

"La partecipazione nel governo del territorio: la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT) del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna" **26**

Mario Panizza

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

"Rischi e pericolosità naturali nella pianificazione d'area vasta" **29**

Anna Marson

Istituto Universitario di Architettura – Venezia

"Piani urbanistici, partecipazione e insediamenti in area vasta" **32**

Maria Rosa Vittadini

Una pianificazione partecipata per un governo integrato e sostenibile delle trasformazioni territoriali

Vanni Bulgarelli

Premessa

Proseguendo il lavoro avviato con la elaborazione del *report* “**Pianificare con l’ambiente**”, il Gruppo di Lavoro “**Città sostenibili**” dell’Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, ideato e coordinato dal Comune e dalla Provincia di Modena, ha impostato un nuovo programma di attività con il quale intende affrontare anche le problematiche connesse alla pianificazione territoriale di “area vasta”¹. L’approccio scelto riguarda in particolare due aspetti cruciali per le strategie di sviluppo sostenibile: attivare percorsi partecipati per favorire la più ampia responsabilizzazione dei cittadini circa il governo del territorio e realizzare, anche attraverso la pianificazione, l’integrazione delle trasformazioni urbanistiche e territoriali con la tutela e la valorizzazione degli ecosistemi locali. Questo incontro si propone di mettere a confronto esperienze diverse di amministrazioni provinciali, che hanno variamente affrontato tali aspetti, nell’ambito della definizione dei propri strumenti di pianificazione territoriale di coordinamento.

Area vasta per integrare ambiente e progetto urbano

Il 5° *Aalborg commitment: Pianificazione e progettazione urbana*,² rinvia ad una idea di trasformazione della città che, attraverso il progetto urbano, concorre a migliorarne la qualità ambientale. Tuttavia, in particolare nelle aree a più forte espansione insediativa, lo stesso oggetto dell’azione di trasformazione cambia. La città perde i suoi netti confini ed è sempre più difficile delimitarne la forma, le funzioni e la fisiologia connessa all’uso delle matrici ambientali. La crescente porosità degli insediamenti residenziali e produttivi, delle infrastrutture, in particolare di quelle lineari destinate alla mobilità, caratterizza ampie zone marginali, in tempi recenti ancora dominate dalla naturalità artificiale della campagna e travalica i confini amministrativi rendendo ancora più evidente la limitatezza di un governo delle trasformazioni urbanistiche definito alla sola scala comunale. L’integrazione, attraverso gli strumenti di piano, tra obiettivi relativi alla qualità ambientale e previsioni insediative o nella destinazione dell’uso dei suoli, implica non solo un approccio d’area vasta, contemplato da tempo dalla normativa nazionale e regionale, ma ne rende indispensabile un suo sostanziale rafforzamento.

Il principio generale dell’interdipendenza tra ecosistemi e dell’unitarietà delle matrici ambientali è infatti del tutto evidente nelle aree tra loro contigue, dove gli effetti delle attività antropiche dei territori contermini si sovrappongono. La pianificazione di area vasta, regionale e provinciale, in particolare attraverso il PTCP³, dovrebbe affermare decisamente il primato del governo integrato del territorio, rendendo coerenti a questo obiettivo le numerose e stratificate pianificazioni settoriali, in materia ambientale e no, e le singole previsioni urbanistiche comunali. Le potenzialità insediative, in termini localizzativi e quantitativi e le relative compatibilità socio-

¹ Il termine “area vasta” è da tempo utilizzato per indicare scale territoriali di intervento sovracomunali e comunque non necessariamente coincidenti con determinati confini amministrativi locali. Il territorio di un parco naturale o una porzione di regione considerata omogenea, per caratteri ambientali o socio-economici, può essere ricondotto a tale accezione. Nel nostro caso il riferimento è alla dimensione provinciale, che fa coincidere l’area sovracomunale col confine amministrativo dell’ente locale sovraordinato ovvero intermedio tra regione e comune.

² I dieci Aalborg commitments sono stati definiti e assunti alla Conferenza di “Aalborg Plus 10 Ispirare il futuro” tenutasi nell’omonima città danese nel giugno del 2004.

³ I Piani Territoriali di Coordinamento (PTC) sono previsti dalla legge urbanistica del 17 agosto 1942 n. 1150. Con il trasferimento di competenze in materia urbanistica alle regioni, i PTC hanno in parte cambiato caratteristiche e denominazione attraverso la legislazione regionale, che ha assegnato alle province specifiche attribuzioni che includono la predisposizione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP).

ambientali, dovrebbero essere indicate in modo condiviso e coincidente nel PTCP e nei PSC o nei PRG dei comuni. In questo senso, teorie e prassi della **co-pianificazione** tra soggetti istituzionali di diverso livello: comune, provincia, regione, stato, o del medesimo livello territorialmente contigui, sono da sviluppare al fine di verificarne l'efficacia. Proprio la procedura di co-pianificazione, può consentire di realizzare, nell'ambito dei percorsi di agenda 21 locale, o attraverso altri specifici strumenti, processi partecipativi opportunamente articolati, in relazione ai diversi soggetti coinvolti.

Con la recente Comunicazione al Consiglio e al Parlamento dell'Unione: *Una strategia tematica per l'ambiente urbano* (COM 2005/718 final), la Commissione ha ripreso sintetizzandoli⁴ i contenuti proposti con la Comunicazione *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano* (COM 2004/60). In quest'ultimo documento vengono fatti espliciti riferimenti alla priorità di una progettazione urbana sostenibile in quanto: *"Le modalità di assetto e utilizzazione del territorio in una zona urbana sono un elemento determinante per definire il carattere di una città, le sue prestazioni ambientali e la qualità della vita dei suoi abitanti."* E ancora: *"La proliferazione urbana è la questione più urgente da affrontare a livello di progettazione. Le città si stanno espandendo verso le periferie fino alle zone rurali ad una velocità superiore al tasso di crescita della popolazione (a fronte di un'espansione del 20% negli ultimi 20 anni, nello stesso periodo la popolazione è aumentata solo del 6%). Le zone verdi (terreni agricoli e naturali di valore) sono state sostituite da edifici commerciali e ad uso residenziale a bassa densità. La proliferazione urbana aumenta la necessità di spostamento e la dipendenza dal trasporto a motore privato, che a sua volta provoca una maggiore congestione del traffico, un più elevato consumo di energia e l'aumento delle emissioni inquinanti."* Particolarmente interessante anche per il caso italiano è l'affermazione che: *"Lo spostamento delle attività economiche al di fuori dei confini amministrativi comunali riduce inoltre il gettito fiscale delle città interessate, compromettendone la capacità di investimento futura."*

Anche questo non secondario aspetto, legato alla fiscalità immobiliare locale e agli oneri di urbanizzazione, impone l'assunzione di una iniziativa che ridefinisca, nel quadro della co-pianificazione di "area vasta", anche una nuova organizzazione della fiscalità ad essa connessa.

Pianificazione, valutazione, informazione e partecipazione

I piani urbanistici o territoriali, nella loro ormai multiforme accezione e articolazione, più o meno efficacemente normati a livello nazionale o regionale, riconducono all'esigenza di disporre di strumenti pubblici trasparenti, aventi diverso livello di definizione e di coerenza, in grado di tradurre in concreto previsioni di trasformazione del territorio, indicando regole e obiettivi della progettazione urbana. Sia che indichino la destinazione d'uso dei suoli, conformando le proprietà alle previsioni, o che stabiliscano limiti e vincoli o individuino opportunità su aree già edificate o libere, pubbliche o private, i piani continuano a costituire, imponendo una visione di insieme dei processi e degli assetti, elemento essenziale per qualsiasi progetto urbano o territoriale. I limiti delle esperienze e degli stessi strumenti della pianificazione sono evidenti e impongono una ulteriore sostanziale innovazione. Tuttavia non sembra eliminabile la necessità di una regolazione pubblica, trasparente, impersonale nell'uso della matrice ambientale base dello sviluppo: il suolo.

Molti elementi hanno concorso a rendere le scelte urbanistiche e territoriali sostanzialmente oscure ed estranee a forme di partecipazione dei cittadini, sperimentate in altri settori della vita pubblica. L'oggettiva complessità dei temi e degli strumenti tecnici, si è combinata con la centralizzazione delle decisioni, soprattutto di quelle a forte valenza economica. La scarsa informazione e la presenza di limiti culturali, anche nelle pubbliche amministrazioni più avvertite e dinamiche, hanno nel tempo determinato una scissione netta tra chi "fa la città e organizza lo sviluppo dei territori" e l'insieme dei cittadini. Recentemente, non senza contraddizioni, si sono moltiplicate esperienze non solo di informazione e comunicazione preventive, ma di vero e

⁴ In realtà la seconda Comunicazione ha impoverito la complessità delle questioni affrontate e gli apporti dei tre gruppi di approfondimento a suo tempo costituiti. L'invio di due comunicazioni sullo stesso argomento a meno di due anni di distanza tra loro, di cui la seconda più generica della prima, trova ragione nel passaggio dall'idea di predisporre una direttiva sul tema, all'ipotesi di una raccomandazione agli stati membri, infine risoltasi in una nuova comunicazione al Consiglio e al Parlamento, a testimonianza delle diversità esistenti nell'Unione e delle oggettive difficoltà incontrate nella produzione di una normativa comunitaria, su aspetti tanto importanti quanto complessi.

proprio coinvolgimento di cittadini o più spesso di loro rappresentanze nel percorso decisionale, che porta a scelte decisive per il futuro delle città e dei territori. Tuttavia, anche in questi casi meritevoli, è spesso mancato un effettivo lavoro culturale, di sedimentazione di una conoscenza più diffusa circa la caratteristica e l'evoluzione degli strumenti di piano utilizzati, gli esiti attesi e conseguiti nel tempo dallo sviluppo urbano, quali elementi essenziali a sostegno del processo partecipativo. C'è ancora molto da fare per una effettiva diffusione della cultura urbanistica, ambientale e dell'organizzazione del territorio.

Anche in questo caso, il nuovo quadro normativo comunitario spinge all'innovazione quello nazionale. Prima con le direttive sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), poi con l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica degli effetti di determinati piani e programmi (VAS) e in parte con la Valutazione di compatibilità ambientale di piani che coinvolgono aree naturali sensibili (VincA), la Comunità Europea ha teso rafforzare non solo gli strumenti di valutazione tecnica preventiva dell'impatto dell'azione antropica sull'ambiente, ma anche l'impegno per una adeguata informazione dei cittadini, quale premessa alla tutela dei loro diritti e alla loro partecipazione alle decisioni.⁵

Più recentemente sono state introdotte nella normativa comunitaria, con la Direttiva 2003/35/CE, procedure obbligatorie circa l'informazione preventiva, la consultazione e la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, che tra l'altro adegua il diritto comunitario alle disposizioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia ed entrata in vigore nel 2001.⁶

Tali provvedimenti integrano e completano quanto disposto dalla Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, recepita dall'Italia con la L. 31 ottobre 2003, n. 306 e recentemente attuata con il D.Lgs 19 agosto 2005 n.195. Il nuovo complesso normativo rafforza e completa gli strumenti volontari adottati e sperimentati da amministrazioni pubbliche e in particolare la VAS, o sue varianti (VALSAT), individuata da alcune regioni nelle leggi sul governo del territorio e la pianificazione, con la possibilità di incrociarli con quelli di Agenda 21 Locale. Si tratta di strumenti importanti sulla strada del rafforzamento e della diffusione del consenso verso le strategie pubbliche di sviluppo sostenibile.

La partecipazione per essere efficace deve essere effettiva, preventiva, informata. Deve concorrere ad assumere decisioni e relative responsabilità. Si sta diffondendo una sorta di "retorica della partecipazione", che in diverse pubbliche amministrazioni trasforma in procedure codificate esperienze praticate in contesti spesso sostanzialmente diversi e talvolta viene giustapposta ad altri strumenti o a processi partecipativi sperimentati, come si trattasse di attivare un ufficio o una prestazione burocratica tra le altre. Il processo di Agenda 21 locale sta correndo questo rischio. Il suo confinamento su scelte parziali o relativamente innocue, rischia di svuotarne la portata innovatrice della *governance* locale, nella prospettiva strategica dello sviluppo sostenibile. Proprio dal nuovo quadro normativo comunitario e nazionale può venire una spinta positiva, per una nuova e diversa integrazione tra politiche per la sostenibilità, procedure volontarie di innovazione dei processi decisionali di governo, come l'Agenda 21 locale, e obblighi della pubblica amministrazione nell'informazione preventiva, nella consultazione e nella partecipazione dei cittadini. Questo anche al fine di evitare nuove incongrue separazioni o stratificazioni normative e procedurali incoerenti.

La partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni non deve ovviamente sostituire, ma integrare, i meccanismi propri del potere pubblico, esercitato dalle istituzioni della democrazia rappresentativa. Per questo non elimina di per sé il conflitto tra interessi diversi, ancorché tutti più o meno legittimi. Il percorso partecipato impegna tuttavia i proponenti un progetto a motivarne pubblicamente l'utilità, a rendere trasparenti diverse possibili opzioni e le ragioni della scelta, compresa l'esplicitazione degli interessi economici e sociali coinvolti. Obbliga poi all'assunzione di responsabilità condivise sulle decisioni, prese sulla base di elementi tecnici accertati e documentati, valutati da organismi terzi, in un contesto conoscitivo fondato su validi

⁵ Per la VAS il riferimento normativo è la Direttiva 2001/42/CE e le leggi nazionali di recepimento, rese meno incisive da recenti modifiche.

⁶ La Direttiva 2003/35/CE è stata recepita con la legge n. 62 del 18.4.2005 e non ancora attuata. Per qualche approfondimento vedi: Vanni Bulgarelli e Catia Mazzeri "La partecipazione informata dei cittadini" in "Città e ambiente tra storia e progetto" a cura di V. Bulgarelli, Franco Angeli, Milano 2004; vedi inoltre F. La Camera, "Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica", Editori Riuniti Roma 2004.

dati circa gli impatti, ambientali e sanitari in particolare. Comporta l'adozione di precisi e contestuali meccanismi compensativi sul piano ambientale e socio-economico.⁷

Strumenti e prassi

I piani appaiono spesso distanti nel tempo e, nel caso dell'area vasta, nello spazio, dagli immediati interessi dei cittadini che, ove intaccati, fanno abitualmente scattare la domanda di coinvolgimento nelle decisioni delle istituzioni pubbliche. L'allentamento degli elementi di prossimità territoriale rendono meno sensibili per i cittadini temi e problemi di per sé non proprio di immediata percezione e comprensione. La partecipazione, in questo come in altri casi, non si determina quindi spontaneamente, ma va promossa e sollecitata preventivamente. Tuttavia, il livello istituzionale intermedio rappresentato dalle province, può giocare un duplice importante ruolo: la sua relativa distanza dal contesto locale puntuale, consente una visione d'insieme più completa e meno esposta allo scontro tra opposti, immediati interessi, che può quindi concorrere a comporre. Può inoltre offrire più opzioni nelle scelte di pianificazione e di localizzazione degli interventi sul territorio.

Per questo il percorso partecipativo deve potersi avvalere di un'insieme di strumenti, generalmente riconosciuti come essenziali ad ogni scala di pianificazione, opportunamente inseriti in una strategia di sostenibilità dello sviluppo e a questa di supporto, e in particolare di:

- **un sistema conoscitivo**, aggiornato e implementato con diversi strumenti: Sistema Informativo Territoriale, Relazione sullo Stato dell'Ambiente (RSA), contabilità ambientale, statistiche socio-economiche, mappe dei rischi e della pericolosità, sondaggi di opinione relativi alla percezione dei cittadini su temi e problemi;
- **un sistema di indicatori** quali-quantitativi misurabili, condiviso e idoneo a rappresentare lo stato dell'ambiente, a valutare la sostenibilità dei meccanismi di sviluppo presenti e a misurare gli esiti delle risposte adottate, in relazione agli obiettivi desiderati e assunti;
- **strumenti di valutazione** degli impatti socio-ecologici⁸;
- **una mappa delle opzioni** proposte dalle istituzioni comunali e dai portatori di interessi e delle ricadute sul territorio delle previsioni di piani e programmi dei livelli istituzionali sovraordinati, da porre in relazione ai limiti fisici del territorio locale interessato;
- **una strumentazione attuativa verificabile**: programmi di settore, norme e regolamenti, fiscalità, buone pratiche, incentivi, idonea a perseguire gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo territoriale adottati come riferimento dal piano, monitoraggio degli effetti.

Si tratta di strumenti in parte consolidati, propri della pianificazione territoriale e in parte innovati proprio dall'esperienza delle agende 21 locali, come la RSA o gli indicatori di sostenibilità. E' effettivamente questo è il punto che il workshop si propone di indagare: quanto possano reciprocamente integrarsi strumenti diversi, nella prospettiva condivisa di una pianificazione territoriale orientata alla sostenibilità, costruita con la partecipazione dei cittadini.

Nelle ipotesi di lavoro che presentiamo, quale riferimento interpretativo delle diverse esperienze e degli approfondimenti tematici di seguito proposti, strumenti e prassi dell'Agenda 21 locale dovrebbero intervenire nella fase preliminare del piano, ovvero nella interpretazione dello stato delle cose, quale parte della definizione del quadro conoscitivo, delle attese, delle domande diffuse, quindi degli obiettivi generali. Poi nella verifica di corrispondenza tra il quadro delineato e le proposte di piano. Il coinvolgimento dei cittadini nella individuazione degli scenari, prima di averne pregiudicato la leggibilità con scelte predeterminate, sulle quali magari attivare una successiva consultazione, costituisce una premessa di credibilità dell'intero processo. La consultazione è una tappa del processo partecipativo, ma non coincide con esso, ne con la tutela di istanze soggettive puntuali giuridicamente garantite.

⁷ Interessante è stata la strumentazione adottata per la Valutazione di Impatto Ambientale della tratta Milano-Firenze delle nuove linee ferroviarie ad alta capacità.

⁸ Ci si riferisce come ricordato alla Valutazione ambientale strategica di piani e programmi (VAS), alla Valutazione di Sostenibilità ambientale e territoriale (VAST) e alla VALSAT, quali procedure di valutazione integrata derivate dal "Territorial Impact Assessment" elaborato e proposto in ambito comunitario.

La fase più propriamente valutativa del piano, cioè il confronto tra esigenze, richieste, previsioni socio-economiche con le disponibilità e il mantenimento quali-quantitativo delle risorse naturali, dovrebbe assumere anche il carattere di *audit* (ascolto-confronto), integrando gli elementi più strettamente tecnico-analitici della VAS. Le esperienze maturate sino ad ora, non sembrano confermare la possibilità di tale integrazione, ove resti preminente la valutazione tecnica svolta da esperti. Questa fase sembra concentrare i meccanismi partecipativi sui soggetti istituzionali o sugli *stakeholders* più consolidati attraverso conferenze di pianificazione o rapporti bilaterali tra enti.

Integrazione di percorsi e strumenti

Gli strumenti propri delle agende 21 locali, in parte qui richiamati come: la relazione sullo stato dell'ambiente (RSA), gli indicatori di sostenibilità, l'informazione e la formazione dei cittadini e soprattutto il *forum*, vanno quindi adeguati alla natura del piano, in questo caso il PTCP, e alla dimensione territoriale e demografica dell'area interessata. La partecipazione può essere veicolata coerentemente attraverso i canali propri dell'agenda 21 locale, in primo luogo il *forum*, e utilizzando gli strumenti di valutazione della sostenibilità del piano, integrando con quelli gli aspetti eminentemente tecnici di questi ultimi. In tale scopo può essere utile tematizzare nel percorso partecipativo, articolando in momenti di approfondimento, specifici aspetti, senza che questo faccia perdere di vista l'unitarietà del percorso e del piano.

In primo luogo individuare aree del territorio più ristrette ed omogenee, in quanto interessate dalle medesime problematiche e ipotesi previsionali. In questo ambito l'informazione, la consultazione e la condivisione delle decisioni possono risultare più efficaci ed approfondite.

Inoltre vi sono punti cruciali della pianificazione territoriale, per i quali più evidente si propone il rapporto tra decisione e condivisione delle scelte, proprio di un percorso partecipato. E' il caso delle interferenze dell'azione antropica con l'ambiente naturale, che possono determinare pericolosità e rischi, che vanno individuati, rappresentati e valutati secondo principi di: precauzione, prevenzione, protezione. Tali principi, tradotti in obiettivi, possono comportare l'adozione di **vincoli**, ovvero la fissazione di limiti, puntuali e diversificati per estensione, qualità e intensità quantitativa, all'azione antropica, impedendo il soddisfacimento di singoli interessi privati. I vincoli sono inoltre previsti dalle norme che tutelano e promuovono la biodiversità, i particolare quella presente in ecosistemi fragili o più esposti.

Il coinvolgimento dei cittadini, delle loro rappresentanze socio-economiche e delle istituzioni comunali, nelle procedure di definizione dei contenuti del piano in quelle aree, dovrebbe essere occasione per una maggiore informazione e consapevolezza circa la "convivenza con la pericolosità" e la "riduzione del rischio", individuando sistemi di controllo dell'evoluzione dei fenomeni e gli interventi più opportuni di mitigazione, anche con la scelta del sistema di vincoli più efficace.

Analogamente, la collocazione sul territorio di **infrastrutture** di particolare valore strategico per la scala locale o nazionale, come quelle per la mobilità, può presentare rilevanti impatti socio-ambientali sull'ambito territoriale interessato, senza determinare evidenti benefici diretti sulla stessa comunità. Di qui il possibile insorgere di conflitti. Il piano territoriale di area vasta è uno degli strumenti e la sua predisposizione è una delle occasioni, per definire meglio le relazioni tra i diversi livelli istituzionali e politici, le implicazioni sistemiche territoriali, gli effetti complessivi, le possibili modifiche puntuali o le alternative. Infatti, le grandi opere quasi sempre coinvolgono più comuni, che non possono decidere ognuno per sé, mentre gli ambiti regionale o nazionale raramente consentono puntualità, precisione localizzativa preventiva e coinvolgimento reale delle popolazioni interessate sin dall'inizio di ogni percorso.

Infine, la crescita degli **insediamenti residenziali e produttivi** e in particolare l'autonomo processo urbanistico espansivo di città e centri minori, in più aree comunali contigue, determina fenomeni di insostenibilità ambientale e sociale nell'area vasta. Non sono possibili strategie di sostenibilità socio-ambientale dello sviluppo territoriale, senza un controllo dell'urbanizzazione definito a scala più ampia di quella comunale. Anche in questo caso, l'applicazione di una più efficace regolazione delle nuove urbanizzazioni, facendo leva su strumenti più innovativi per l'integrazione tra PTCP e PSC o PRG, la co-pianificazione per aree omogenee, la

compensazione dei diritti edificatori e del carico sugli ecosistemi su aree più ampie, richiede un maggiore dettaglio cartografico e normativo degli strumenti di pianificazione di area vasta, pena la loro sostanziale inefficacia. A questo deve accompagnarsi una sostanziale riorganizzazione della fiscalità immobiliare locale e nazionale e degli oneri di urbanizzazione, per molti versi veri regolatori dell'espansione e della sostenibilità ambientale dello sviluppo urbano.

Qualunque sia lo strumento o il mix di strumenti che supportano il percorso scelto, decisiva è la convinta adesione delle rappresentanze istituzionali più direttamente coinvolte: i comuni in primo luogo e l'insieme delle organizzazioni sociali, economiche culturali ed ecologiche, sulla cui azione si fonda la possibilità di un coinvolgimento diretto, in specifiche fasi del processo, dell'intera cittadinanza.

Provincia di Modena: forum PTCP – Idee, scenari e strategie per il territorio provinciale al 2015 - Percorso di consultazione per l'aggiornamento del PTCP

Walter Sancassiani

Opportunità di innovazione con la governance territoriale

La Provincia di Modena ha avviato un percorso di lavoro per l'aggiornamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), in applicazione della Legge urbanistica regionale n.20/2000, da attuare entro il 2007.

Questa fase di aggiornamento del PTCP rappresenta l'occasione forse più significativa di *governance territoriale* che la Provincia di Modena promuove per realizzare strumenti di governo sostenibile del territorio al fine di rispondere alle nuove esigenze economiche, sociali e territoriali per il prossimo decennio.

Gli indirizzi di riferimento UE per il PTCP sono quelli di coniugare **coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile e una competitività equilibrata**, mentre le azioni strategiche di riferimento regionale (Piano Territoriale Regionale) sono articolate su tre assi: **governare per reti di città; costruire reti ecologiche e paesistiche, sviluppare le reti della conoscenza**. Dal punto di vista dell'approccio di governance multi-settoriale il riferimento è quello dell'Agenda 21 Onu.

Il Forum PTCP

Al di là delle fasi di lavoro istituzionali previste dalle normative di settore per l'aggiornamento del PTCP, la Provincia ha attivato volontariamente a gennaio 2006 un **Forum di consultazione intersettoriale**, di supporto al percorso di aggiornamento del PTCP.

L'obiettivo del Forum è di consultare, in modo strutturato e nuovo, i vari **portatori di interesse specifici di settore** e i vari **portatori di interesse generale**, rappresentativi delle componenti sociali ed economiche del territorio provinciale, al fine di:

- Raccogliere idee, contributi e prospettive diverse;
- Stimolare un confronto e un dialogo mirato su possibili linee di indirizzo strategico riguardanti cinque ambiti tematici strategici del PTCP.
- Favorire un nuovo approccio di governance nella programmazione territoriale strategica
- Stimolare i vari soggetti coinvolti ad impegni concreti e co-responsabili per uno sviluppo integrato, sostenibile e innovativo.

Ambiti di elaborazione di idee, scenari e strategie

- Qualità della vita urbana
- Competitività dei Sistemi "Imprese" e "Territori locali"
- Qualità della vita nei piccoli centri e nel territorio rurale
- Coesione sociale
- Qualità ambientale e sicurezza del territorio

Le modalità di lavoro del Forum e dei focus group

Il percorso di consultazione, con tempi previsti da gennaio a giugno 2006, è articolato in:

- 20 focus group tematici complessivi (5 focus group tematici per 4 incontri mirati ciascuno)
- 3 Forum plenari (iniziale, intermedio, finale).

I 4 incontri per ogni focus group tematico, ma intersettoriale come approccio e rappresentatività degli attori, prevedono attività di approfondimento e di elaborazione di **possibili scenari, strategie, valutazioni di alternative, potenziali ostacoli, condizioni, azioni di coordinamento, ruoli dei singoli attori**. Nei focus group sono previsti lavori individuali e di gruppo, visualizzazione della discussione in tempo reale, materiali informativi-schede tecniche di supporto ai lavori dei focus group.

E' stato inoltre attivato un **Forum Web on-line** come strumento di *e-governance* per contributi "a distanza" sul territorio provinciale da parte di ogni cittadino interessata a partecipare. www.provincia.modena.it/forumptcp

I gruppi di lavoro sono coordinati da facilitatori esterni indipendenti, con varie tecniche, con il compito di consentire un'equa e attiva partecipazione di tutti i presenti e favorire una discussione strutturata durante i quattro incontri per ogni focus group tematico.

Chi è stato invitato a partecipare ?

- Portatori di interessi generali,
- Portatori di interessi specifici su scala provinciale.

120 rappresentanti di: associazioni del Terzo Settore, Enti pubblici di vario livello, associazioni industriali e artigianali, organizzazioni sindacali, associazioni ambientaliste, associazioni culturali, associazioni di consumatori, Università, Mondo della Scuola, Consulta degli immigrati, Ordini e collegi professionali, persone interessate (via Forum on-line).

Prodotti e risultati attesi dal percorso di consultazione

I risultati finali dei vari focus group tematici e del Forum, costituiranno un **documento di riferimento per la Giunta e il Consiglio Provinciale, e per l'iter di aggiornamento del PTCP**.

Partecipare ai focus group PTCP significa:

- Maggiore circolazione delle informazioni su ambiti strategici su scala provinciale;
- Maggiore approfondimento con dati aggiornati;
- Maggiore ricchezza di idee, maggiore confronto, maggiore creatività per scenari strategici;
- Passaggio da visioni di settore a visioni intersettoriali (sostenibilità economica, sociale, ambientale, istituzionale).
- Passaggio da rivendicazioni di settore, spesso autoreferenziali, a proposte possibilmente con visione integrata;
- Sperimentazione di nuove modalità di lavoro di governance intersettoriale;
- Sviluppo e valorizzazione di saperi e competenze dei vari attori;
- Sviluppo di capacità progettuale diffusa degli attori coinvolti (*Capacity Building*)
- Applicazione e coerenza con nuovi indirizzi UE e ONU su politiche di governance e Responsabilità Sociale Territoriale, d'Impresa e di Cittadinanza.

Informazioni e adesioni

Email: forumptcp@provincia.modena.it
www.provincia.modena.it/forumptcp

Provincia di Foggia: il forum con le comunità locali

Giovanna Caratù

Il processo di coinvolgimento delle comunità e delle istituzioni locali portato avanti dall'Amministrazione Provinciale di Foggia in collaborazione con il Dipartimento di Architettura e Urbanistica del Politecnico di Bari, essendo pienamente integrato nell'iter di redazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), si è rivelato un momento privilegiato nella definizione di un progetto condiviso di sviluppo del territorio quale base per una sua gestione sostenibile.

Già la Bozza di Piano, infatti, era stata concepita come documento aperto e maneggevole capace di avviare un ampio confronto su sei visioni strategiche di fondo, che hanno poi costituito l'oggetto della discussione durante le consultazioni.

Nel corso degli incontri, per esplicitare i contenuti di tali visioni, ci si è avvalsi di mappe cognitive, aggiornabili in tempo reale e in grado di registrare ogni singolo contributo emergente. Le mappe così modificate hanno poi costituito l'input per gli incontri successivi.

Il processo in oggetto ha rappresentato un luogo privilegiato di interazione tra comunità locali, tecnici, politici, e progettisti di piano in grado di innescare forme di apprendimento utili a possibili innovazioni nei meccanismi decisionali e nelle azioni da intraprendere sul territorio.

Tra le esigenze emerse con maggiore chiarezza durante i forum, si ritrovano da una parte l'improrogabilità di condividere le conoscenze già disponibili; dall'altra la necessità di copianificazione in un momento in cui sul territorio provinciale si affollano numerose azioni di pianificazione e programmazione.

Per rispondere a tali necessità, l'Ufficio di Piano ha già avviato un programma di diffusione di dati geografici e strumenti per la loro consultazione e aggiornamento.

Infine nella seconda fase di redazione di PTCP, si sono previsti tavoli tematici che discutano nel dettaglio le singole azioni di piano previste nella bozza, cui parteciperanno portatori di interesse a vario titolo del territorio provinciale.

Obiettivi

L'Amministrazione Provinciale di Foggia, ai sensi della L.R. Pugliese 20/2001, e in collaborazione con consulenti di settore in diverse discipline, sta lavorando alla costruzione del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Foggia (PTCP), secondo un iter che nel dicembre 2003 ha visto la pubblicazione di una Bozza di Piano.

Nella consapevolezza che i processi di consultazione e di partecipazione delle comunità locali costituiscono una fase importante nella definizione di piani e politiche per un dato territorio, nel corso della redazione del PTCP, l'Amministrazione Provinciale ha deciso di prevedere momenti privilegiati di ascolto delle Comunità e delle Istituzioni Locali avvalendosi della collaborazione del Dipartimento di Architettura e Urbanistica (DAU) del Politecnico di Bari.

Obiettivo di questi incontri era la raccolta del punto di vista degli abitanti e dei rappresentanti delle Istituzioni Locali sulle prospettive di gestione e di sviluppo del territorio provinciale, nonché l'avvio di un dialogo fecondo tra le stesse comunità locali e la Provincia di Foggia, al fine di favorire un progetto sostenibile e il più possibile condiviso.

Per questo scopo, già la Bozza di PTCP, era stata concepita come documento aperto e maneggevole capace di avviare un ampio confronto su sei visioni strategiche di fondo¹, che hanno poi costituito l'oggetto della discussione durante le consultazioni.

Tali visioni rappresentano ciascuna un obiettivo prioritario nelle linee di sviluppo del territorio, e ad essa sono associate, in forma piuttosto sintetica, regole da rispettare e azioni da intraprendere per raggiungere l'obiettivo prefissato.

¹ Le sei visioni sono: 1. Costruire una Rete Ecologia; 2. Ripensare il Territorio Aperto; 3. Valorizzare il Patrimonio Culturale; 4. Integrare i Centri Minori; 5. Guardare oltre la Pentapoli; 6. Aprire all'Esterno

Piuttosto impegnativa in un processo interattivo di area vasta come quello condotto per il PTCP, è risultata l'identificazione di alcuni particolari stakeholders da coinvolgere in maniera più attiva, che fossero in grado di creare un embrione informativo da diffondere successivamente sul territorio così da favorire un più ampio interesse partecipativo ai forum (*snowball effect*).

Processo

I forum con le comunità

Il primo forum 'ufficiale' del processo di coinvolgimento delle comunità locali è stato rappresentato da un incontro plenario di presentazione dell'intero programma di lavoro, tenuto presso la sede dell'Amministrazione Provinciale.

Tale incontro si è svolto immediatamente dopo una sessione ufficiale della Conferenza di servizi sul PTCP, raccogliendo la partecipazione di attori istituzionali sia municipali (sindaci), sia di altri enti presenti sul territorio, oltre che di *stakeholder* provinciali, ai quali è stato illustrato l'intero impalcato del processo interattivo, impegnando gli intervenuti ad adoperarsi ufficialmente per la efficace riuscita dei forum.

È stato perciò richiesto ai sindaci di pubblicizzare il calendario degli incontri, sensibilizzando la partecipazione dei cittadini soprattutto ai forum di più diretto interesse.

Inoltre, parallelamente alla consultazione in arene reali sono stati attivati anche forum on-line².

La configurazione del processo di ascolto è stata determinata, in primo luogo, dalla notevole estensione del territorio provinciale e dall'esigenza di favorire la maggiore accessibilità possibile ai forum da parte delle diverse Comunità; inoltre dall'opportunità che tutti i partecipanti condividessero anche le osservazioni e le discussioni emergenti dagli incontri pregressi.

A tal fine si sono organizzati quattro serie di incontri reiterati in tre aree territoriali differenti (Gargano, Tavoliere, SubAppennino Dauno).

In ogni ambito territoriale, il primo incontro, di carattere più esplorativo, si proponeva di stimolare una riflessione generale sul futuro della Provincia come preparazione cognitiva al conferimento di contributi più strutturati negli step successivi. Perciò, è stato dato ampio spazio alla possibilità che i partecipanti elaborassero considerazioni libere, suscitate dalla lettura delle visioni al futuro.

In questi primi tre forum, quindi, sono state proposte le sei visioni contemporaneamente, al fine di comprenderne desiderabilità e condivisione, così come potenzialità o pericoli derivanti dal quadro strategico complessivo che esse delineano.

I successivi tre gruppi di incontri svolti in ognuno dei tre siti scelti, hanno analizzato alcune tematiche sintetiche riconducibili al sistema ambientale, al sistema insediativo e al sistema economico-sociale, entrando nel dettaglio delle regole e delle azioni per esse previste da ciascuna visione.

Ogni tema, trattato in un'area territoriale, è stato poi presentato ai partecipanti delle altre aree, così come di volta in volta arricchito e modificato dal precedente incontro, in modo da stimolare la generazione di idee e il confronto tra punti di vista diversi.



Figura 1: contributi provenienti dal SubAppennino Dauno; contributi provenienti dal Gargano; contributi provenienti dal Tavoliere

Strumenti e metodi

Nel corso dell'interazione, tanto le visioni che l'intero quadro strategico individuato nella Bozza, sono stati sottoposti ai partecipanti in forma di mappe cognitive nella loro tradizionale forma di grafo orientato. Costituite da nodi e legami, tali mappe hanno consentito di concentrare

¹²accessibili via web all'indirizzo <http://www.territorio.provincia.foggia.it/>

l'attenzione su alcuni concetti chiave (i nodi), senza perdere di vista le relazioni che tra essi intercorrono (i legami), e hanno permesso di esplicitare secondo un modello concettuale piuttosto intuitivo la molteplicità dei temi oggetto di indagine³.

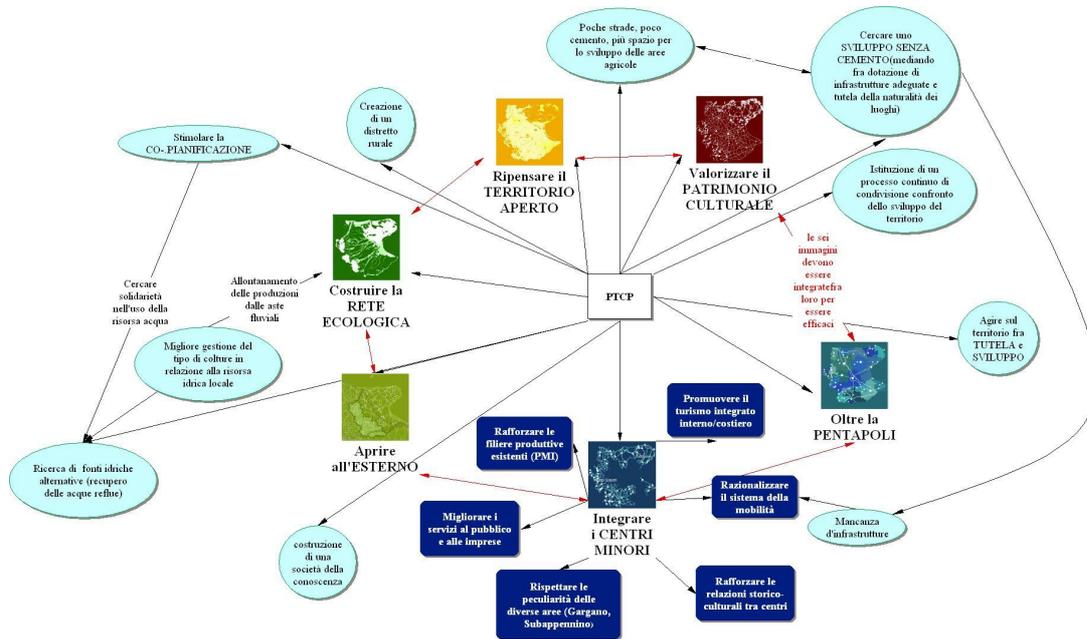


Figura 2: mappa cognitiva riveniente da uno dei primi incontri

In tutti gli incontri, le mappe cognitive sono state impiegate in maniera interattiva essendo editabili in tempo reale con i singoli interventi di ogni partecipante, cui è stata garantita la possibilità di commentare alcuni concetti, di spiegarne ulteriormente altri, di apportarne di nuovi. Inoltre, nelle mappe così emendate, per ciascuna unità di modifica, si è conservata traccia dei singoli attori che l'hanno apportata, al fine di poter analizzare con quali modalità ciascuno di essi è inserito nei diversi contesti di interazione costituitisi. Ogni concetto della mappa, infatti, può consentire ulteriori livelli di approfondimento attraverso collegamenti ipertestuali, sia al testo che all'audio dell'intervento che lo ha generato.

Infine, alla rappresentazione delle conoscenze in forma di mappe cognitive, si è affiancata una rappresentazione testuale sintetica: l'una e l'altra sono state sempre distribuite ai partecipanti ed erano consultabili via web.

Esiti

Il processo interattivo oggetto di indagine, ha rappresentato un luogo privilegiato di interazione tra comunità locali, tecnici, politici, e progettisti di piano in grado di innescare forme di apprendimento utili a possibili innovazioni nei meccanismi decisionali e nelle azioni da intraprendere sul territorio.

In particolare, è emersa la volontà di numerosi attori, spesso già in rete fra loro, di abbandonare un approccio alle questioni secondo logiche di settore, per recuperare politiche territoriali integrate di sistema che già le sei visioni al futuro hanno cominciato a porre in essere.

Inoltre, soprattutto gli attori istituzionali che hanno preso parte al processo, riconoscono il ruolo di coordinamento attribuito alla Provincia e l'importante funzione che in tale direzione essa potrà svolgere.

Tra le esigenze emerse con maggiore chiarezza durante i forum, si ritrovano da una parte l'improrogabilità di condividere le conoscenze già disponibili; dall'altra la necessità di co-pianificare in un momento in cui sul territorio provinciale si affollano numerose azioni di pianificazione e programmazione.

Per rispondere a tali necessità, l'Ufficio di Piano ha già avviato un programma di diffusione di dati geografici e strumenti per la loro consultazione e aggiornamento, nel rispetto delle richieste

²³ Il tool impiegato per la creazione delle mappe cognitive è stato Inspiration®

emerse nel corso degli incontri e del ruolo di servizio che la Provincia deve svolgere nei confronti degli Enti sotto ordinati

Infine nella seconda fase di redazione di PTCP, si sono previsti tavoli tematici che discutano nel dettaglio le singole azioni di piano previste nella Bozza, cui parteciperanno portatori di interesse a vario titolo del territorio provinciale così come individuati nel corso dell'intero processo interattivo.

Conclusioni

Come già avvenuto in altre Province, la prospettiva di questo piano si pone nell'ottica di un progetto che, attivando forme collaborative fra soggetti territoriali e sociali, vuole introdurre nuove modalità cooperative di utilizzo e gestione delle risorse territoriali, associando ai saperi locali nuove tecnologie per trasferire e valorizzare le culture locali, favorendo processi di apprendimento collettivo e sviluppando nuove forme di socialità e di solidarietà sociale attraverso l'interazione fra diverse fasce delle strutture demografiche che caratterizzano i contesti locali⁴.

Il bilancio sull'esperienza sin qui condotta si è rivelato positivo perché ha prodotto molteplici effetti.

In primo luogo ha consentito all'Amministrazione Provinciale e al gruppo del PTCP, di prendere coscienza in maniera diretta delle problematiche che meritano maggiore attenzione e della loro distribuzione territoriale, nonché dei saperi locali di cui le comunità sono depositarie.

Inoltre, l'intero processo si è rivelato un meccanismo che, da una parte, ha attivato nuove forme di collaborazione e, dall'altra, ha posto le basi per formare prime linee di orientamento rispetto ad azioni e attività che la Provincia ha già ritenuto di avviare in ragione dei contributi emersi durante i forum .

¹⁴ Maciocco G. (2004), *PTCP di Cagliari*

Provincia di Prato: il Ptcp fra valutazione ed attuazione

Daniele Mazzotta

La scheda valutativa della biodiversità

Stato

La Provincia di Prato presenta una notevole diversità naturalistica e paesistica. L'analisi condotta attraverso gli ecosistemi nell'ambito degli studi per il PTC ha evidenziato un elevato livello qualitativo di naturalità e biodiversità per quanto attiene gli ecosistemi che interessano i rilievi dell'alta e media valle del Bisenzio, un importante ruolo ecologico – anche come ecosistemi filtro – delle aree vallive e dei rilievi della Calvana, del Monteferrato e della valle dell'Agna, una buona qualità dei rilievi collinari del Montalbano nonostante la forte antropizzazione legata all'agricoltura. Più critica, comprensibilmente, è la situazione delle aree naturali e agricole della Piana – che rivestono comunque un ruolo strategico per il mantenimento della connessione ecologica fra la parte montana del territorio provinciale e le colline meridionali. Per l'analisi scorporata dello stato delle risorse "flora" e "fauna" si rimanda ai quadri corrispondenti.

Valutazione degli effetti del Ptcp

La tutela della biodiversità ha un notevole spazio nell'ambito del P.T.C. E' però uno spazio che agisce molto tramite obiettivi di sistema funzionale (soprattutto il Sistema Funzionale Ambiente) e poco tramite le norme di tutela dell'integrità della risorsa. L'azione del Piano nei confronti della biodiversità è cioè più di governo, e quindi di tutela attiva, che di protezione, con l'esplicita intenzione di inserire la risorsa (e quelle collegate, in particolare Flora e Fauna) all'interno di un sistema circolare che giunga alla tutela passando per la conoscenza, anche diffusa, e quindi per l'educazione ambientale, e passando per lo sviluppo di un escursionismo specializzato e quindi per una connessione alla più generale offerta provinciale di aree ambientali e paesistiche di particolare pregio, di risorse culturali nonché di produzioni alimentari di qualità.

Per un altro verso la visione dell'intero territorio come sistema ecologico, dotato di biodiversità diffusa, induce nel Piano azioni, ancora una volta di governo, tese all'individuazione di corridoi ecologici nord-sud ed all'attribuzione di funzioni complementari e collaboranti alle residue aree agricole, anche della piana, il cui ruolo di riequilibrio è riconosciuto come invariante strutturale. Il P.T.C. si affianca quindi alla cospicua dotazione, in termini di superficie, di aree protette e quindi di risposte in atto, integrando la protezione da esse indotta con le azioni prima ricordate. Gli effetti del Piano si possono quindi considerare largamente positivi ma con alcune negatività indotte da un lato proprio dalla esplicita promozione della fruizione delle aree protette o comunque dotate di elevati livelli di biodiversità (la fruizione, quando non compatibile, costituisce una pressione potenziale, soprattutto sulla fauna), da un altro dalla scarsa disciplina di tutela dell'integrità che avrebbe forse potuto meglio indirizzare la particolare pianificazione di settore dei regolamenti e dei piani di sviluppo delle aree protette, anche sulla base di un più dettagliato Quadro Conoscitivo.

E' indubbio in tal senso che molto si potrà ancora fare per implementare ulteriormente gli studi sulla rete ecologica provinciale, come dimostrato dalle recenti (post-approvazione) banche dati sulle specie vegetali ad animali protette e dagli studi in corso sugli habitat. Alla luce di tali più approfondite conoscenze, come peraltro previsto dalle stesse N.T.A, sarà possibile portare a saldo totalmente positivo l'azione del Piano.

Scheda valutativa: le città e gli insediamenti urbani

Stato

La lettura dell'impianto dell'insediamento provinciale, delle sue dinamiche di medio periodo, delle sue "criticità" necessita di essere misurata su quella che è l'individuazione delle sue principali "invarianti" che ne hanno determinato l'assetto, la forma e le regole coevolutive rispetto al sistema ambientale e geografico. Tale analisi segnala come, in definitiva, il "virtuoso policentrismo", che ha strutturato il complesso sistema naturale su cui poggia il territorio provinciale abbia retto – con progressive e cumulative aggiunte - fino alle soglie della grande accelerazione industriale verificatasi nel primo dopoguerra.

In sintesi, per quanto riguarda il sistema insediativo provinciale nel suo insieme, il rapporto virtuoso fra forma territoriale, attività antropiche, ciclo delle risorse e loro uso si è potuto riprodurre sostanzialmente fino a quando – con lo sviluppo del modello organizzativo distrettuale – il forte *sprawl* urbano industriale non ha colonizzato in maniera crescente ogni interstizio del sistema dei borghi a ridosso del centro urbano e, successivamente, gran parte della piana e delle sue preesistenti insediative e rurali.

Le dinamiche demografiche ed insediative che avevano caratterizzato il sistema urbano provinciale fino all'inizio degli anni '90 sembravano avere effettivamente rafforzato la tendenza verso il policentrismo insediativo con un accrescimento particolare e per certi aspetti eccessivo dei comuni del Montalbano e anche di Vaiano. In realtà tale tendenza – che vedeva in sostanza una notevole flessione del tasso di crescita intercensuario del centro capoluogo e una perdita anche dei comuni dell'alta valle del Bisenzio - registra un'inversione di tendenza nell'ultimo periodo intercensuario con i segni di una cospicua ripolarizzazione verso il centro di Prato. Tale fenomeno appare fortemente connesso da un lato alle politiche residenziali ed edilizie che trovano nel Comune di Prato un forte accelerazione a metà degli anni '90 e, dall'altro, al congiunto flusso migratorio sia di origine extracomunitaria che dalla limitrofa area fiorentina ove il mercato residenziale manifesta non trascurabili elementi di rigidità e limitazione dell'offerta. Tale dinamica è peraltro anche da collegare alla debole offerta di servizi alla persona e per la mobilità che molti dei comuni della provincia presentano, ove, molto spesso, a fronte di notevole crescita dei residenti non si sono sviluppate adeguate politiche per il trasporto pubblico di livello metropolitano e provinciale ed una adeguata offerta di servizi sia di tipo commerciale che formativo, almeno per la prima scolarizzazione.

E' da osservare, comunque che, in particolare per la Val di Bisenzio, malgrado i fattori penalizzanti cui si accennava si assiste ad un importante ritorno insediativo che si esprime in una inversione del processo di declino residenziale. Tale ritorno se è in parte da collegare ad un fenomeno di reinsediamento dei primi immigrati verso centro tessile una volta raggiunta la pensione, dall'altro è anche esito di un apprezzamento e rivalorizzazione delle qualità ambientali del contesto vallivo e di un certo "rango urbano" raggiunto in particolare da Vaiano. Inoltre a ciò si collega uno specifico processo di recupero di alcuni borghi storici minori a fini residenziale e di alcuni importanti manufatti e complessi rurali ai fini del recupero e sviluppo di attività legate alla agricoltura e al turismo rurale. L'analisi aggregata dell'uso del suolo induce peraltro a fare alcune considerazioni di un certo interesse rispetto a quanto è stato osservato più sopra. Nel suo insieme il territorio provinciale – consistente in circa 36.553 ha - presenta in forma aggregata una netta prevalenza di territorio aperto destinato ad usi e funzioni di tipo agroforestale e di valorizzazione ambientale in genere. Oltre l'82% della superficie provinciale (30.068 ha) presenta queste caratteristiche con una superficie riconducibile a caratterizzazione boschiva che tocca il 56% di quella provinciale. Se poi a questo si aggiunge che la maggior parte del suolo urbanizzato è concentrato nella piana pratese – ed in particolare nella sua parte settentrionale - si può facilmente capire come l'enorme serbatoio di "territorio aperto" si configuri come una dotazione patrimoniale da custodire e, al contempo, da valorizzare come risorsa e fattore di diversificazione e sviluppo dell'intera economia provinciale.

Valutazione degli effetti del Ptcp

Nei confronti della risorsa Città ed Insediamenti gli obiettivi del P.T.C., sia di S.T.L. che di S.T.F., in risposta al quadro conoscitivo e sulla base delle volontà dell'Amministrazione, tendono ad esaltare il policentrismo e le identità locali favorendo il presidio antropico delle zone montane e l'incremento di servizi diffusi, promovendo la riqualificazione urbana, sia residenziale che produttiva, promovendo la salvaguardia ed il recupero dei centri storici, tendono inoltre a contenere il nuovo consumo di suolo privilegiando il recupero ed il riuso e tutelando gli spazi ineditati. Le invariati strutturali sono volte a tutelare il modello insediativo e territoriale, il ruolo del sistema produttivo soprattutto sul piano del knowhow, il peculiare paesaggio urbano del distretto tessile nei suoi valori storicamente consolidati.

Le norme sull'integrità delle risorse intercettano il patrimonio storico-urbano attraverso esplicite azioni di tutela dei centri storici. Il P.T.C. dedica, quindi, un intero capo delle N.T.A. al governo della risorsa Città ed Insediamenti, nell'ambito del quale, perseguendo gli obiettivi e le invariati definite nei sistemi territoriali locali, sono dettate prescrizioni puntuali per governare le diverse tipologie insediative: *centri antichi*, *insediamenti prevalentemente residenziali*, *insediamenti misti*, *insediamenti produttivi*. Dal punto di vista delle "localizzazioni" infine gli episodi più

significativi sono senza dubbio quello della previsione del nuovo presidio ospedaliero di Prato, i cui potenziali effetti impattanti sono compensati dalle prescrizioni relative sulle previsioni infrastrutturali e sulla contestuale realizzazione di un parco ospedaliero, e quello della previsione del parco archeologico di Gonfienti in "coabitazione" con l'Interporto. Il tema urbano è quindi affrontato dal P.T.C., in linea con le scelte strategiche e progettuali, in maniera coerente e completa e fondata su un solido quadro conoscitivo; le azioni relative, esplicitamente informate da scelte sostenibili, non possono che avere effetti potenziali positivi sulla risorsa città ed insediamenti.

Riguardo invece alla coerenza interna del Piano la valutazione non può per ora essere positiva: il coefficiente di coordinamento interno, che esprime il livello di connessione tra gli obiettivi e le prescrizioni, è estremamente basso (pari a 0,41, in relazione ad un minimo accettabile pari ad 1 e ad un massimo pari a 3). L'unica soluzione possibile per far fronte a tale criticità è nella redazione di obiettivi idonei al collegamento con prescrizioni attualmente "acefale" e, parallelamente, nella redazione di prescrizioni che consentano il raggiungimento di obiettivi sospesi su un quadro disciplinare non definito sul piano prescrittivo. La mancanza di obiettivi collegati ad alcune prescrizioni inoltre ha un effetto secondario non trascurabile: l'impossibilità di valutare gli effetti della norma sulle risorse ambientali.

Scheda valutativa della rete delle infrastrutture per la mobilità

Stato

La complessità di un sistema insediativo come quello della provincia di Prato, caratterizzato da così forti differenze di mix funzionali e di intensità di uso, da "picchi e gole" che si alternano sul territorio e nell'arco temporale della giornata, comportano, come si può facilmente immaginare, non pochi problemi di gestione del sistema infrastrutturale per la mobilità. Questo, oltretutto, in un'area ove si contano i più alti indici di motorizzazione pro capite italiani e ove si situa un modello produttivo post-fordista incentrato sull'estrema intensità delle interazioni commerciali (merci e persone).

In generale si può dire che le principali criticità del sistema infrastrutturale riguardano:

- una scarsa adeguatezza del sistema della mobilità alla compresenza di strutture commerciali, direzionali e produttive che ormai, in misura rilevante, caratterizza i più importanti insediamenti specialistici provinciali ed in particolare della piana pratese;
- la debole relazione, legata anche a comprensibili problemi gestionali, con la forma policentrica del sistema insediativo provinciale che rende scarsamente connessi in particolare –soprattutto dal punto di vista del trasporto pubblico- i centri situati alle "estremità" del territorio della provincia (Val di Bisenzio e Montalbano, ma anche Montemurlo);
- la complessiva debole offerta del trasporto pubblico con particolare riferimento alle possibilità di spostamento e interscambio gomma-ferro per la mobilità diretta verso la piana pratese e verso Firenze.

La situazione del traffico e della mobilità appare fortemente influenzata dalle dinamiche dell'area urbana pratese. Facendo astrazione dall'autostrada Firenze-Mare (che serve un traffico di circa 60.000 veicoli equivalenti/ giorno tra Prato Est e Prato Ovest), le direttrici che presentano i maggiori carichi veicolari –spesso superiori ai 30.000 veicoli eq./giorno, sono la Declassata e la Prima tangenziale. Si tratta di valori da ritenersi critici nel tratto della Declassata ancora organizzato ad unica carreggiata ed una corsia per senso di marcia. Lungo la Prima tangenziale, il traffico tende ad aumentare mano a mano che ci si avvicina alla Declassata, sulla quale invece si registrano carichi veicolari crescenti da Ovest verso Est. Ciò testimonia la forte attrazione svolta dallo svincolo di Prato Est, utilizzato da quasi 50.000 veicoli eq./giorno, prevalentemente diretti verso Firenze. Il ruolo quasi paritetico svolto dallo svincolo, rispetto al ramo occidentale dell'autostrada, fa sì che il tratto Prato Est-Firenze Ovest risulti il più trafficato dell'intero nodo autostradale fiorentino (quasi 100.000 veic.eq./giorno). In prospettiva va inoltre considerato che in quest'area sono destinati a gravitare anche i carichi veicolari generati dall'interporto, od stradati sulla Mezzana-Perfetti-Ricasoli e sulla Prato-Signa. Si profila con una certa evidenza la necessità di affrontare in termini prioritari il tema di un riassetto del nodo infrastrutturale con il fine di ridurre la pressione del traffico su Prato Est. Occorre osservare che i grandi temi della mobilità a scala metropolitana possono essere affrontati soltanto affiancando ai necessari adeguamenti della rete stradale, anche un forte potenziamento dei servizi ferroviari.

A tale proposito, il PTCP assume fin dalla fase conoscitiva le ipotesi e le strategie già attivate dai diversi soggetti: l'attivazione del servizio ferroviario metropolitano Pistoia-Prato-Firenze, secondo uno schema cadenzato ad alta frequenza, con realizzazione di nuove fermate a Mazzone-Montemurlo, Prato-San Paolo e Prato-La Macine; la ristrutturazione del servizio ferroviario regionale della Val di Bisenzio, secondo uno schema cadenzato semi-diretto a media frequenza, con realizzazione di nuove fermate a Prato-Santa Lucia, La Briglia e Carmignanello. Si assume pertanto come coerente con il quadro attuale il graduale rafforzamento della rete di trasporto pubblico urbano previsto dal Comune di Prato e dalla Provincia, che, a medio-lungo termine, dovrebbe assumere valenza territoriale, con innervamento dell'intero distretto tessile, ed attestamenti esterni a Montemurlo, Poggio a Caiano e Campi Bisenzio. A tale fine, appaiono strategiche le Linee ad Alta Mobilità (LAM) e i rispettivi nodi di interscambio, collocati lungo la Declassata.

Valutazione degli effetti del Ptcp

Alle notevoli criticità della mobilità nel territorio provinciale il P.T.C. risponde perseguendo obiettivi che si muovono su più piani: miglioramento dell'accessibilità complessiva interna ed esterna alla Provincia, incentivazione e potenziamento del trasporto collettivo, mitigazione degli effetti degli attraversamenti stradali nei centri urbani, separazione del traffico commerciale e industriale da quello privato, valorizzazione e potenziamento della rete ciclabile, integrazione delle diverse modalità di mobilità e delle diverse reti di trasporto, recupero e riqualificazione dei tracciati storici e della sentieristica. Come invarianti strutturali sono assunti i ruoli ricoperti dalle principali infrastrutture stradali e ferroviarie. Uno dei quattro Sistemi Funzionali è inoltre significativamente dedicato alla mobilità, tuttavia gli obiettivi relativi, pur estesi all'intero territorio provinciale a differenza di quelli di S.T.L. "specializzati" per Sistema Territoriale, non presentano significative diversità, o quanto meno integrazioni, rispetto a questi, rappresentando in tal modo una criticità di efficienza e di lettura all'interno del Piano. Anche nel caso delle infrastrutture, come in quelli degli insediamenti e del territorio rurale, una sezione delle N.T.A. è dedicata alle prescrizioni di governo della risorsa, prescrizioni che si affiancano a quelle del S.F. della mobilità.

In questo capitolo si precisano le modalità di governo della risorsa che è già stata trattata nella definizione delle *funzioni* della mobilità nel sistema funzionale. Queste prescrizioni organizzano l'apparato normativo sui tre livelli di progetto del sistema della mobilità definiti dal sistema funzionale: la rete sovralocale, la rete locale, i percorsi ciclopedonali ed escursionistici. Dal momento che nel PTC il progetto per la rete della mobilità è organizzato con progetti specifici, di rete e puntuali su ognuno dei tre livelli, le norme risultano riferite a questo livello di dettaglio del progetto. Le principali previsioni infrastrutturali riguardano la proposta di connessione "alta" tra Asse delle Industrie e Seconda Tangenziale, per specializzare e differenziare il trasporto su questa infrastruttura e sulla Declassata, la proposta di un nuovo casello "Prato Sud", la connessione dell'Asse delle Industrie con la Prato-Signa, il duplice ruolo dell'Interporto (sito infrastrutturale ed archeologico), l'adeguamento della SS. 325. Il P.T.C. affronta quindi questo tema di grande complessità con coraggio e compiendo un notevole sforzo conoscitivo (si vedano, oltre alla Relazione Analitica del Quadro Conoscitivo, anche i tre tomi di schede dedicate al network stradale, connesse alla rappresentazione cartografica) e rispondendo con scelte normative potenzialmente adeguate alle principali criticità rilevate; i suoi effetti sulla risorsa si possono quindi considerare largamente positivi, pur con le criticità accennate sull'eccessiva ripetitività degli obiettivi tra S.F. e S.T.L. e su un valore eccessivamente basso del coefficiente di coerenza interna, pari a 0,76.

Provincia di Chieti: la sperimentazione della VAS applicata al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

Luciano Nelli

A seguito di un accordo con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e il Dipartimento Ambiente, Reti, Territorio della facoltà di Architettura dell'Università di Chieti-Pescara, la Provincia di Chieti ha sottoposto il proprio Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) a Valutazione Ambientale Strategica.

La sperimentazione, autorizzata dal Ministero dell'Ambiente e affidata alla Provincia di Chieti per la pianificazione di area vasta e a quella di Modena per la pianificazione comunale, ha avuto come scopo quello di contribuire, attraverso la definizione di procedure e tecniche per l'applicazione della V.A.S., al recepimento della Direttiva Comunitaria 42/2001CE.

Questa procedura di valutazione, introdotta dalla citata Direttiva Comunitaria, prevede che i piani e i programmi dei governi centrali e locali vengano valutati dal punto di vista strategico-ambientale, aiutando così il decisore pubblico a disporre di uno strumento efficace per lo sviluppo sostenibile, prefiggendosi di valutare la capacità degli strumenti di pianificazione e di programmazione provinciale di perseguire uno sviluppo equilibrato del territorio garantendo un alto livello di attenzione alle tematiche ambientali, proprio nel perseguimento di un modello di sviluppo sostenibile in grado di evitare pericolose compromissioni del territorio, da trasmettere il più possibile integro alle future generazioni.

Non esiste infatti documento, atto o rapporto di una certa rilevanza che non faccia riferimento alla necessità di rendere compatibili con l'ambiente le diverse azioni umane, esercizio che affonda molto spesso le proprie radici in una pianificazione territoriale in grado di definire in modo concreto le basi di coerenza spaziale dello sviluppo socio-economico e culturale.

L'applicazione sperimentale della V.A.S. al P.T.C.P. di Chieti è stata sviluppata da una équipe di esperti ricercatori provenienti da diverse Università italiane e diretti dal prof. Alessandro Busca dell'Università di Chieti-Pescara e ha visto la collaborazione dei settori Urbanistica e Pianificazione Territoriale e Ambiente della Provincia, e della ARTA Abruzzo.

Più in dettaglio, la VAS applicata al PTCP ha permesso di approfondire e orientare questo importante strumento di pianificazione territoriale verso logiche innovative di integrazione ambientale nei processi decisionali.

Un elemento che merita di essere considerato è che il PTCP della Provincia di Chieti è stato apparentemente sottoposto a VAS dopo la sua approvazione, e non fin dal suo avvio, come suggerisce la Direttiva.

In realtà il PTCP è stato pensato e sviluppato come un Piano Processo, di impianto strategico, la cui definizione di approfondimento, operativa e regolativa, di implementazione progettuale quindi, è affidata a strumentazioni di progettazione integrata che man mano si stanno ponendo in essere.

Ed è appunto attraverso questi strumenti implementativi che il PTCP ri-orienta i propri obiettivi, li integra, li perfeziona e li definisce ulteriormente, anche grazie all'applicazione della VAS fin dal processo decisionale.

In questa ottica la VAS è stata applicata a tre progetti strategici (e di conseguenza al PTCP stesso), quali:

- il Piano Territoriale delle Attività Produttive (PTAP)
- Progetto Agricoltura
- La rete ecologica provinciale

Il gran lavoro compiuto ha permesso di verificare la metodologia di VAS applicata agli strumenti di pianificazione di area vasta, di mirare e ottimizzare i modelli e gli indicatori, nonché di orientare i progetti strategici in via di definizione.

Il progetto inoltre ha comportato due importanti attività:

- la ricerca dei dati
- il processo di comunicazione.

Entrambe queste fasi, necessarie e fondamentali per la buona riuscita dei lavori, hanno comportato un notevole impegno in termini organizzativi e di risorse, ma hanno prodotto risultati di eccellenza.

Per quanto riguarda la ricerca dei dati è stato di fondamentale importanza stringere accordi di collaborazione e ricerca con i "detentori" ufficiali dei dati stessi, in particolare con l'ARTA (Agenzia Regionale di Tutela Ambientale), l'INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria), l'ALESA (Agenzia Provinciale per l'Energia), i Consorzi ASI (Aree di Sviluppo Industriale) e lo stesso Ateneo "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara.

Per quanto riguarda il processo di comunicazione, altro tassello fondamentale del processo di VAS, la Provincia si è attivata da subito con una intensa campagna divulgativa e di partecipazione, oltre che di comunicazione istituzionale. Questa attività ha avuto inizio con:

- la Conferenza di avvio della Valutazione Ambientale Strategica applicata al PTCP del 6 marzo 2003
- la presentazione dell'iniziativa al Forum della Pubblica Amministrazione di Roma del 2003
- la presentazione al Convegno di chiusura della ricerca nazionale sulla VAS presso la Facoltà di Architettura di Roma nell'aprile 2003
- la Conferenza sullo stato di avanzamento dei lavori tenutasi a Chieti il 21 maggio 2003
- gli incontri con la Provincia di Modena del 2003 e 2004
- i numerosi incontri sul territorio della provincia, in particolare a Chieti, Lanciano e Vasto
- la presentazione dei risultati della sperimentazione alla quinta Rassegna Urbanistica Nazionale dell'INU, a Venezia;

nonché attraverso la realizzazione di depliant, materiale divulgativo distribuito durante i convegni e gli incontri, e la realizzazione di un portale Internet interattivo.

I risultati della sperimentazione sono di sicuro valore e interesse e saranno presto oggetto di disseminazione e divulgazione a livello nazionale, così come espressamente richiesto dalle vigenti Direttive Ministeriali ed Europee, anche mediante la pubblicazione di un Dossier di Urbanistica Informazioni.

Lo stato attuale del Processo: il PTCP e le iniziative in atto

Come già accennato il PTCP è stato sottoposto a VAS attraverso i suoi progetti strategici, in particolare il Piano Territoriale delle Attività Produttive, il Progetto Agricoltura e il Progetto della Rete Ecologica Provinciale.

Senza entrare nel merito più squisitamente tecnico dei Progetti in essere, si può affermare che per ognuno di essi la VAS ha fornito indicazioni operative di indirizzo e ha prodotto approfondimenti regolativi alla Normativa tecnica di attuazione del PTCP.

Appare invece indispensabile, allo stato attuale delle cose, andare oltre il gran lavoro realizzato e soffermarsi su alcuni temi che sono venuti alla luce durante questa fase di sperimentazione, evidenziando alcune "criticità" o problemi che meritano di essere affrontati e risolti.

Primo tra tutti il comprendere come la VAS possa entrare fin da subito nella dimensione legislativa sia nazionale che regionale.

Anche nella Regione Abruzzo, infatti, si sta provvedendo alla redazione della Nuova Legge Urbanistica regionale.

Tale Legge introduce all'art. 7 uno strumento, "La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi", che "quale esito dei processi di formazione, perfezionamento e scambio delle conoscenze istituzionali, locali e di progetto, rappresenta il quadro dinamico e perfettibile della conoscenza condivisa per lo svolgimento delle attività di pianificazione."

Seguendo, all'art. 17, il testo della nuova LUR precisa che "La Carta dei luoghi e dei paesaggi e gli indicatori ad essa correlati costituiscono la base per la redazione di Rapporti necessari alle valutazioni di compatibilità ed inoltre per:

- la Valutazione Ambientale Strategica di cui alla direttiva U.E. 42/01;
- la Valutazione d'Impatto Ambientale di cui alle Direttive C.E 337/85 e 11/97;
- la Valutazione d'Incidenza di cui alle direttive C.C. 409/39 e 43/92"

Queste sono le indicazioni di legislazione regionale riguardanti la VAS, sulle quali occorre opportunamente riflettere, per accrescere il quadro di chiarezza metodologica alla luce delle esperienze in atto a livello nazionale. A tale scopo sono previsti degli incontri con la Regione per identificare meglio i caratteri di innovazione, i modelli applicabili e la piena aderenza alla Direttiva Comunitaria, in un processo condiviso di esperienze e di trasferimento delle conoscenze.

Altro tema di notevole interesse, da affrontare in tempi rapidi, riguarda la pianificazione urbanistica di livello comunale. Non tanto per i comuni di media dimensione, ma soprattutto per quelli di piccola e piccolissima dimensione, si apre un fronte potenziale di ulteriore difficoltà alla definizione dei processi regolativi delle trasformazioni territoriali.

In Provincia di Chieti il PTCP ha identificato un Tessuto Insediativo Diffuso, che coincide con una rete territoriale di Comuni e territori di piccolissima dimensione demografica, compresi tra i 100 e i 2000 abitanti. Tale rete rappresenta circa il 70 % dell'intero territorio provinciale.

Appare chiaro come in tali realtà sia già di per sé difficile avere le condizioni utili per la predisposizione di Strumenti Urbanistici Generali (PRG), data la enorme esiguità delle risorse economiche a disposizione dei Bilanci comunali, situazione potenzialmente ancora più complessa nel momento in cui ci si trova a dover predisporre la VAS a tali piani.

Occorre probabilmente ragionare su un livello diverso, quello dell'effettiva incidenza delle trasformazioni territoriali in tali realtà e quello del "servizio" che una Provincia può erogare a supporto di tale imprescindibile processo di VAS.

Come parziale risposta a tale "criticità" la Provincia intende operare su due aspetti strettamente interrelati: la copianificazione e la carta dei servizi, due momenti strategici di "servizio" al territorio.

La copianificazione è disciplinata dall'Art. 58 delle NTA del PTCP che recita:

"Con riferimento al principio di sussidiarietà, la pianificazione territoriale provinciale tende a sviluppare nel rapporto con i Comuni della Provincia e con le altre Province, esperienze di copianificazione, intese come iniziative concertate, coordinate ed integrate, a livello di rapporti istituzionali, per l'elaborazione in forma associata, la formazione e l'attuazione dei Piani urbanistici, dei Piani di Settore e dei Progetti Speciali Territoriali. In particolare, ed in coerenza con quanto disposto dagli Artt. 43, comma 2, e 43 bis della L.R. 11/1999, la Provincia si attiva per la predisposizione di specifiche forme di consultazione e di indirizzo preventive, utili e necessarie per la predisposizione degli strumenti urbanistici generali dei Comuni."

Già dal testo della norma appare evidente il carattere di "Servizio" che la Provincia intende offrire ai Comuni, mettendo tra l'altro a disposizione degli stessi non solo il bagaglio conoscitivo delle analisi e delle ricerche tematiche territoriali condotte fino ad ora, ma anche la professionalità tecnica e amministrativa delle risorse umane presenti negli Uffici provinciali, organizzate nel costituendo Ufficio del Piano.

La carta dei Servizi rappresenta in tale senso l'insieme delle conoscenze e delle professionalità a disposizione nei processi di copianificazione con i Comuni e gli altri Enti territoriali.

Come ultimo punto da toccare, per completare il quadro dello stato del processo, riguarda i momenti di sviluppo e di progresso dell'iniziativa.

Per prima cosa appare fondamentale continuare nello stretto e proficuo rapporto con il Ministero dell'Ambiente per accrescere (reciprocamente) le conoscenze e sviluppare ulteriori attività comuni. Tra queste attività sono previste la pubblicazione del rapporto conclusivo sulla sperimentazione della VAS (da pubblicarsi con un numero di Urbanistica Informazioni dell'INU), la federazione della Provincia di Chieti al Portale cartografico nazionale dell'Atlante Italiano, nonché una continua attività di assistenza tecnica e di monitoraggio e valutazione dei progetti in essere.

Come secondo momento risulta indispensabile operare in sinergia con la Regione Abruzzo per la definizione (metodologica e sul piano dei contenuti) della Carta dei Luoghi e dei Paesaggi, quale fondamentale supporto a scala provinciale per le attività di copianificazione e di "servizio" che la Provincia pone già in essere, e di necessario riferimento per l'applicazione della VAS agli strumenti di livello comunale.

Ultimo momento di sviluppo riguarda, in stretta relazione con quanto appena accennato, la realizzazione di uno strumento integrato per la definizione delle condizioni di "rischio localizzativi degli insediamenti umani".

Il progetto si pone l'obiettivo di individuare e censire gli elementi potenziali del rischio localizzativo (esclusi quelli derivanti dai vincoli territoriali sovraordinati) al fine di prevenire il costo sociale degli insediamenti, in termini di pericoli per la salute pubblica, sociale ed ambientale, e di compromissione degli ambienti naturali. L'iniziativa si colloca naturalmente come ulteriore implementazione del processo VAS del Piano territoriale, sviluppandone molte parti significative, soprattutto per ciò che riguarda gli indicatori socio-ambientali.

Il progetto prevede il coinvolgimento di Enti e strutture di ricerca con le quali la Provincia ha già in essere Protocolli di Intesa per attività di ricerca e collaborazione, quali l'Ateneo D'Annunzio (in particolare in questo caso la facoltà di Medicina), l'INEA, l'ARTA, l'ALESA, la stipula di nuovi protocolli con l'ARSSA e il Consorzio Mario Negri Sud, nonché attività di ricerca di finanziamenti comunitari per il prosieguo dell'iniziativa.

La partecipazione nel governo del territorio: la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT) del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna

Gabriele Bollini

Premessa

Le più recenti normative, sia a livello nazionale che regionale, indicano il Piano Territoriale di Coordinamento a livello provinciale (PTCP) e il Piano Strutturale o Regolatore Generale a livello comunale (PSC/PRG) come i quadri di riferimento entro cui stabilire le direttive strategiche per il coordinamento del territorio su tutti i temi di carattere di area vasta e comunale: dall'uso del suolo, alle infrastrutture, ai trasporti, al paesaggio e all'ambiente. Sia il PTCP che il PSC/PRG si occupano delle principali scelte di medio-lungo termine: quindi non solo quelle relative alla gestione delle risorse naturali e alla salvaguardia dell'ambiente in senso stretto, ma anche quelle relative alla tutela del patrimonio culturale, storico e paesaggistico, oltre alla mobilità, alle infrastrutture e ai servizi per le imprese e per i poli di sviluppo terziario e residenziale. In definitiva in entrambi convergono le problematiche di medio-lungo termine in campo economico, sociale e ambientale.

L'Agenda 21 locale quale processo per implementare politiche di sostenibilità e come pratica di condivisione delle scelte all'interno dei Forum ha una stretta correlazione con le politiche di piano

La VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) e la VAS (Valutazione Ambientale Strategica), introdotte da due distinte direttive comunitarie, sono processi autonomi e diversi per finalità, soggetti, tecniche e risultati. Essi debbono tuttavia essere posti tra loro in relazione "virtuosa", allo scopo di cogliere la straordinaria opportunità che si offre di orientare piani e programmi verso obiettivi di sostenibilità e, insieme, di migliorare l'efficacia con cui la VIA può perseguire il suo obiettivo istituzionale, che consiste nell'evitare, minimizzare e compensare gli impatti dovuti alla realizzazione di progetti e opere. Agenda 21 Locale, VIA e VAS sono strumenti diversi, variamente normati e implementati, posti in modo non organico tra loro, che prevedono specifiche e assai differenziate procedure di partecipazione dei cittadini.

Affinché la valutazione possa raggiungere l'obiettivo di "*garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile*" (Dir. 2001/42/CE), il processo di valutazione deve divenire parte integrante del processo di formazione dello strumento di pianificazione e programmazione: dall'assunzione degli obiettivi, all'elaborazione delle politiche e azioni, all'assunzione delle scelte di piano. A questo scopo, essa deve essere effettuata "*durante la fase preparatoria ed anteriormente all'adozione del piano o del programma o all'avvio della relativa procedura legislativa*" (dir. 2001/42/CE, art. 4)

L'obiettivo dell'applicazione della VAS-VALSAT non è quindi di valutare la bontà delle scelte, ma di valutare gli effetti cumulativi e gli impatti per scegliere tra differenti azioni e tra politiche alternative quelle che permettono, opportunamente combinate, di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità nelle politiche, nei piani e nei programmi. Quindi un processo di valutazione a supporto della pianificazione territoriale e urbanistica nelle sue varie fasi: dalla definizione degli obiettivi, ideazione/progettazione, all'implementazione/realizzazione delle azioni/misure. Si tratta di un processo volto a combinare, interpretare e trasferire conoscenza da diversi ambiti scientifici, allo scopo di affrontare il problema ambientale evidenziandone tutte le implicazioni.

L'articolazione della VALSAT del PTCP

La VALSAT si configura come un *processo continuo* articolato in fasi successive:

- VALSAT *ex-ante*, ha lo scopo di preparare e adottare i piani, dei quali è parte integrante. Essa valuta la situazione ambientale delle aree oggetto degli interventi, le disposizioni volte a garantire il rispetto della normativa comunitaria in materia di

ambiente, i criteri e le modalità per l'integrazione delle tematiche ambientali nelle Misure e nelle Azioni dei Fondi Strutturali;

- *-VALSAT in itinere*, al fine di ponderare i primi risultati degli interventi realizzati (nella fase attuativa del piano). Essa valuta la coerenza con la valutazione ex ante, la pertinenza degli obiettivi e il grado di conseguimento degli stessi; valuta altresì la correttezza della gestione finanziaria nonché la qualità della sorveglianza e della realizzazione;
- *-VALSAT ex-post*, che valuta l'efficacia e l'efficienza degli interventi, il loro impatto, la coerenza con la valutazione ex ante; valuta inoltre i successi e gli insuccessi registrati nel corso dell'attuazione, le realizzazioni ed i risultati, compresa la loro prevedibile durata.

Dal punto di vista metodologico, è stata fatta la scelta di separare in due fasi - temporali e di contenuto - la VALSAT ex ante. Come prima *valutazione preventiva del documento preliminare* si ritiene necessario predisporre una *valutazione qualitativa* finalizzata a:

- Definire obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale, gli obiettivi generali e specifici del PTCP, le politiche-azioni proposte nel Documento preliminare di Piano per il raggiungimento di tali obiettivi;
- verificare le interazioni e le congruenze tra obiettivi di Piano e obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale e la congruenza interna delle scelte di piano;
- fornire considerazioni e suggerimenti per eliminare e/o mitigare le interazioni e gli effetti negativi.

La valutazione qualitativa

La fase qualitativa del processo di valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del PTCP è stata suddivisa in passaggi successivi:

- *Definizione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale*
- *Definizione di obiettivi e politiche-azioni del PTCP*
- *Elaborazione di schede tematiche di approfondimento*

La valutazione quantitativa

La valutazione quantitativa di sostenibilità ambientale e territoriale ha l'obiettivo di quantificare gli effetti delle strategie e delle politiche-azioni del Piano rispetto agli obiettivi di sostenibilità assunti, attraverso l'individuazione di indicatori da confrontarsi con *target* di riferimento. In sostanza, si tratta di superare l'approccio delle previsioni tradizionali basato sull'estrapolazione di tendenze, per proporre un *approccio per scenari* basato sull'analisi e il confronto delle possibili alternative.

Il monitoraggio in itinere

La VAS si configura come uno strumento di supporto al processo decisionale che non si chiude con l'approvazione del piano, ma costituisce il processo di piano vero e proprio volto a garantire la sostenibilità delle scelte dell'amministrazione. A tale scopo, si è proceduto innanzitutto ad una prima scrematura degli indicatori elaborati in occasione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente, che ha costituito un importante momento conoscitivo. Il modello di analisi adottato si scompone nelle fasi di seguito descritte:

- *Scelta degli indicatori*
- *Definizione degli obiettivi del PTCP*
- *Esplicitazione di un target di sostenibilità*
- *Definizione delle dinamiche evolutive e/o stato attuale*
- *Valutazione*

In conclusione si può affermare che ci sono tutte le condizioni e gli elementi per un forte legame fra i processi di Agenda 21 Locale e il relativo Forum - ovvero la fase pubblica e partecipativa di Agenda 21. Il Forum di Agenda 21 Locale, appositamente costituito per predisporre il Piano di azione locale per lo sviluppo sostenibile e nel quale sono presenti tutti gli *stakeholders* (associazioni di categoria, sindacati, imprenditori, associazioni ambientaliste, dei consumatori, del volontariato, istituzioni ed enti, università, ecc.) può realisticamente rappresentare uno strumento di interazione e di condivisione delle scelte.

Su questo punto si gioca la scommessa e la credibilità dei processi di Agenda 21 Locale avviati, per i quali il Forum di Agenda 21 può rappresentare l'opportunità per gestire al meglio la fase fondante della Valutazione Ambientale Strategica. Durante il processo di formazione del PTCP di Bologna si è perseguita la modalità consueta delle consultazioni mirate e separate, minimizzando le potenzialità della VALSAT come processo partecipato e come fattore di diffusione dell'informazione, dell'educazione e della cultura ambientale, nonché di riqualificazione del rapporto tra istituzioni e cittadini.

* Questa scheda di sintesi è stata estratta dal testo dal medesimo titolo elaborato da Gabriele Bollini e Simona Tondelli per il volume: ***“Città e ambiente tra storia e progetto”*** a cura di Vanni Bulgarelli, Franco Angeli Editore, Milano 2004.

(Testo non rivisto dagli autori)

Rischi e pericolosità naturali nella pianificazione d'area vasta

Mario Panizza

Vorrei avviare questa comunicazione con alcune precisazioni di carattere concettuale e metodologico.

Per quanto riguarda la definizione di **area vasta**, nel settore delle pericolosità e dei rischi naturali (ma anche antropici), le aree di influenza possono essere difficilmente definite da limiti amministrativi, perché dipendono e si differenziano a seconda delle cause della pericolosità (oltre che delle caratteristiche della vulnerabilità). Cause e caratteristiche varie e variabili nello spazio e nel tempo.

La scarsità di chiarezza su questo concetto può condurre, ad esempio, a una concezione di difesa del suolo, che privilegia la realizzazione di opere settoriali piuttosto che la gestione complessiva o integrata del territorio.

Altre precisazioni di carattere concettuale e conseguentemente metodologiche riguardano il **rischio**.

Per quanto riguarda la **tipologia**, i rischi possono essere suddivisi in naturali ed antropici: i primi si manifestano in modo improvviso, come un terremoto, oppure lento, come la desertificazione; i secondi possono essere di tipo ambientale, come la deforestazione, oppure tecnologico, come l'inquinamento.

Un'altra precisazione riguarda la **definizione di rischio (specifico)**: grado di danneggiamento materiale (anche in termini di vittime) o di perdita di funzionalità per un certo elemento a rischio, in funzione della sua vulnerabilità, in conseguenza di un particolare fenomeno di pericolosità.

Ove per **pericolosità**: probabilità che avvenga un fenomeno di dissesto in una certa area ("susceptibilità"), con una certa "frequenza" e di una data "intensità".

Ove per **vulnerabilità**: attitudine di un certo elemento (facente parte di tutto ciò che esiste di antropico in un certo territorio) a subire un danno. Questo è quantificabile sia in termini di danni materiali (anche vittime) o d'interruzione di servizio, sia come conseguenze indirette, anche di tipo psicologico, difficilmente quantificabili.

Rischio totale: quantificazione del rischio specifico in termini di costi, in relazione al valore dell'elemento vulnerabile (costo di vittime, di distruzioni, di riparazioni, d'interruzioni di destinazione d'uso, di tipo sociale ecc.).

Il rischio quindi non dipende soltanto dalla pericolosità, ma anche, in maniera più o meno consistente, dalla **vulnerabilità**: dalla resilienza delle strutture e delle infrastrutture, dalla concentrazione di persone in aree industriali, turistiche, scolastiche ecc., dall'espansione edilizia in aree al limite della pericolosità, dall'organizzazione sociale in termini di prevenzione, di educazione ambientale e di protezione civile.

Si può constatare che con il tempo va progressivamente aumentando il grado di complessità della società moderna nei confronti dei disastri naturali ed antropici. Da ciò la necessità di una gestione integrata del territorio che sappia coniugare sviluppo e sicurezza; in altre parole non si può più procrastinare l'adozione di un modello di **società sostenibile**, che contemporaneamente non sia anche tutelata dai rischi naturali. Non è oggi più possibile confinare il problema dei disastri ad una mera politica di gestione delle emergenze.

La **valutazione del rischio** deve dunque passare attraverso l'analisi dei rapporti, che intercorrono fra le varie forme di vulnerabilità e i diversi fenomeni di pericolosità possibili in un certo territorio.

Poiché, infine, il rischio dipende essenzialmente dalle sue componenti di pericolosità e di vulnerabilità, le possibilità di una sua **mitigazione** devono procedere attraverso interventi nei confronti dell'una o dell'altra, o di entrambe.

Il sistema d'intervento nella **pianificazione** della protezione dai rischi è notoriamente basato su quattro fasi:

- la previsione,
- la prevenzione,
- l'emergenza,
- il ripristino.

Fra queste componenti è necessario dedicare il massimo impegno, sia in termini di cultura, che di risorse, alla **previsione** ed alla **prevenzione** e bisogna comunque superare la logica dell'imprevidenza, dell'emergenza, dell'intervento riparatore dei danni, che può essere stato anche occasione politica per l'acquisizione di spazi di consenso.

Per quanto riguarda le misure di difesa da adottare, la loro scelta dipende da una valutazione delle garanzie e dei livelli di mitigazione e da un calcolo dei costi degli interventi. Nel caso di opere pubbliche, dovrà essere effettuata una scelta "politica", attraverso l'adozione di una **soglia di rischio**. Questa, in relazione all'intensità e alla frequenza del rischio stesso, è tanto più onerosa quanto è più alta: una soglia elevata significa programmare misure di difesa contro fenomeni più intensi, anche se probabilmente meno frequenti. L'adozione della soglia di rischio è pertanto una scelta politica fra diverse priorità di carattere sociale ed economico.

A questo punto si pongono alcuni problemi essenzialmente di tipo "politico".

1 – Ottimizzazione e integrazione delle conoscenze sui rischi. Si rende necessario uno stretto rapporto fra i risultati acquisiti dalle indagini tecnico-scientifiche (università, enti di ricerca, organismi territoriali, consulenze professionali ecc.) e la gestione della cosa pubblica.

2 – Sensibilizzazione alla problematica dei rischi. La conoscenza dell'ambiente e dei fenomeni naturali, che ne regolano l'evoluzione, non è più un problema solamente scientifico, da affrontare e discutere in ambiti specifici e ristretti, ma è diventato una delle più importanti ed urgenti sfide sociali e quindi politiche. Nel caso specifico è indispensabile far conoscere ai cittadini le problematiche dei rischi naturali. Le modalità sono quelle dell'informazione, della conoscenza, della divulgazione, della sensibilizzazione e quindi della coscienza. Informazione che non deve essere allarmismo: bisogna evitare le semplificazioni dilettantistiche, le schematizzazioni precostituite o le facilonerie giornalistiche, che purtroppo seguono ad ogni catastrofe, che recano sconcerto e confusione nell'opinione pubblica e che ostacolano un corretto approccio ai problemi.

3 – Individuazione e proposte di azioni di pianificazione. Si tratta di effettuare una cernita, un confronto e un'integrazione dei dati e dei risultati derivanti dalla documentazione di base esistente e di individuare delle azioni di mitigazione dei rischi, attraverso interventi di riduzione sia della pericolosità, che della vulnerabilità. Bisogna superare possibili divari o sconnessioni fra conoscenze tecnico-scientifiche e misure applicative di progettazione e di pianificazione; parimenti bisogna evitare azioni settoriali o parziali, che non tengano conto del contesto integrato del territorio.

4 – Co-partecipazione e condivisione delle scelte. Si rende indispensabile un'informazione verso i cittadini circa il percorso logico che ha portato a formulare le proposte di pianificazione per una mitigazione dei rischi. Eventuali vincoli, oneri finanziari e norme debbono risultare preventivamente condivisi attraverso un confronto fra danni, costi e soglie del rischio, da un lato, e misure di difesa e benefici attesi dall'altro. Ogni scelta dovrebbe essere partecipata e non imposta o superficiale. In definitiva, la condivisione delle scelte non può prescindere da un'azione costante e diffusa d'informazione ed educazione, in grado di dare ai cittadini gli opportuni strumenti di conoscenza.

Naturalmente un progetto così complesso e così coinvolgente, non può essere affrontato in modo episodico od occasionale, sulla spinta, ad esempio, di fenomeni particolarmente perturbanti (violenti terremoti, eruzioni vulcaniche, alluvioni, inquinamenti ecc.), ma deve far parte di un programma articolato e continuo, con elementi scientifici certi, con dati essenziali. La conoscenza diventa il tessuto razionale idoneo a costruire una logica, e quindi una politica, di corretto utilizzo, cioè di una tutela-valORIZZAZIONE, in un'intelligente integrazione degli interventi, sia di protezione che di promozione culturale, sociale, turistica ed economica. Tale progettazione integrata non deve però limitarsi a mettere in risalto conoscenze e patrimoni già acquisiti, ma deve tendere ad approfondire anche idee magari appena intuite, utilizzando possibilmente forze e risorse locali, coinvolgendo in un ruolo privilegiato i giovani e gli anziani: i primi nella fase scolastica e in quella professionale; i secondi nella conservazione della

memoria e nella trasmissione di valori, utilizzando il passato in funzione del futuro. Occorre quindi una fase di "**comunicazione culturale**" che porti le diverse comunità sociali a chiedere una spinta vigorosa verso soluzioni a lungo termine e a respiro integrale.

Piani urbanistici, partecipazione e insediamenti in area vasta

Anna Marson

Il *frame* attuale delle leggi urbanistiche, o di governo del territorio, regionali:

- autonomia dei diversi livelli di governo delle trasformazioni
- auto-valutazione degli esiti delle scelte
- concertazione e partecipazione
- piani urbanistici articolati in piani strutturali (esplicitazione delle strategie di medio-lungo periodo in relazione alla struttura complessa di ciascun territorio) e operativi (azioni di mandato)
- apertura alla perequazione (diritti di edificazione, ICI...)

La congiuntura (?) nazionale:

- proprietà privata dei suoli = diritto a edificare (sancito dai ricorrenti condoni, dalla privatizzazione dei beni comuni residui, ecc...)
- edilizia = unica industria nazionale che "tira" (alla faccia della manodopera in nero o grigio, degli infortuni sul lavoro, dei danni collaterali provocati all'ambiente e dei costi diretti e indiretti per la collettività) e che come tale va agevolata nel pubblico interesse (malgrado il venir meno di qualsiasi 'fabbisogno' edilizio, e l'incapacità di soddisfare i segmenti di domanda inevasa o 'strozzata' dal mercato: immigrati, studenti, giovani coppie con lavori più o meno precari, anziani non autosufficienti)
- "immobiliaristi" = ceto imprenditoriale (?) emergente, che valorizza la rendita delle attività produttive già possedute (delocalizzate e/o vendute), oppure che dipende dai favori di banche e altri finanziatori più o meno legali; nei casi migliori, operatori che si muovono sul territorio alla ricerca delle migliori opportunità da sfruttare
- nuova legge-quadro nazionale sul governo del territorio (legge "Lupi") che abolisce gli standard nazionali, introduce il silenzio-assenso per qualsiasi intervento edilizio e mette la negoziazione tra proprietari dei terreni e ente locale alla base del sistema di pianificazione.

La situazione degli enti locali:

- concentrazione dei poteri di rappresentanza istituzionale nel/-la Sindaco/-a
- svuotamento delle funzioni all'origine del Comune moderno (gestione dei servizi pubblici) oggi controllate da Spa generalmente più potenti del Comune stesso
- tagli ricorrenti nel trasferimento dei finanziamenti pubblici dai livelli centrali di governo
- Ici, principale risorsa libera da vincoli di destinazione, come coazione all'estensione delle aree edificabili
- scarso potere di contrattazione nei confronti di promotori immobiliari locali (è ormai difficile scaricare la responsabilità di eventuali veti su altri livelli di governo, che non li possiedono più) ed esterni (che possono minacciare di andarsene altrove)
- nessun potere di co-decisione delle infrastrutture di interesse nazionale (legge obiettivo); sfruttamento delle stesse per nuove urbanizzazioni come compensazione (sigh!)
- competenze provinciali diverse da quelle comunali (e quindi necessarie per integrare le prime) ma limitate da vari problemi e pregiudizi (prevaricazione 'prefettizia' sui comuni minori e subalternità al capoluogo, maggiore distanza fisica e simbolica dalla gente e dai problemi quotidiani rispetto ai Comuni, tendenza di molte amministrazioni regionali a negoziare direttamente con i Comuni chiamando la Provincia ad accordi conclusi) che tendono a relegarle a servizio accessorio tra neocentralismo del governo regionale e pretesa autonomia comunale

I piani urbanistici, oggi

- piani urbanistici tuttora intesi essenzialmente come strumenti per prevedere nuovi volumi edificabili, al di là dei nuovi linguaggi (forte discrasia fra linguaggio e contenuti)
- previsioni di sviluppo insediativo ormai prive di qualsiasi relazione con il fabbisogno atteso o attendibile, o con analisi di sviluppo socio-economico seriamente fondate
- nuovi requisiti conoscitivi e valutativi richiesti dalle leggi regionali più recenti, ma infinite deroghe specifiche anche nei contesti più avanzati (ad esempio, Toscana: dove Comuni privi di PS ai sensi della LR 5/95, men che meno della LR 1/05, possono

ancora redigere Varianti ai vecchi PRG) e deroghe generalizzate in altri contesti (ad esempio, Veneto: dove la Regione ha già approvato due norme che rinviando l'applicazione della LR11/04)

- nuovi requisiti conoscitivi dei piani e delle varianti generali spesso interpretati in modo burocratico da tutte le parti istituzionali in causa
- ricorso generalizzato a varianti parziali, con le quali vengono assunte gran parte delle decisioni che contano
- concertazione praticata in modo anche eccessivamente diffuso (specie con i proprietari dei terreni)
- partecipazione vissuta come dovere, o come vetrina ben definita e controllata, peraltro solo in riferimento ai piani generali

Il governo delle trasformazioni (e quindi degli insediamenti) in area vasta

- chi le governa? Formalmente (per ora) nell'ordine: Comuni, Provincia, Regione. Di fatto (già ora), delle *coalition for growth* formate da promotori edilizi, amministratori locali, referenti politici a vari livelli
- gli esiti sono evidenti: consumo di territorio per la costante ricerca di suoli a minor costo e con minori vincoli, moltiplicazione delle esternalità negative, assenza di economie di scala, richiesta di nuovi investimenti (pubblici) in infrastrutture
- problemi a legittimare un coordinamento a livello di area vasta (vedasi casistica Ptcp: normative assenti o deboli, ricorsi dei Comuni contro norme vincolanti, ecc.) e conseguente assenza, ad esempio, di sperimentazioni significative di compensazione dell'ICI
- interpretazioni discordanti di ciò che può essere legittimamente governato attraverso i Ptcp: dalle sole infrastrutture di competenza provinciale (cui ora si aggiunge la disciplina paesaggistica) al ruolo del territorio nel futuro ipotizzabile di sviluppo locale
- i Ptcp non sono la semplice somma dei piani urbanistici comunali ma, in ogni caso, l'azione provinciale tende a trovarsi schiacciata tra le richieste dei Sindaci, dei portatori d'interesse abituati a ottenere ascolto istituzionale, e le politiche regionali

Perché aprire alla partecipazione la pianificazione di area vasta

- per arricchire la conoscenza del territorio, dei suoi attori e delle rispettive progettualità
- per introdurre nuovi attori nell'arena decisionale attuale (Sindaci, Regione, i soliti portatori d'interesse), e cambiare quindi definizione dei problemi, visioni prospettiche e soluzioni specifiche (trovando altresì nuovi alleati per legittimare innovazioni altrimenti difficili)
- per portare le competenze provinciali (quelle ambientali, ad esempio) più vicine ai cittadini, e i problemi percepiti dai cittadini a essere considerati nell'azione provinciale
- perché molte nuove leggi regionali, ancorché in modo ambiguo (concertazione/negoziazione o partecipazione?), lo prevedono

Come aprire alla partecipazione la pianificazione

- dall'inizio del percorso
- con materiali e risorse adeguate, ma anche con il riconoscimento del valore delle conoscenze esperienziali e situate (vs quelle esperte)
- con tempi e regole certe
- con poste in gioco effettive
- con la ricerca attiva di coloro che possono essere interessati a partecipare
- con attenzione a dare voce soprattutto a chi solitamente non ce l'ha, anziché agli attori abitualmente ammessi alla concertazione
- con priorità d'ascolto a chi rappresenta interessi diffusi, anziché la proprietà dei terreni
- con forme partecipative che facilitino la crescita di consapevolezza reciproca, anziché l'efficienza tempi/n° di interazioni
- con la garanzia di motivazione adeguata delle scelte finali di piano, anche quando non recepiscono le richieste emerse
- coinvolgendo i consigli eletti

Alcune indicazioni specifiche per la partecipazione nella pianificazione di area vasta

- provincia che promuove federalismo effettivo (cessione di potere ai Comuni, a condizione che questi a loro volta lo cedano alle municipalità e ai cittadini) vs ente sovraordinato

- promuovere partecipazione come occasione per qualificare politicamente il ruolo dell'ente d'area vasta
- responsabilizzazione delle amministrazioni comunali nell'attivazione di forme di partecipazione adeguata
- integrare le reti di partecipazione già esistenti, prima di promuoverne nuove
- fornire ai cittadini e alle associazioni un quadro istituzionale chiaro di chi fa cosa, chi è competente a decidere cosa, per facilitare la partecipazione consapevole
- chiamare i cittadini a partecipare adottando un punto di vista sovralocale.

Per una discussione di come la partecipazione può innovare l'approccio alle politiche pubbliche vedasi anche:

A. Magnaghi e A. Marson, "Democrazia locale e politiche ambientali" in F. Giovannelli, I. Di Bella e R. Coizet, *Ambiente condiviso*, Edizioni ambiente, Milano 2005;

sul governo del territorio nel contesto attuale:

A. Magnaghi e A. Marson, "Un territorio da lupi. Un commento alla nuova legge urbanistica nazionale e alcune proposte alternative" in AA.VV. *La controriforma urbanistica*, Alinea, Firenze 2005; originariamente pubblicato in *Democrazia e diritto* n.3/2005, Angeli Milano;

su alcuni problemi specifici della pianificazione:

A. Marson, *Barba Zuchòn Town. Una urbanista alle prese col Nordest*, Angeli, Milano 2001

La pressione delle infrastrutture per i trasporti

Maria Rosa Vittadini

Le infrastrutture in generale e quelle dedicate alla mobilità in particolare hanno un rilevante e crescente impatto sugli assetti del territorio. Ogni 100Km² ci sono 55 Km di strade, 5,4Km di ferrovia. E' in atto una continua crescita di domanda di mobilità di passeggeri e merci. Se la crescente domanda di mobilità continuerà ad essere soddisfatta con l'aumento della rete stradale invece di essere governata con criteri di sostenibilità, diventerà inevitabile produrre impatti non solo locali e circoscritti, ma globali.

L'Unione europea ha proposto, nel suo Libro Bianco sulla politica dei trasporti, di invertire le tendenze in atto. Ha inoltre introdotto, con la Direttiva 2001/42/CE la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) l'obbligo di valutazione preventiva degli impatti ambientali di piani e programmi e non più solo delle singole opere (VIA).

Non solo l'estensione delle infrastrutture comporta il consumo definitivo del territorio fisicamente occupato, ma le modificazioni degli usi del territorio che l'infrastruttura comporta inducono impatti assai più vasti: frammentazione, interruzione e conseguente compromissione degli habitat con potenziali danni alla biodiversità, modifiche alla struttura dei paesaggi, incidenza sugli assetti idrogeologici, diffusione dell'inquinamento prodotto dai mezzi di trasporto. Questi impatti vanno valutati non solo separatamente, ma nel loro insieme e nelle loro possibili interazioni.

Ritardi veri e ritardi immaginari

Le infrastrutture di trasporto costituiscono l'ossatura dell'organizzazione del territorio e devono rispondere agli stessi obiettivi di qualità, economicità, e sostenibilità ambientale dell'organizzazione del territorio nel suo complesso. Condizione base per la sostenibilità è che le reti per il trasporto delle persone e delle merci siano ben utilizzate e che non si dia luogo alla realizzazione di infrastrutture inutili. Questi principi appaiono oggi fortemente messi in discussione dall'evidente deriva infrastrutturale della politica italiana dei trasporti, ovvero dall'eccessiva enfasi posta, in nome di un preteso ritardo infrastrutturale, sulla realizzazione di nuove infrastrutture a scapito delle politiche di integrazione, organizzazione innovazione tecnologica e manutenzione finalizzate alla migliore utilizzazione delle reti esistenti.

Una rete stradale ricca, una rete ferroviaria modesta

Il confronto dell'estensione della rete stradale italiana con quella degli altri paesi considerati, basato sulle statistiche Eurostat, rileva che la rete stradale italiana è più ricca della media europea di strade di categoria superiore (autostrade e strade nazionali): 31,5% contro il 22,3%.

La situazione cambia sostanzialmente se si considera la rete ferroviaria: solo la Spagna ha una rete meno "coprente" in termini di densità territoriale (2,8 Km per 100 Km² contro i 5,4 Km dell'Italia); solo il Regno Unito ha una dotazione di rete per abitante modesta quanto la nostra, ma in compenso la rete britannica copre assai più capillarmente il territorio. Vi sono poi squilibri territoriali profondi: il 44% di tutta la rete nazionale è collocato al Nord, elettrificata al 72% e con una quota a doppio binario superiore alla media nazionale. Le ferrovie tedesche portano quasi il doppio dei passeggeri-km rispetto alle ferrovie italiane. In Italia gli autobus a lunga percorrenza che comprendono servizi di linea e autobus da noleggio, dal punto di vista del numero di passeggeri trasportati hanno sopravanzato nel loro complesso l'intero traffico ferroviario.

In Italia, le infrastrutture dei diversi tipi vengono utilizzate in maniera poco efficiente, il traffico è fortemente squilibrato. Ciononostante, il ritardo infrastrutturale non è generalizzato, ma riguarda le ferrovie e i trasporti urbani e metropolitani di massa. Il problema dei trasporti è soprattutto un problema di riforme, di recupero di efficienza, di rimozione dei separatismi e degli interessi monopolistici dei gestori, di integrazione modale, di coordinamento territoriale e di innovazione tecnologica.

* Il testo è una sintesi di un contributo dell'autore al volume "**Il territorio italiano e il suo governo**" a cura di E. Ronchi, Edizioni Ambiente, Milano 2005. (Non rivisto dall'autore)

Coordinamento tecnico-organizzativo

Comune di Modena

Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana

Responsabile Catia Mazzeri

Collaboratore Alessandro Ghinoi

Per informazioni

Alessandro Ghinoi

Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana
del Comune di Modena

Via Scudari, 20 – 41100 Modena

Tel: 059-203.113/114

Fax: 059-203.627

e-mail: alessandro.ghinoi@comune.modena.it

www.cittasostenibile.it

APPUNTI

