

La pianificazione di area vasta quale strumento di una strategia di sviluppo sostenibile

Francesco Forte*

Premessa

Nello stato attuale del governo del territorio, come lo si percepisce da un osservatorio universitario della regione Campania, l'approfondimento tematico di cui alla titolazione impone il ricorso all'ottimismo della volontà, nei confronti delle disillusioni conseguenti all'esercizio della ragion pratica.

La pianificazione di area vasta ha dapprima avuto come riferimento la formazione dei piani paesistici (1), attraverso l'iniziativa delle regioni italiane, e tra queste della nostra regione. Come è noto, l'elaborazione delle regioni italiane, tranne le poche note eccezioni, non è apparsa al livello di domanda di sostenibilità dello sviluppo, in conseguenza dell'attitudine alla settorialità, perseguita nella decisione d'uso del suolo; ed in Campania, la stessa iniziativa degli organi del governo regionale è stata soffocata, dapprima dalla banalità della perimetrazione adottata, poi dall'intervento della magistratura; infine dall'invadenza degli organi centrali dello stato, che hanno applicato i poteri sostitutivi. La pianificazione di area vasta ha quindi avuto riscontro nei piani di bacino promossi dalle Autorità di bacino, volti alla difesa del suolo, in applicazione della legge 183 del 1989. Eppure questa figura di pianificazione ha suscitato fin dalla genesi ombre, in conseguenza della settorialità, ed altresì dell'ambigua legittimazione delle soggettualità di governo, coltivate in una prospettiva non dissimile dagli enunciati già presenti nell'istituzione del comprensorio a metà degli anni settanta, ai cui limiti si è riportata la crisi che ne ha comportato la soppressione.

* Prof. ordinario di Urbanistica, Direttore del Seminario di Urbanistica, Facoltà di Architettura Università Federico II di Napoli.

1) Il piano paesistico dei Comuni costieri della Basilicata tirrenica rientra tra i piani di area vasta, come definiti dalla Regione Basilicata. Consultare P. Caputi, F. Forte, "La pianificazione paesistica: il caso Basilicata", Electa Napoli, 1993.

La pianificazione di bacino appare peraltro estremamente discontinua, fortemente settoriale anche nella sperimentazione in corso, poco interessata alla nozione di integrazione.

La pianificazione di area vasta ha avuto altresì come riscontro quanto previsto nella Legge Quadro sulle Aree Protette (la 394 del 6/12/1991). Certo, grande è la rilevanza di quanto consegue attraverso la salvaguardia, e ancor più attraverso la progettazione del piano territoriale dell'area protetta, allorquando avverrà. Ma anche in questa vicenda preoccupa il conflitto latente tra soggetti territoriali di governo di funzioni, quali le Province, e assetti tecnico operativi perseguiti nella gestione delle aree parco.

La pianificazione di area vasta ha quindi assunto quale riferimento l'istituto dell'area metropolitana, e l'innovazione che avrebbe dovuto apportare nell'attività di pianificazione, in conseguenza della riarticolazione dei poteri tra comuni e province, nel contesto della riformulazione della programmazione regionale (2).

Ma, come è noto, l'autorità metropolitana è divenuta un'ipotesi, una possibilità, e la pianificazione metropolitana, con la suggerita riarticolazione dei poteri e dei ruoli, anche essa è rientrata nell'incerto. Pur se nei recenti mesi esiti positivi si sono perseguiti nella definizione dell'area metropolitana di Bologna, cui si è pervenuti attraverso l'accordo volontario dei 27 comuni di riferimento; il bilancio della prospettiva innovativa enunciata con la Legge 142 del 1990 appare modesto.

La pianificazione di area vasta trova quindi riscontro nella pianificazione provinciale, ed in particolare nella strumentazione individuata nella legge 142 di riforma delle autonomie locali, fondata sul piano territoriale di coordinamento con contenuti conoscitivi e di indirizzo, sul programma provinciale di sviluppo, sugli innovativi strumenti di concertazione e di gestione introdotti con lo scopo di promuovere adeguata interrelazione tra i soggetti istituzionali, rafforzando il rapporto con la realtà territoriale (3).

2) L'area vasta ha assunto anche significato di correlazione con l'area metropolitana, avendo quale riferimento la struttura policentrica reticolare dell'urbanizzazione esterna alle aree metropolitane. L'area vasta e l'area metropolitana hanno quindi teso a identificare territori con caratteristiche ecologiche differenziate.

La pianificazione di area vasta in questa interpretazione è correlata alla pianificazione dell'area metropolitana. Consultare F. Forte, "La città metropolitana per lo sviluppo regionale", Clean, Napoli, 1993.

3) Le implicazioni sull'attività di pianificazione della significativa innovazione amministrativa di cui alla Legge 142 ha condotto l'I.N.U. a vagliarne le implicazioni sulla attività

Ma, come è emerso dalle attività promosse dalla Commissione Piano ed Istituzioni dell'INU volte ad esplorare le potenzialità della Pianificazione Provinciale nei differenti contesti territoriali (aree di concentrazione, sistemi policentrici diffusi, aree marginali), il percorso da promuovere onde perseguire un sistema comparabile di pianificazione provinciale è tuttora poco delineato, in termini di merito e di metodo (4), e questo percorso potrà forse delinarsi sulla base degli assetti di governo conseguenti alle prossime elezioni amministrative. Questa incertezza di riferimenti caratterizza anche le province campane.

Affrontare in questo contesto il tema di cui al titolo della relazione potrebbe apparire di conseguenza espressione di alienazione accademica, manifestantesi allorché la concreta asprezza della competizione nel sociale viene soffocata dalla funzione anticipatrice coltivata attraverso ispirazioni dedotte da paradigmi disciplinari.

Questa attitudine scettica d'altra parte appare coerente con la consapevolezza che si ha del ruolo subalterno attribuito alle risorse ed ai valori del territorio nel processo di espansione della domanda e del consumo, che si è verificato nel corso dei recenti decenni.

di pianificazione fin dal Novembre 1991, attraverso il Seminario nazionale svolto in collaborazione con la Provincia di Perugia, il Centro Luigi Bazzucchi, il patrocinio della Regione Umbria e della Provincia di Terni. Consultare I.N.U. "La legge 142 ed i nuovi strumenti per il governo del territorio", Centro Luigi Bazzucchi, Perugia, 1993.

Nel Gennaio 1994, I.N.U., in collaborazione con l'U.P.I., l'Amministrazione Provinciale di Macerata, e l'Unione Regionale delle Province Marchigiane, ha promosso nella suggestiva cornice della Abbazia di Fiastra il Convegno Nazionale sul tema "Il Piano Territoriale di Coordinamento: conoscenze, progetto, efficacia". Nelle Relazioni, di P. Cavalcoli, di L. Ciani, di G. Conti, di M. Piazzini, di P. Rigamonti, e nei molteplici contributi, si è consolidato il significato del Piano come processo di decisione, con incidenza differenziata sulla natura e procedura della decisione dedotta da valutazione delle finalità conseguenti ai settori dell'attività amministrativa, e dedotta altresì da conoscenza accurata e valutazione tecnicamente definita delle attitudini degli elementi, e della componente dell'insieme territoriale.

4) La Commissione Piano - Istituzioni dell'I.N.U., presieduta da Piero Cavalcoli, ha organizzato e svolto nel corso dei primi mesi del 1994 tre Seminari nazionali, sui temi della città metropolitana (Roma, "Città metropolitane: percorsi per l'attuazione", Maggio 1994), dei sistemi policentrici diffusi (Brescia, "Pianificazione territoriale provinciale di area vasta nei sistemi policentrici ed a città diffusa", Maggio 1994), delle aree estensive (Potenza, Giugno 1994). Nel corso del Seminario Nazionale di Studi dal titolo "Città Metropolitane: percorsi per l'attuazione", svoltosi a Roma l'11 e 12 Maggio 1994, promosso dalla Commissione, in collaborazione con U.P.I. ed A.N.C.I., si è svolto un aggiornato approfondimento esplorativo sull'innovazione concernente la città metropolitana, e lo stato di attuazione. I limitatissimi successi conducono a sostenere la tesi del sostanziale accantonamento della prospettiva metropolitana, in questa prima fase di attivazione della riforma.

Le recenti vicende della tangentopoli hanno annunciato come l'istituto del piano territoriale è esso stesso espressione e prodotto degli istituti volti a caratterizzare la legalità. La legittimazione dell'azione di conservazione o trasformazione dell'uso del suolo viene ratificata attraverso il piano, ed il sistema di norme che indirizzano in termini passivi o attivi l'uso del territorio. Se quindi la legalità è riferimento pressante e continuo nel conflitto che oppone il governo delle istituzioni ai poteri malavitosi, potrebbe apparire ambizioso coltivare, con gli istituti volti a promuovere la legalità, anche l'istituto del piano. Si potrebbero infatti ravvisare forme semplici di esercizio delle funzioni di controllo degli usi del suolo, già perseguite nel passato, fondate sui vincoli all'uso posti a categorie di risorse territoriali, rifuggendo quindi dalla funzione di controllo di coerenza degli interventi che il piano coltiva.

D'altra parte, è ormai di comune consapevolezza la correlazione tra il ruolo, lo scopo, la tecnica del piano, e l'assetto delle istituzioni. La riforma istituzionale è riferimento quindi anche della riforma del piano. Lo stato delle autonomie ha rappresentato il riferimento per una nozione di ruolo dei poteri e delle funzioni di governo da esercitare nella città e nelle articolazioni amministrative, e del ruolo del piano nel conquistare questi traguardi. Ma la crisi di identità dell'assetto istituzionale rende controversa la definizione di questi caratteri, e di conseguenza pone in discussione paradigmi già acquisiti nel merito della strumentazione del piano.

La relazione quindi si potrebbe adagiare nel solco di questa condizione di difficoltà di definizione dell'oggetto della trattazione.

Eppure, questa articolazione possibile, ancorata al commento della negazione riscontrata nell'esercizio della pianificazione territoriale, è apparsa poco convincente.

Il ruolo sociale delle discipline tecniche è carico di elementi di pedagogia, concernente lo spazio e l'attività d'uso mirata, ed anche questo seminario emana questo connotato pedagogico, attraverso le tesi che la discussione tra addetti ai lavori consente di delineare.

Questa enfasi pedagogica peraltro appare di attualità, se è valida la considerazione che ravvisa un traguardo temporale all'attesa per la sperimentazione delle riforme istituzionali. Il significato che assume l'istituto del piano deve essere ritenere espressione dell'insieme degli assetti istituzionali, ed in tal senso appare di attualità ricercare la congruenza praticabile nell'innovazione da promuovere nell'articolazione dei paradigmi che indirizzano l'attività di pianificazione.

Dalle suddette valutazioni ne è conseguito il messaggio che si trasmette.

Attraverso i temi trattati, ci si vuole confrontare con il difficile percorso della proposta dell'innovazione nel merito del contenuto del piano, facendo specifico riferimento da un lato all'area vasta, e dall'altro all'annuncio dello scopo implicito nel concetto di sostenibilità (5).

1 - L'area vasta

Da quanto premesso, consegue altresì il significato che è da ravvisare nell'area vasta riferimento del piano.

Essa esprime la necessità di una strumentazione di governo della stratificazione di interessi presenti in ambiti territoriali vasti, cui partecipano molteplici comuni, in grado di interpretarne con sufficiente accuratezza analitica e sintetica i valori e le risorse, e le rispettive correlazioni, nella prospettiva di perseguire efficienza attraverso il coordinamento di decisioni attuative coltivate dai comuni, perseguendo l'unità di configurazione strategica di attività, usi, infrastrutture, nodalità funzionali.

Questa strumentazione, nell'enfasi sui livelli di piano, si sarebbe dovuta collocare in posizione intermedia tra la nozione topologica propria alla pianificazione di livello regionale, e la disposizione d'uso del suolo con attuazione diretta o mista, propria del piano regolatore comunale.

La richiamata esigenza ha dato luogo ad una pluralità di figure di pianificazione, con caratteristiche prevalentemente settoriali, in particolare nei venti anni intercorsi dal trasferimento alle Regioni di competenze organiche (1976, D.P.R. 616), anche in conseguenza del mancato esercizio della funzione coordinatrice che lo Stato Centrale avrebbe dovuto esercitare, ed in corrispondenza del ruolo che sono venuti acquisendo nuovi settori, quali la tutela ecologica e la prevenzione, o l'organizzazione finanziaria con riferimento al cofinanziamento CEE.

In conseguenza della legislazione statale, particolarmente incisive sono risultate le figure di piano dedotte dall'obiettivo della tutela e della

5) Sulle implicazioni della sostenibilità nella pianificazione territoriale, si rimanda a due testi che, pur nella differente ispirazione, può ritenersi che si integrino. Consultare: E. Salzano (a cura), "La città sostenibile", Edizioni delle Autonomie, Roma, 1992; e L. Fusco Girard (a cura), "Estimo ed economia ambientale: le nuove frontiere nel campo della valutazione", Franco Angeli, Milano, 1993.

valorizzazione delle bellezze naturali e paesaggistiche, del patrimonio culturale architettonico ed archeologico; dell'organizzazione delle infrastrutture di trasporto; dell'assetto delle unità di produzione industriali e terziarie; della difesa del suolo; infine dall'obiettivo della razionalizzazione delle modalità di assetto insediativo.

La pianificazione di area vasta accomuna queste differenti figure di pianificazione territoriale, con lo scopo di promuovere ordinamenti classificatori concernenti le figure di piano, e le connotazioni delle rispettive sintassi, riconoscendo in queste figure di piano comuni matrici sintattiche, di contenuto strategico.

2 - Pianificazione di area vasta e pianificazione provinciale

Questa necessità di definizione ha avuto conferma e ha perseguito chiarezza attraverso la riforma delle autonomie locali, di cui alla Legge 142 del 1990.

La Provincia, con la riforma, è stata designata ad assumere la responsabilità del governo delle funzioni amministrative in gran parte dei settori di incidenza territoriale, con correlata responsabilità della pianificazione territoriale.

In particolare, la Provincia è chiamata a promuovere la formazione del Piano Territoriale di Coordinamento (art. 15, prg. 2), che "determina indirizzi generali di assetto del territorio...", con effetti prevalentemente indicativi, e di massima sulle disposizioni d'uso del suolo, localizzative ed infrastrutturali.

Il coordinamento va quindi perseguito nei rapporti tra differenziati soggetti di governo, quali sono la Regione da un lato, i comuni e le comunità montane della Provincia dall'altro - ed ancora, gli enti di settore, quali le Autorità di Bacino di cui alla Legge 183, le Aziende e gli Enti erogatori di servizi, quali le Ferrovie dello Stato, o l'ENEL, gli Enti Parco - con riferimento a decisioni d'uso del suolo, che assurgono rilevanza territoriale.

La programmazione regionale, con le decisioni concernenti i settori e le componenti del programma di sviluppo, è necessario riferimento dell'attività della Provincia, finalizzata alla formazione del Piano Territoriale.

Le scelte urbanistiche dei comuni andrebbero coordinate attraverso il Piano Territoriale, intento di grande rilievo e correlata difficoltà, se

si ha sentore di quanto poco implementato nei decenni trascorsi in questa direzione.

Infine, avendo la Provincia responsabilità attuative di interventi espresse attraverso il Programma di Sviluppo, il coordinamento dovrebbe prioritariamente perseguirsi nelle decisioni di diretto riferimento ai settori e funzioni di competenza provinciale.

Le grandi implicazioni conseguenti a questi contenuti da promuovere, anche in conseguenza dell'annebbiarsi della pianificazione metropolitana, hanno condotto a considerare la pianificazione provinciale, con dedotte figure, contenuti strutturali e formali, articolazioni settoriali e gestionali, quale sinonimo della pianificazione di area vasta.

3 - Area metropolitana ed area vasta per lo sviluppo sostenibile

L'area metropolitana e l'area vasta, nei connotati assunti attraverso la legge 142 del 1990, esprimono condizioni ecologiche differenziate, tali da suggerire di promuovere poteri di pianificazione anche essi differenziati, congruenti con i problemi diversamente definiti.

Poichè l'area metropolitana esprime una condizione effettuale, che come tale sollecita il riconoscimento nel contesto dell' articolazione delle istituzioni territoriali, l'area vasta e l'area metropolitana dovrebbero configurare concettualmente campi territoriali differenziati, ma complementari, riferimento necessariamente unitario ai fini dello sviluppo sostenibile, nonché ai fini di un corretto esercizio della introspezione valutativa.

L'area metropolitana, condizione ecologica dei processi antropici attivi nella rete dei flussi di connessione ed integrazione continentale tra attività e comunità, trova nel fattore di concentrazione, e di persistente bisogno di riarticolazione centripeta e di espansione centrifuga, la condizione di potenziale contrasto con la finalità della sostenibilità dei processi di uso di risorse territoriali, e di salvaguardia di valori antropici ed ambientali.

L'area vasta, al contrario, ha quale riscontro il patrimonio degli insiemi territoriali tipici dei sistemi policentrici e diffusi, articolanti le reti urbane, e dei sistemi territoriali a bassa densità di popolazione.

Se l'ispirazione primaria dei processi di pianificazione ravvisa nell'equilibrio - tra popolazione e risorse naturali, tra fattori e settori, tra opportunità e valori - la prospettiva del requisito della sostenibilità dei

processi di sviluppo socio culturale ed economico tecnologico, ne consegue il necessario richiamo all'area metropolitana, ed altresì all'area vasta.

La differenziazione richiamata, dedotta dal merito delle questioni, non appare neutrale in rapporto all'attività di pianificazione, ed il legislatore ha demandato alla iniziativa regionale la specificazione delle differenze da promuovere. La metafora innescata potrebbe coinvolgere quelli che conosciamo essere i contenuti del Piano Intercomunale, facendo riferimento all'area ed alla città metropolitana, ed alle responsabilità di governo urbanistico attribuite alle unità costitutive; ed ai contenuti della Pianificazione Territoriale, per l'area vasta.

Il richiamo all'opportunità di raccordare le differenti aree, metropolitane e non, necessariamente non dovrebbe risultare condizionato dalle velocità che assumono i processi di sviluppo nelle specifiche condizioni geografiche, e quindi dovrebbe prescindere dalle differenti condizioni di maturità allo sviluppo, che si riscontrano tra le due Italie.

In tal senso l'orizzonte di osservazione assunto nell'attività di pianificazione, e nella costruzione dello specifico atto di pianificazione, diviene privilegiato ambito di valutazione, per i soggetti cooptati nella procedura formante lo strumento, e privilegiato richiamo di commento da parte dei soggetti terzi.

Nell'orizzonte di osservazione si diramano i nodi concernenti i rapporti tra le aree, i settori, le risorse, i fattori, il tempo, gli istituti, e quindi i nodi della programmazione regionale. Trattasi delle molteplici dimensioni implicite all'attività di pianificazione, in rapporto alle quali sussistono alternative da valutare, e tra le quali il piano promuove sempre scelte, che ne caratterizzano lo stile, il merito ed il metodo.

Il richiamo al rapporto tra natura del problema e figura di piano peraltro deve ritenere necessario, onde evitare di appiattire la novità intenzionale dell'area vasta attraverso l'esclusivo riferimento all'istituzione provinciale. All'unità della figura del piano, deve necessariamente corrispondere la diversità delle condizioni, caratterizzanti le specifiche finalità proprie di ciascun caso di pianificazione, tanto più di area vasta. Nei contesti territoriali dei territori provinciali si esaltano infatti le disomogenità ed i valori delle specificità, da conoscere, comprendere, valorizzare, fondamentale risorsa intellettuale di cui si alimenta il processo formativo del piano.

La prospettiva di integrazione tra aree e perimetri, e tra atti e figure di piano, deve quindi ritenere necessario requisito dell'attività di pianificazione, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

In tal senso la programmazione regionale - con le implicazioni disaggregate concernenti le finalità e gli obiettivi di sviluppo socio-economici e territoriale delle unità territoriali partecipi - da un lato è necessario riferimento, ispiratore delle verifiche di coerenza e compatibilità sia dei perimetri areali, che delle scelte perseguite attraverso la pianificazione territoriale di area, ed il programma di sviluppo (Legge 142/1990, Capo Primo); e dall'altro, attraverso il progetto di piano enunciato nel trascorsi decenni, si propone come strumento efficace di conoscenza delle caratterizzazioni delle unità territoriali costitutive. (6) Non va dispersa infatti la consapevolezza delle differenze tra le differenti unità ambientali costitutive del territorio delle province, acquisizione intellettuale dei decenni trascorsi, e necessario riferimento della pianificazione territoriale provinciale.

4 - La pianificazione territoriale provinciale: definizioni sperimentate

In conseguenza del ruolo che la legislazione regionale viene chiamata ad assolvere nell'attuazione della Legge 142, con riferimento all'innovazione legislativa da promuovere concernente la programmazione, pianificazione e gestione, si è imposta all'attenzione la riflessione sui paradigmi, principi, articolazione, figure, struttura, forma, di piano e di programma, ai diversi livelli in cui si articolano le istituzioni di governo. Questa riflessione coinvolge necessariamente le figure professionali e le istituzioni formative, e trae necessario riferimento dalle definizioni e conseguenti esperienze già svolte.

Va in tal senso rilevato che la formale attribuzione alla Provincia delle dette funzioni e responsabilità ha ratificato nella legge statale orientamenti già da un decennio operanti nella legislazione regionale, delineati peraltro nei limiti delle potenzialità all'epoca percorribili nella legislazione regionale.

Sembra quindi significativo riprendere il contenuto del P.T. provinciale, come delineato nella legislazione regionale, ed in tale prospettiva appare emblematica la enunciazione dei requisiti presenti nella

6) Si vuole evidenziare quale esemplificazione la congruenza che sussiste tra il modello di perimetrazione ristretta (42 Comuni) da noi suggerito per la delimitazione dell'area metropolitana di Napoli, e l'ipotesi interpretativa delle opportunità areali dello sviluppo regionale, fondata sulle aree urbane, le direttrici di sviluppo, le unità ambientali di raccordo.

legge Regionale n. 18 d'Abruzzo, del 1983, emanata nel solco della elaborazione sulla "Tutela ed Uso del Suolo", di cui alla Legge n. 56 della Regione Piemonte del 1976, progettata da G. Astengo, ma allorquando si era esaurita la crisi dell'istituto comprensoriale, ed era dominante la concezione deduttiva del processo di pianificazione.

Il Piano territoriale provinciale nella legge regionale d'Abruzzo n.18/1983

La legge regionale d'Abruzzo n.18/1983, agli articoli 7 ed 8, esplicitamente prevede e disciplina il Piano Territoriale Provinciale, con i seguenti contenuti (art. 7):

- a) individua le zone da sottoporre a speciali misure di salvaguardia dei valori naturalistici, paesistici, archeologici, storici, di difesa del suolo, di protezione delle risorse idriche, di tutela del preminente interesse agricolo.
- b) fornisce, in relazione alle vocazioni del territorio ed alla valorizzazione delle risorse, le fondamentali destinazioni e norme d'uso:
 - per il suolo agricolo e forestale.
 - per la ricettività turistica e gli insediamenti produttivi industriali ed artigianali.
 - per l'utilizzazione delle acque.
 - per la disciplina della attività estrattiva.
- c) precisa ed articola, per singolo comune obbligato alla formazione del P.R.G. e del P.R.E, o per gruppi di comuni non obbligati, le previsioni demografiche ed occupazionali e le quantità relative alla consistenza degli insediamenti residenziali fornite dal Q.R.R. per l'intera provincia, o per gli ambiti eventuali di cui all'art. 3, comma 2°, lettera a).
- d) indica il dimensionamento e la localizzazione, nell'ambito dei comuni interessati, degli insediamenti produttivi, commerciali, amministrativi e direzionali, di livello sovracomunale.
- e) fornisce il dimensionamento e la localizzazione, nell'ambito dei Comuni interessati, delle attrezzature di servizio pubblico e di uso pubblico di livello sovracomunale, con particolare riferimento ai parchi ed ai servizi per la sanità e l'istruzione, sentiti al riguardo le UU.LL.SS.SS ed i distretti scolastici competenti.
- f) articola la capacità ricettiva turistica, con riferimento ai singoli territori Comunali interessati, indicando attrezzature ed impianti per lo svolgimento degli sport invernali e per la utilizzazione turistica della montagna, per le attività balneari e per gli approdi turistici e relativi servizi, individuandone le localizzazioni nonché le fonda-

mentali tipologie ricettive, con particolare riguardo alle strutture per il turismo sociale, alle attrezzature a rotazione d'uso ed agli insediamenti turistico residenziali:

- g) individua il sistema della viabilità e di trasporto e la rete delle altre infrastrutture di interesse sovracomunale;
- h) fissa le quantità massime di territorio che i singoli comuni obbligati alla formazione del P.R.G. o del P.R.E. possono destinare, nel decennio, alle nuove previsioni residenziali e produttive;
- i) precisa le percentuali minime del fabbisogno di alloggi per usi residenziali e turistici da soddisfare, da parte dei Comuni, mediante il recupero di edifici esistenti degradati.
- l) indica, per i Comuni obbligati alla formazione del P.E.E.P., le quote minime di residenza da realizzare come edilizia economica e popolare.

Si evince come detti contenuti siano caratterizzati dal ruolo che assume il tempo; infatti alcuni di essi possono avere validità quasi illimitata, mentre altri sono relativi a periodi relativamente brevi (decennio), più facilmente soggetti ad integrazioni o modifiche.

Il Piano assume quindi un duplice aspetto. Da un lato si configura come quadro di riferimento, contenente gli indirizzi fondamentali di assetto del territorio provinciale, attraverso indicazioni di larga massima, proiettate in un lungo arco temporale. Dall'altro il Piano propone l'articolazione di tale quadro di riferimento, verificandone le previsioni attraverso la pianificazione di dettaglio del territorio provinciale.

Il P.T.P. si avvale :

- di quadri dimensionali previsionali (popolazione, occupazione, insediamenti residenziali per comuni; quantità massime di territorio su base comunale per previsioni residenziali e produttive; percentuali di fabbisogno di alloggi da soddisfare mediante recupero; quote minime di residenza da realizzare come edilizia economica e popolare;)
- di quadri dimensionali previsionali, con correlata localizzazione riferita ai comuni interessati, concernenti gli insediamenti produttivi, commerciali, amministrativi e direzionali, di livello sovracomunale; le attrezzature di servizio pubblico e di uso pubblico di livello sovracomunale, relative ai settori sanità, istruzione, parchi; la ricettività, le attrezzature e le tipologie turistiche .

Il Piano promuove:

- le fondamentali destinazioni e norme d'uso del suolo, finalizzate alla protezione di valori naturalistici, paesistici, archeologici, storici, di difesa del suolo, di protezione delle risorse idriche, di tutela del

preminente interesse agricolo; al controllo delle trasformazioni correlate agli altri usi .

- il sistema della mobilità .

Il P.T.P. viene ritenuto lo strumento primario di riferimento e di coordinamento dei piani e dei progetti promossi dagli enti subordinati.

Nel contempo, il P.T.P. configura il quadro di riferimento per i programmi e i progetti settoriali che seguiranno nel tempo, e quindi per la programmazione attraverso progetti promossa dalla stessa Amministrazione Provinciale, e dalle Comunità Montane, ed ampiamente consolidate nei recenti anni nelle politiche pubbliche (Legge 64/86, FIO ecc.).

In sintesi, sulla base del disposto di cui alla citata Legge 18, attraverso il Piano si perseguono i seguenti scopi:

- 1) salvaguardare, e laddove possibile valorizzare, il patrimonio di beni culturali ed ambientali;
- 2) promuovere ed organizzare sul territorio le scelte di politica economica;
- 3) coordinare gli interventi sul territorio dei diversi settori attinenti la produzione e le infrastrutture.
- 4) controllare il corretto esercizio della pianificazione urbanistica Comunale.

Il Piano Territoriale Provinciale si costruisce attraverso atti differenziati. Nel procedimento formativo di cui all'art. 8, assume rilevanza il Documento Programmatico Preliminare.

Il Piano Preliminare sollecita il contributo propositivo dei Comuni attraverso le osservazioni. Il progetto definitivo di Piano Territoriale, adottato dal Consiglio Provinciale, viene sottoposto per la definitiva approvazione alla Regione, che tuttavia, in mancanza del Quadro di Riferimento regionale, non può procedere alla approvazione del piano Provinciale.

La forte determinazione tecnico analitica del contenuto del piano rende indispensabile nella formazione del progetto di piano la cooptazione di tecnici della pianificazione territoriale ed urbanistica.

La Regione Abruzzo, sulla base del disposto dell'art. 13 della L.R. 18, ha peraltro redatto, pubblicato, controdedotto alle osservazioni, ed approvato in consiglio i piani paesistici, definenti le modalità di tutela e valorizzazione, e quindi di uso, valide su amplissime parti del territorio regionale, e quindi condizionanti il contenuto del P.T. Provinciale.

La pianificazione provinciale in Abruzzo è ancora in via di definizione, e si è andata consolidando l'opportunità di una revisione legislativa.

Va infatti evidenziata la divaricazione che si intravede tra il ruolo di indirizzo che la 142 tende ad attribuire alle decisioni d'uso del territorio, sancite attraverso il Piano Territoriale di Coordinamento, e l'intenzionalità prescrittiva che si intravede nella Legge Abruzzese. E va altresì posta in risalto la totale mancanza nel testo legislativo di indizi sulle procedure conoscitive di sostegno alle decisioni concernenti gli obiettivi enunciati, su attenzioni valutative volte a fondare con trasparenza le ragioni della decisione d'uso.

Emerge l'antinomia tra il metodo volto a indirizzare dialogando e valutando, aperto ad interpretazioni di ingegneria istituzionale; e il metodo volto ad imporre calibrando e prescrivendo la decisione d'uso. E dalla consapevolezza di questa antinomia trae le mosse l'esplorazione sui processi di piano, e sui "talenti" del piano.

5 - I talenti del piano

È da ritenersi sufficientemente condiviso il giudizio sul ruolo subalterno attribuito dai soggetti di governo alle risorse urbane, territoriali ed ambientali nel corso dei cinquanta anni dello Stato repubblicano, ed a quanto dedotto da questa inidonea valutazione si rapportano cause della crisi della condizione di vivibilità, ma non solo, delle nostre città, aree metropolitane, aree estensive, di cui si è coscienti.

La crescita che si è registrata non ha assunto il significato di sviluppo equilibrato, civile, socio economico, culturale, istituzionale (7)

7) Sussistono di certo differenze rilevanti tra le Regioni italiane, nell'utilitaristica appropriazione dell'uso del suolo, con Regioni che hanno esplorato le potenzialità legislative e gestionali rese possibili dal trasferimento di funzioni organiche avvenuto alla metà degli anni settanta, ed altre, passive spettatrici dell'esercizio di poteri da parte dello Stato Centrale. Nella relazione al convegno di commento alla vicenda delle Regioni abbiamo esplorato i tre modelli che si sono consolidati. Ma pur nei contesti regionali che hanno perseguito l'esercizio creativo ed incisivo delle funzioni amministrative attribuite, la pianificazione è stata in prevalenza esercitata nei perimetri dei Comuni, con contenuti urbanistici finalizzati alla disciplina della espansione insediativa, mentre la pianificazione regionale ha perseguito limitati traguardi, e la pianificazione di livello territoriale intermedio dissoltasi in conseguenza dell'accantonamento della ipotesi comprensoriale, appare in via di ridefinizione. Consultare F. Forte, "L'urbanistica", in AA.VV. "Le politiche delle Regioni a quindici anni dalla loro istituzione", Ed. Cisl Campania, Fondazione Colasanto - Ceres Campania, 1985.

Eppure, la capacità di comprensione e commento che si riscontra nei cinquanta anni dell'urbanistica italiana (8) ha generato ipotesi interpretative, riferimento prospettico per quella ricercata riforma dello Stato, annunciata dai lavori della Commissione per le Riforme Istituzionali.

È ingenuo ritenere infatti che, nella crisi dell'uso delle risorse, non abbia svolto ruolo anche la teorica del piano in prevalenza affermata. La modesta efficacia esercitata dai piani - laddove redatti e gestiti nel guidare il cambiamento dei sistemi territoriali - deve anche rapportare alla teorica e alla metodologia con la quale le istituzioni, attraverso la definizione legislativa, hanno teso a rappresentare gli istituti del piano, cogliendo altresì i paradigmi delineati dagli addetti ai lavori.

I lineamenti di questi paradigmi sono stati ampiamente vagliati (9), e ne è stata evidenziata l'intenzionalità "totalizzante". Delineati fin dalla Carta di Atene (1933), comunque avrebbero dovuto comportare sostanziali innovazioni legislative, concernenti tra l'altro il regime dei suoli, onde contenere le conseguenze della rendita urbana. Le innovazioni praticate poco hanno invece inciso sui nodi fondamentali, e poco hanno innovato con riferimento alla pianificazione territoriale. Coltivati nella formazione dei piani, questi lineamenti generali hanno dato luogo all'accentuazione totalizzante della strumentazione di piano e di governo, alla rigidità dell'enunciato correlato della burocratizzazione gestionale, mentre poco hanno prodotto nel merito dell'esercizio delle

Per Francesco Indovina, la qualità istituzionale dello sviluppo configura il *genius rei publicae*, la qualità dello sviluppo civile è il *genius gentis*, la qualità dello sviluppo territoriale è il *genius loci*. Il Piano Territoriale può perseguire le qualità dello sviluppo, e quindi è condizione necessaria al perseguimento delle qualità proprie alla sostenibilità. Consultare F. Indovina, "Il consumo della qualità urbana" in E. Salzano (a cura), "La città sostenibile", cap XV, cit.

8) Un'esauriente esposizione di queste capacità nei differenti campi dell'impegno urbanistico è nel testo a cura di G. Campos Venuti, F. Oliva, "Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942 - 1992", Laterza, Bari, 1993.

9) I paradigmi si sono caratterizzati per l'articolazione gerarchica dei poteri distribuiti tra livelli di governo delle unità spaziali (Province, Circondari, Comunità, Comuni); per la presunta capacità di previsione e controllo del bisogno sociale riferimento dell'evoluzione della domanda di consumo di risorse territoriali, correlata alla indeterminatezza del tempo di riferimento di validità dello strumento; per la separatezza tra politiche, del suolo o dell'economia, correlata alla indeterminatezza dei costi di produzione delle trasformazioni; per i principi di omogeneità, dell'oggetto di piano come della struttura sociale fruitrice e del progetto d'uso cui il piano conduce; per la neutralità dei processi attuativi in rapporto alle decisioni generali; per una rigidità intrinseca, sintetizzata efficacemente con la qualifica dell'intenzionalità "totalizzante".

qualità pedagogiche e formative, incisive sui valori che con il piano si tende ad affermare. Emblematico in tal senso è proprio il contenuto della commentata Legge Regionale abruzzese.

Assume quindi rilievo nell'elaborazione tecnica l'enunciazione di ipotesi di lavoro, innovative nei confronti della pratica del piano territoriale che abbiamo sperimentata, dedotte da principi generali, concernenti *le capacità* che vorremmo ritrovare nell'esercizio dell'attività di pianificazione.

Le capacità configurano requisiti intenzionali, che possono ritrovarsi o meno nell'attività di pianificazione, in rapporto alle modalità di definizione, dei problemi, delle procedure e delle soluzioni. Tanti atti di pianificazione inefficaci ed inefficienti sono dedotti da capacità, che ne hanno configurato quegli esiti. Le capacità possono definirsi come "i talenti della pianificazione e del piano", e questi "talenti" dovrebbero risultare tali da rappresentare adeguatamente i problemi della sostenibilità, risultare di interesse per i soggetti fruitori, infine assicurare efficacia incrementale a quanto di consueto elaborato dalle amministrazioni.

Si individuano quindi talune fondamentali *capacità*, intrinseche alle attività di pianificazione, che dovrebbero ritrovarsi quindi anche nei piani di uso del suolo, che possono esprimersi come segue:

- a1 - la capacità di assicurare alle generazioni future la fruizione dei valori propri alla identità culturale, e quindi la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, antropico, naturale e paesaggistico, perseguendone la conoscenza e l'inventariazione con correlata articolazione territoriale, e laddove necessario, la valorizzazione per l'adeguata tutela;
- a2 - la capacità di perseguire equilibri tra i fattori fisici ed antropici, tra bisogni sociali e fattori, tra interessi e settori, e di assicurare la vivibilità.
- a3 - la capacità di selezionare bisogni, nella consapevolezza dell'impatto che il loro soddisfacimento ha sulla esiguità del patrimonio delle nostre risorse territoriali, con necessario ricorso quindi all'accuratezza previsionale e alla programmazione degli investimenti, per territorio e settori; e la correlata capacità di perseguire obiettivi multipli, nell'allocazione territoriale degli usi idonei ai bisogni.
- b1 - la capacità di sollecitare interessi, e quindi partecipazione dei cittadini e delle istituzioni del potere locale, attraverso idonee procedure di comunicazione, di accurata descrizione, di rappresentazione, aventi riferimento ai valori ed agli usi del suolo;

- b2 - la capacità di coinvolgere le articolazioni gestionali del potere locale, di volta in volta deliberatore di figure di piano, decisore di piani, sollecitatore di contenuti, attuatore di interventi.
- b3 - la capacità di sollecitare l'attenzione dei soggetti economici, del sistema delle imprese, perseguendo la perequazione degli interessi, quali la socializzazione del capitale fondiario, congiuntamente al positivo riscontro nel mercato;
- c1 - la capacità di dare efficienza alle decisioni di governo - nei differenti livelli in cui si articolano le istituzioni territoriali quali la Regione, la Provincia, il Comune - perseguendo coordinamento; integrazione strutturale, settoriale, funzionale e formale; stima adeguata delle difficoltà, e tra queste, dei costi di investimento conseguenti alla decisione d'uso.
- c2 - la capacità infine di dar luogo a concrete ed incisive azioni selezionate, volte alla trasformazione o conservazione o al riuso del patrimonio di risorse spazialmente distribuito, misurabili in termini di esiti, investimenti, costi e tempi, prodotti e processi, qualità prestazionale e formale, differenziando con il piano i soggetti, le responsabilità, le modalità dirette o indirette di attuazione.

La riflessione sui "talenti del piano" si propone come ricerca del nuovo paradigma, da definire attraverso la riforma dello Stato, investendone le articolazioni, concernenti gli scopi, i livelli applicativi, i settori, le modalità di decisione.

L'individuazione di capacità da riscontrare testimonia l'attualità dello strumento, e dell'apparato che lo individua. I "talenti del governo", ed i talenti del piano", appaiono correlati, consentendo le interpretazioni alternative degli stili, che si devono riconoscere nella democrazia dell'alternanza, ma altresì assicurando sempre la coerenza e gli altri valori che qualificano l'azione di governo.

L'individuazione delle capacità e delle intenzionalità esprime l'aspettativa di novità che nella domanda di piano si è andata accumulando, essendo l'istituto, con le molteplici figure che può assumere, espressione della capacità razionale dell'uomo nel controllo del processo interattivo, con il tempo, lo spazio, i settori, l'unità, la diversità.

6 - Le valenze per la risemantizzazione dell'istituto del piano territoriale.

Le modalità innovative da promuovere nella definizione delle articolazioni dell'istituto del piano dovrebbero risultare espressione dei "talenti" (10). Dalle capacità e dai talenti consegue infatti l'opportunità di enunciare categorie concettuali di piano congruenti con le disomogeneità, del sistema dei luoghi, delle istituzioni, della struttura sociale, e dei significati dei rapporti instaurantisi tra società - attività e spazialità, ed altresì congruenti con la nozione di pianificazione e di piano, che comunque indica mete, e mezzi per perseguirle nel tempo, e quindi comporta scelte.

Da questa intenzionalità aperta alle differenze consegue l'attenzione alla natura ed alle implicazioni delle scelte di piano, che ha condotto alla formulazione di scelte definite strutturanti, e viceversa complementari o di dettaglio (Piano della Comunità Montana dell'Alta Val d'Agri, 1989); o all'individuazione di elementi a differenziato valore o interesse (eccezionale, elevato, medio, come nel Piano Paesistico dei comuni della Basilicata tirrenica, 1990); o a differenziate modalità di tutela, dalla conservazione alla trasformabilità mirata o condizionata, come nel Piano Paesistico d'Abruzzo.

Da questa attenzione alla disomogeneità consegue il ruolo connesso all'acquisizione operativa delle "nuove costanti".

Le nuove costanti - nell'attività di pianificazione, e di formalizzazione del piano - sono da ravvisare non solo nella avvenuta individuazione della Provincia quale appropriata unità territoriale intermedia tra Regione e Comune. Questi caratteri sono da ravvisare altresì nell'annunciata sperimentazione di procedure di confronto, volte ad accelerare la decisionalità dei soggetti istituzionali portatori di interessi nell'uso

10) Nel corso degli anni l'intenzionalità di innovazione si è espressa con valenze differenziate. Una prima valenza appare quella dell'ente intermedio, delle unità territoriali intermedie della programmazione. In questo quadro si colloca la esplorazione dell'istituto del Comprensorio - è da ricordare in Campania il dibattito sul Comprensorio dell'Ufita, rapportato all'avvio della industrializzazione interna - cui si è dedicato un decennio della vicenda urbanistica tra la metà degli anni settanta ed ottanta, concluso nella consapevolezza della indispensabile correlazione tra poteri, rappresentanza, efficacia del piano.

Devesi ritenere che da questa consapevolezza si sia dedotta la chiarezza di impostazione nella attribuzione di funzioni amministrative e correlati poteri di pianificazione alla Provincia, che si riscontra nella Legge 142, di riforma delle Autonomie Locali.

dell'elemento territoriale (accordi di programma, conferenza dei servizi, ecc.).

Le nuove costanti conseguono altresì dal presumibile consolidarsi di figure di piano territoriale volte a differenziare la rigidezza di enunciati prescrittivi sulla base di valutazione dei differenziali di valore riconosciuti tra gli elementi territoriali, e volte altresì ad integrare la prescrizione d'uso con la potenzialità di intervento, quali potrebbero essere i piani di dettaglio della pianificazione paesistica, ed i piani territoriali operativi proposti nella Legislazione urbanistica regionale (Regione Piemonte, integrazione alla L.R. n. 56/1976 "Tutela ed uso del suolo").

Tra le nuove costanti va collocata l'avvenuta specificazione dei settori di interesse della decisione attraverso il piano territoriale di coordinamento.

Correlati alle funzioni amministrative che, ai sensi della 142, dovrebbero attribuirsi alla Provincia, questi settori si può ritenere che facciano riferimento a tre campi prioritari, ovvero : a) la tutela e la correlata eventuale valorizzazione; b) il controllo di conformità degli atti emanati dagli enti territoriali subordinati, quando ritenuto pregnante per perseguire scopi; c) la promozione di innovazione, attraverso artifici localizzati, e di relazione, aventi ad oggetto l'accessibilità, e le nuove centralità.

Trattasi di settori dell'attività amministrativa di forte peso, in rapporto alla natura della decisione e degli interessi, che necessariamente richiama chiara distribuzione di ruoli tra soggetti dotati di poteri forti, non necessariamente rigidi o incomunicabili.

Chiarezza e comunicazione sono da ricercare come espressione dei talenti del piano, e le modalità di contenuto e procedura appaiono determinanti ai fini sia di superare l'ambiguo sperpero dialogico, che di perseguire efficacia e flessibilità.

7 - L'innovazione nella strumentazione

Queste innovazioni dovrebbero incidere su aspetti fondamentali della teoria della pianificazione e del piano, quali quelli che di seguito si espongono. Da questa condizione tesa a riformulare le innovazioni dovrebbero risultare caratterizzate, promuovendo novità negli elementi linguistici e sintattici del piano e della pianificazione

La responsabilità connessa al decidere ha condotto a richiamare l'attenzione investigativa sul rapporto tra decisione e conoscenza, da definire nel procedimento formativo caratterizzante la pianificazione territoriale, e il suo esito.

Si rende necessario interpretare le caratteristiche generali e di dettaglio del sistema territoriale, scandito nelle componenti fisiche; insediative e tipo morfologiche; infrastrutturali per mobilità, comunicazione e idoneità ambientale; e interpretate in rapporto al tempo, con ricorso alla previsione. Questa conoscenza sistematica è da acquisire, sulla base delle novità rese disponibile dalle innovazioni tecnologiche nell'acquisizione e restituzione di informazioni mirate concernenti i beni territoriali. La conoscenza mirata può consentire infatti ai soggetti di governo ed ai sociali di valutare le implicazioni della decisione, contribuendo al perseguimento di scelte consapevoli.

La costruzione peraltro di questa conoscenza impone l'adozione di una procedura investigativa, in grado di condurre all'individuazione di componenti elementari, con correlata rappresentazione e schedatura, e alla valutazione della loro vulnerabilità, in rapporto alla previsione di impatto conseguente ad eventuali azioni antropiche.

In tal senso appare di rilievo, nella scomposizione per fattori tematici dell'unicità, il ricorso alla teoria della soglia limite, enunciata come carico limite compatibile, e la cui procedura di valutazione si è dimostrata idonea anche nella pianificazione paesistica, come testimoniato nel Piano dei Comuni costieri della Basilicata tirrenica (11).

L'eccezionale significato della procedura conoscitiva e valutativa dedotta dalla sperimentazione della scomposizione per fattori, con applicazione nella sintesi di criteri di ponderazione dedotti dalla nozione di carico compatibile, o di idoneità, o di interesse culturale, è da ravvisare nella *trasparenza del giudizio qualitativo di merito* sulle componenti fattoriali in cui si è scomposto il sistema territoriale, e quindi

11) L'applicazione dei criteri di soglia alla valutazione delle componenti ambientali è illustrata in J Kozlowski, "Threshold Approach in urban, regional and environmental planning: theory and practice", cap. 9 "T.A. in environmental planning", University of Queensland Press, 1986. Le procedure di scomposizione per fattori, e valutazione di elementi per gradi di idoneità, o di interesse sono state ampiamente adottate da O. Piacentini nella progettazione dei piani territoriali. Consultare "Osvaldo Piacentini: un architetto del territorio", Quaderni di Urbanistica Informazioni, n. 6, 1989.

nell'equità, perseguita nei confronti di tutto il patrimonio, non solo della domanda antropica di uso.

In tal senso il metodo deve necessariamente interessare la dimensione politica della decisione, o quanto meno quella amministrativa.

Se d'altro canto si accetta l'ipotesi che l'invenzione, delineata nella fonte ispiratrice, o nella strategia alternativa, è essa stessa conoscenza - progettare è conoscenza -, ne consegue che appare ai fini della decisione indispensabile l'acquisizione del sistema di informazione, non limitato alla cartografia numerica ed al commento dei valori disaggregati presenti nel patrimonio di beni e risorse, ma esteso all'elaborazione intellettuale teorica ed applicata già delineata (12).

La "conoscenza per decidere" dovrà necessariamente caratterizzare l'assetto amministrativo delle Province rifondate, anche in applicazione della specifica funzione riconosciuta nella Legge 142. L'elaborazione conoscitiva, anche per l'elevato investimento che richiede, impone accuratezza di metodo e di scelta narrativa (13). Ad eccezione di pochi

12) Ad esempio, ragionando sul caso Ilva, abbiamo assunto quali riferimenti ai fini della decisione da un lato la naturalità areale conseguente alle caratteristiche morfogenetiche dell'area flegrea, dall'altro la teorica dei vantaggi comparati conseguenti alla localizzazione dell'impresa, la socializzazione del capitale fondiario, ed il successo nel mercato dell'attività indotta, pervenendo attraverso i fattori di valutazione a delineare il ruolo produttivo, e quindi l'uso per attività ricettive turistiche, da disciplinare attraverso il piano.

Nel processo è leggibile la cognizione della consistenza e delle caratteristiche dei beni territoriali, estesi all'intera subarea della Campania occidentale, nel cui contesto si staglia il sistema flegreo. Vi è altresì un'attenzione sovracomunale, che consente di attenuare i condizionamenti all'uso conseguenti alla tradizione d'uso, nel caso in esame industriale. Vi è l'ipotesi del vantaggio comparato da esplorare nella decisione, concernente settori di attività, ed il sistema di siti; vi è l'obiettivo dell'efficacia e dell'efficienza, connesso al successo nel mercato dell'investimento in programma. Consultare F. Forte, "Il caso Ilva", relazione al convegno promosso dal Rotary e dal Lions, Napoli, 6 Giugno 1994, stampa a duplicatore.

13) Nel porre in rilievo il ruolo della narrazione, si è assimilato lo spazio antropizzato al testo. Anche lo spazio antropizzato va quindi letto, interpretato, commentato, come ci si comporta allorché si approfondisce il testo. Questa interpretazione non appare corretta, dovendosi infatti ravvisare nello spazio antropizzato le qualità dell'ipertesto, e non quelle del testo. La differenza non è nominalistica. L'ipertesto infatti consente molteplicità di percorsi narrativi, conseguenti dalla intenzionalità applicata nell'accedere all'ipertesto. Si impone all'attenzione il ruolo da attribuire alla consapevolezza dell'intenzionalità, quale condizione per narrare il testo. La formazione universitaria dovrebbe coltivare questa consapevolezza dell'intenzionalità, e dedotta da questa, la dominanza dei mezzi per la narrazione congruente. La correlazione tra le categorie proprie al tema, al problema, alla definizione, ed al metodo, appare preferibile in rapporto alla correlazione tra le categorie della mappa, e dello stile.

casi, l'apparato tecnico provinciale idoneo è in gran parte da formare e strutturare, e le nostre Università potrebbero essere mobilitate per tale nobile scopo.

Piano, interessi, responsabilità, poteri.

In qualche modo connessa alla programmazione attraverso progetti appare la consapevolezza acquisita del ruolo che i molti soggetti di governo hanno nel delineare l'efficacia di una politica territoriale svolta attraverso interventi localizzati in uno specifico punto della rete urbana, le cui destinazioni d'uso sono disciplinate attraverso le disposizioni urbanistiche emanate dallo specifico comune.

La nozione della stratificazione degli interessi ha condotto alla ricerca degli strumenti in grado di perseguire congruenza tra gli interessi e le responsabilità, manifestatisi attraverso l'attenzione alla figura del programma di sviluppo, ed alle figure di concertazione decisionale, quali la conferenza dei servizi con i poteri nella stessa ravvisati, o l'accordo di programma.

La stratificazione degli interessi appare condizione della gestione, in rapporto ad una nozione interrelata ed integrata delle funzioni amministrative, non parcellizzate o distribuite a cascata in conformità a separatezze volute. In tal senso la stratificazione richiama il coinvolgimento nell'esercizio della funzione decisionale attribuita al livello di governo, dedotto dallo scopo di perseguire efficacia ed efficienza.

Il coinvolgimento esplicita una condizione tematica del tutto innovativa, in rapporto alla sperimentata indifferenza al tempo ed all'attuazione, e di questa condizione andrebbe caratterizzata la figura del piano di area vasta.

La problematicità dell'innovazione è da ravvisare nel ruolo che assume la qualità del personale amministrativo nel perseguire con successo "il governo del dialogo e dei riscontri", ovvero prescrizioni d'uso del suolo consensualmente concordate, attraverso l'esercizio di sintesi dedotte da consenso perseguito su procedure logiche, e standard prestazionali, e compatibili con i requisiti della sostenibilità (14), ed altresì dalla maturazione della dialettica del dissenso.

14) Nella relazione al citato Convegno Nazionale I.N.U. sul Piano Territoriale di Coordinamento del Gennaio 1994, Piero Cavalcoli ha esaminato con rigore le implicazioni di questo ruolo per la Pubblica Amministrazione, e specificamente per le Amministrazioni Provinciali, individuando nella costituzione dell'Ufficio di Piano, attrezzato con competenze disciplinari multiple, e di consulenze appropriate, uno dei traguardi da

Il regime immobiliare e la cogenza della decisione sull'uso sancita nel piano.

Ulteriore valenza è da intravedere sulla cogenza della prescrizione sull'uso del suolo, volta ad incidere sugli interessi degli attori, e quindi sul regime immobiliare.

Nella Legge 1150 del 1942, l'efficacia prescrittiva nelle disposizioni d'uso del suolo viene riconosciuta all'istituto del Piano Regolatore Generale, ed ai piani attuativi, mentre la pianificazione territoriale di ambito sovracomunale assume ruolo indicativo di massima, nei confronti dei soggetti di governo comunali. Ma, a metà degli anni ottanta, la obbligatorietà della formazione dei piani paesistici, introdotta con la Legge 431/85, ha reso consapevoli come effetti prescrittivi sull'uso del suolo si abbiano anche attraverso l'esercizio delle disposizioni di tutela introdotte con queste figure di piano sovracomunale, definito come piano paesistico di area vasta, anche se "di settore" (Regione Abruzzo).

Le funzioni amministrative volte alla tutela, ed alla protezione, di cui alla 431, posseggono quindi il requisito di generare effetti prescrittivi diretti su ambiti sovracomunali, attraverso decisioni d'uso "non pregiudizievoli" sulle qualità dei beni.

È da evidenziare che le funzioni amministrative concernenti la tutela sono delegate alla Provincia, con la 142. Ne consegue la potenzialità della pianificazione provinciale, se correlata ad un esercizio incisivo e creativo delle opportunità di cui alla legge 431 (15).

perseguire. Si è ribadito peraltro che la nozione di Ufficio ingloba l'innovazione nell'esercizio di poteri di controllo allo stesso attribuito, nonché nella procedura comunicazionale interna all'amministrazione, e quindi correla la gestione alla pianificazione. Questa innovazione può consentire di prospettare opportunità formative di figure professionali specifiche, volte alla pianificazione di area vasta.

Peraltro, va evidenziato come tra gli obiettivi della pianificazione di area vasta sia stata coltivata la rilevanza riconosciuta nella valutazione integrata, multisettoriale, volta ad esplicitare decisioni ponderate multicriteriali.

L'innovazione legislativa, che si proponga di agire sulla meccanica della decisione attraverso la simultaneità del giudizio, quale appare la conferenza dei servizi, tende a perseguire questa ipotesi di decisione integrata.

15) Peraltro, è da richiamare la persistente carenza di strumenti in grado di rendere indifferente il cittadino dalle disposizioni d'uso assunte con gli atti di pianificazione, strumenti quindi tali da annullare la rendita fondiaria, ostacolo alla maturazione delle modalità dello sviluppo economico. È da ricordare che a questo effetto deve la distorsione delle intenzioni innovatrici pur prodotte con i piani dei Consorzi A.S.I., piani territoriali di coordinamento. La programmazione dell'investimento infrastrutturale e localizzativo sancita con i piani territoriali A.S.I. si è tradotta in incentivo al disordine insediativo, con responsabilità attribuite al Comune, soggetto di governo dell'uso urbano del suolo, e dell'espansione edilizia.

I principi di compatibilità monovalente, o plurivalente è opportuno che siano presenti nella deduzione di piano, qualora solidamente fondata sull'attività conoscitiva e valutativa.

L'incertezza conseguente alla plurivalenza possibile recepita nel piano ha richiamato la strumentazione di controllo del processo di decisione, e quindi la *verifica di compatibilità*, correlata allo *studio di impatto*, da svolgere nel processo di gestione.

Ai fini della trasparenza, risulta opportuno dedurre l'atto di piano dalla esplicitazione della struttura sintattica che sovrintende la decisione d'uso del suolo. Di questa struttura sintetica partecipa necessariamente l'elaborazione conoscitiva, valutativa, e di sintesi qualitativa (16).

La sintassi dovrebbe altresì contemplare le ulteriori definizioni, che rendono comunicabile e comprensibile scelte e destinazioni. Tra

16) Nella formazione del Piano Paesistico di Area Vasta dei Comuni della Basilicata tirrenica, si sono distinte anche formalmente tre fasi, dette di Analisi di fattori tematici, di Sintesi delle elaborazioni tematiche e delle qualità, e di Progetto.

L'attività analitica si è ritenuta espressione della natura differenziata degli interessi riconosciuti negli elementi, quali l'interesse archeologico, fisico biologico, agricolo produttivo, insediativo, paesaggistico.

Le elaborazioni tematiche, in quanto mezzi prescelti per la conoscenza, presuppongono l'individuazione cartografica e di settore su basi interdisciplinari, l'inventariazione degli elementi, nonché il giudizio concernente il grado di interesse (eccezionale, elevato, medio, basso) che si ravvisa nell'elemento.

La rilevanza da attribuire agli aspetti formali del piano, per gli interessi coinvolti nella decisione, ha condotto a definire la nozione di elemento. Gli elementi tematici sono stati quindi descritti, oltre che con riferimento al fattore, altresì con riferimento alla caratterizzazione geometrica, articolandoli in elementi puntuali, lineari, areali.

Gli elementi individuati sono stati riportati su cartografia restitutiva di caratteristiche tematiche, e sono stati altresì elencati e descritti in scheda di catalogazione.

Si è quindi applicata agli elementi singoli, individuati in rapporto alla caratteristica costitutiva, la procedura di valutazione del grado di interesse.

Le condizioni operative hanno suggerito l'adozione di una metodologia semplice, fondata sul raffronto tra elementi, e su definizioni teoriche concernenti le condizioni di interesse.

La graduazione del grado di interesse è espressa in una scala decrescente di valori (eccezionale, elevato, medio, basso) con riferimento ai singoli fattori tematici (naturalistico - biologico; storico - architettonico; percettivo; del rischio geologico; del valore produttivo agricolo) ed è rappresentata nelle Carte di Sintesi Pluritematica.

Le elaborazioni hanno condotto alla predisposizione delle carte di sintesi, con individuazione delle tipologie di elementi tematici, con grado di interesse agli stessi riconosciuto, e loro sovrapposizione e incrocio. (Carta S1); con individuazione delle alterazioni e degrado (Carta S2); con individuazione del rischio, sia come pericolosità geologica, che come vulnerabilità del microsistema (Carta S3).

queste, di rilievo appaiono i criteri adottati ai fini della individuazione delle unità territoriali riferimento delle decisioni di piano, di consueto scandite con le nozioni di ambito, distretto, comparto, zona o sub zona di piano.

Ai fini del riscontro di ammissibilità, risulta opportuno ricorrere alla tassonomia degli usi potenziali, e altresì alla descrizione delle modalità degli interventi e delle opere, delle limitazioni e divieti; degli strumenti infine volti all'indirizzo e al controllo, e quindi al perseguimento di qualità intraviste, e potenzialmente perseguibili attraverso l'accurata gestione.

Con riferimento alle modalità dell'intervento, andrebbe delineato il significato da attribuire a categorie interpretative mirate al progetto d'uso del patrimonio urbanistico ed edilizio, quali la conservazione o la trasformabilità, promuovendo le definizioni concernenti la manutenzione ordinaria; la manutenzione straordinaria; il restauro; il risanamento conservativo; la ristrutturazione edilizia vincolata; la ristrutturazione edilizia; la ristrutturazione attraverso la sostituzione edilizia; la demolizione senza ricostruzione. Il ruolo che la riqualificazione, il riordino ed il consolidamento, o il rafforzamento dei tessuti urbani, assumono in aree degradate ne rende di attualità la definizione, estesa agli usi insediativi promuoventi nuove morfologie.

Alle definizioni farà riferimento l'attività di coordinamento, di controllo, e di promozione.

Il complesso lavoro di formazione della decisione d'uso confluisce nella fase di restituzione, consistente nella predisposizione degli elaborati tecnici configuranti la cartografia del piano, dedotta dalla cartografia di base. Questi elaborati, attraverso accorta combinazione di riferimenti grafici e normativi, dovrebbero esplicitare e comunicare la natura degli usi monovalenti finalizzati alla conservazione delle qualità, integrale, mirata, o condizionata, nelle scale metriche opportune; evidenziare le unità territoriali ove si è valutato compatibile l'uso plurimo, definendone le condizioni; disegnare la rete infrastrutturale e le polarità con ruolo strutturante, complementare, o di dettaglio; infine evidenziare gli scostamenti tra usi compatibili dichiarati, e disciplina in atto.

L'insieme delle suddette elaborazioni individua su base cartografica le aree e gli ambiti di piano disciplinati nella Normativa Tecnica, definendo le modalità d'uso del territorio.

Il ruolo che è venuto acquisendo il confronto tra le categorie del piano e del progetto fanno di questa presunta antinomia un ineludibile percorso esplorativo nella definizione dei contenuti strumentali, con attenzione ai sedimenti che questo dibattito ha lasciato nella concezione della forma dello strumento piano, da rapportare alla natura dei problemi e degli obiettivi.

Va ricordato come il rapporto tra struttura e forma sia all'origine della ipotesi interpretativa volta a sancire contenuti specifici in differenziate figure di piano comunale, proposte dalla Sezione INU Marche, e presenti nella riformulata legge sulla tutela e l'uso del suolo (1993).

8 - Il ruolo dell'urbanista

Questi contenuti dell'atto di pianificazione, che configura la proposta di piano, implicano la necessità di fondare su competenze tecniche l'attività, competenze aperte alla dimensione dell'interpretazione, della invenzione, e quindi del progetto territoriale.

In tal senso il tecnico si propone come comunicatore di obiettivi potenziali, non percepiti ma intravisti, che possono qualificare lo sviluppo sostenibile. Se il tecnico svolge questo ruolo civile sollecitante la politica, altresì si impone la formalizzazione nell'attività amministrativa del ruolo delle tecniche, e dei loro paradigmi.

La valenza tecnica motiva l'attenzione alla categoria dell'artificio, alla categorie scientifiche proprie alla naturalità, e l'attenzione alle istituzioni ed alla società. Queste valenze motivano il ruolo che l'attività di pianificazione ritrova nella formazione dell'architetto, o dell'ingegnere.

Mentre tuttavia il piano urbanistico si pone come naturale patrimonio conoscitivo di questi tecnici, la pianificazione di area vasta può interessare forme specialistiche, o avanzate, di caratterizzazione degli studi.

9 - La difficoltà amministrativa : la frammentazione mirata delle figure di piano, l'integrazione tra le disposizioni.

I tecnici addetti alla attività di pianificazione, che dialogano con i cultori delle metodologie di valutazione, hanno da tempo evidenziato una antitesi metodologica.

Nella formazione di piani definiti di area vasta, si è coltivata una pratica fondata sulla individuazione di una finalità prioritaria, cui risultano subalterne altre finalità. Il piano paesistico redatto ai sensi della legge 431 ha adottato questa procedura, avendo come finalità la decodificazione dei valori, e la loro adeguata tutela o valorizzazione, deducendo da queste valutazioni disposizioni d'uso e sintassi di piano. Anche se l'iniziativa urbanistica regionale può condurre ad aspirare a processi integrati di valutazione e di disposizione d'uso, come nel Piano Regionale dell'Emilia Romagna, in prevalenza la pianificazione d'area vasta ha acquisito questa attenzione settoriale.

D'altra parte, è invece da evidenziare l'attenzione ai molti scopi ed alla mediazione tra gli scopi, che è implicita nelle metodologie di valutazione multicriterio dei piani. I criteri di valutazione appaiono o espressione di valutazioni funzionali ed economico gestionali, o di valutazioni sociali, o di conseguenze ambientali. Prevale comunque la valutazione multicriterio, dedotta dalla nozione di sostenibilità di sistema, e non di fattore (17).

La letteratura ha poco coltivato questa dissociazione.

Gli urbanisti hanno teso a relegare la pianificazione di settore ai margini degli interessi intellettuali, concentrati in prevalenza sulle

17) Peralto, va evidenziato come tra gli obiettivi della pianificazione di area vasta sia stata coltivata la valutazione integrata, multisettoriale, volta ad esplicitare decisioni ponderate multicriteriali.

L'innovazione legislativa, che si proponga di agire sulla meccanica della decisione attraverso la simultaneità del giudizio, quale appare la conferenza dei servizi, tende a perseguire questa ipotesi di decisione integrata.

Vi sono tuttavia questioni di merito che sono rilevanti per la trasparenza delle deduzioni. Il giudizio di valore, concernente la qualità della risorsa specifica e la sua vulnerabilità, consegue da procedure valutative nella cui definizione ruolo rilevante svolgono standard tecnici di controllo e di prestazione. Questi riferimenti della valutazione vanno quindi resi espliciti, attraverso atti amministrativi partecipi della procedura di piano.

Consultare in questa prospettiva le relazioni svolte al Convegno promosso dall'I.N.U. - Sezione Emilia Romagna - sul tema "La valutazione nel processo di piano", svoltosi a Bologna il 16 - 17 Giugno 1994

novità di metodo e di merito da promuovere nella formazione del Piano Regolatore Generale.

Gli estimatori hanno perseguito il primato della valutazione integrata, multicriteriale.

I pianificatori territoriali hanno auspicato la norma unica per il governo dell'uso del suolo, perseguita tuttavia in prevalenza come auspicio di lungo periodo, esito di un processo legislativo e comportamentale non delineato.

È palese che all'origine della separatezza per obiettivi delle figure di piano debba ritrovarsi la difficoltà di conoscere, valutare, decidere perseguendo il consenso, e gestire. Per attenuare la difficoltà si persegue la semplificazione, che consente peraltro l'ottenimento di accuratezza, conoscitiva e gestionale.

Il modello peraltro appare coerente con l'assetto parcellizzato delle funzioni amministrative, e quindi con il ruolo da attribuire all'apparato tecnico amministrativo nel governare.

Ma è anche questa separatezza che risulta dannosa allo sviluppo sostenibile, come ormai testimonia la disposizione concernente il regime inibitorio nelle aree di cui ai Decreti del 28 Marzo 1985, le cui conseguenze negative appaiono incisive.

La pianificazione di area vasta, reinterpretata nella prospettiva del coordinamento, potrebbe assicurare il superamento della sottovalutazione latente nelle procedure dedotte dalla settorializzazione delle disposizioni di piano. Questo esito pone in evidenza le modalità formative delle decisioni, concernenti i contenuti di piano, e quindi richiama all'attenzione la comparazione tra disposizioni antagoniste, svolta da organi in grado di delineare esiti. La distribuzione dei poteri tra soggetti di governo potrebbe assicurare questo percorso.

Non vanno tuttavia sottovalutate le difficoltà che si frappongono all'affermarsi di una tale interpretazione. Queste sussistenti difficoltà potrebbero promuovere giustificazioni al perpetuarsi del mancato esercizio della pianificazione, e del piano. In tal senso, non è da trascurare il richiamo alla concretezza. La natura delle difficoltà che si presenteranno negli specifici contesti territoriali indirizzerà le soluzioni praticabili.

Può quindi ritenersi che sussisteranno nel futuro differenziate forme di piano di area vasta, coerenti con i problemi di struttura specifici del territorio di piano, nella cui formazione si farà uso di tecniche valutative, descrittive e previsionali, riconducenti a differenziati paradigmi.

10 - Piano di area vasta e valutazioni

Può altresì ritenersi che le modalità di valutazione saranno dedotte da ruoli, e da scopi. Quanto meno si avranno metodi di valutazione cui faranno ricorso i progettisti dei piani per la genesi di alternative compatibili con qualità predefinite, come nei metodi di soglia.

Si avranno altresì metodi per il controllo degli esiti, con riferimento alla tutela, al controllo, ed alla proposta, come nei metodi multicriteriali; e questi metodi si differenzieranno altresì con riferimento allo scopo ed all'oggetto.

Si avranno metodi di valutazione cui faranno ricorso i gestori dei piani, per esaminare progetti di intervento, coinvolgenti le valutazioni sistemiche, le verifiche di compatibilità, o di impatto ambientale.

Si assisterà forse allo sdoppiamento delle figure professionali.

I progettisti volti alla genesi di Alternative ed alla loro valutazione saranno affiancati da tecnici proponenti progetti di attuazione, cui sarà demandata l'elaborazione delle verifiche di compatibilità o di impatto; nonchè da analisti controllori della validità tecnica delle proposizioni, operanti negli organi di gestione del piano.

11 - Sostenibilità e pianificazione

Appare riduttivo ritenere che il piano che persegue il mantenimento delle condizioni d'uso del suolo assicuri per tale ragione lo sviluppo sostenibile. Ed altrettanto riduttivo appare il ritenere orientato allo sviluppo sostenibile il piano il cui scopo sia volto ad alimentare l'espansione degli usi, attraverso accentuazione di bisogni socialmente irrilevanti.

La sostenibilità dello sviluppo socio economico va interpretata infatti quale ricerca dell'equilibrio tra istanza di consumo di suolo, e opportunità e compatibilità del suo soddisfacimento. Questa ricerca va perseguita attraverso la consapevolezza da un lato della vulnerabilità delle componenti dell'ambiente fisico e dei valori culturali stratificati nel territorio, dedotta dalla conoscenza; e dall'altro degli obiettivi molteplici perseguibili attraverso il soddisfacimento indirizzato dalla ricerca equilibrante.

La definizione di componente andrebbe rapportata allo scopo, volto a impostare politiche di piano, ed andrebbe in tal senso dedotta non solo dalla valutazione micro analitica delle unità costitutive, ma

dalla valutazione sintetica di insieme, con il riferimento a categorie di azioni reciprocamente compatibili, e quindi omogenee.

In questa prospettiva possono enunciarsi valutazioni empiriche.

L'accuratezza nel programmare l'offerta d'uso di risorse conduce a attribuire priorità alle opportunità di soddisfacimento di domanda di consumo attraverso il riuso. In tal senso la riqualificazione, il risanamento, le reimmissioni in uso appaiono, congiuntamente alle salvaguardie degli usi naturalistici, requisiti positivi per la sostenibilità dello sviluppo territoriale.

Gli usi integrati del suolo tra funzioni compatibili appaiono fattori positivi ai fini della vivibilità, della varietà, della comunicabilità, nell'area vasta come nell'area metropolitana, ed in tal senso facilitano il perseguimento della sostenibilità. L'articolazione di una rete di nuove località centrali in aree caratterizzate da squilibri insediativi e funzionali può perseguire la genesi di nuovi rapporti nelle relazioni tra centro e periferia, tali da risultare incisivi nella condizione di vivibilità, e qualifica in tal maniera la sostenibilità.

L'opportunità di relazione, di mobilità, di contatto, appare necessario requisito alla condizione insediativa, sia nella città diffusa propria dell'area vasta, che dell'area metropolitana. Nelle aree di concentrazione la saturazione delle condizioni ambientali rende obbligata la razionalizzazione attraverso il trasporto pubblico di massa. Nel contesto dell'area vasta a bassa densità, la sostenibilità si misura con riferimento al costo di produzione del servizio di trasporto, ed in questa prospettiva andrebbero coltivati sistemi misti di trasporto collettivo su gomma, fondati sulla organizzazione privata del servizio pubblico misurata da indicatori prestazionali definiti dai soggetti di governo. Nel Piano di Sviluppo Economico Sociale Territoriale della Comunità Montana dell'Alto Agri ci si è orientati su tale enunciato. La dispersione di residenze in aree agricole, resa possibile dall'innalzamento avvenuto della qualità della vita nelle campagne, ostacola il perseguimento di prestazioni efficienti nel servizio di mobilità pubblica organizzata.

D'altra parte, spesso l'espansione di domanda di consumo consegue da innovazione tecnologica, le cui necessità spaziali non risultano perseguibili attraverso rigenerazione di preesistenti usi. In tal senso l'accuratezza di valutazione necessaria suggerisce il ricorso a metodi e procedure differenziate, aventi ad oggetto l'unità sistemica dell'insieme territoriale, e in antitesi la sintesi dedotta da valutazioni di qualità puntuali micro ambientali.

Fondamentale appare il contenimento dell'erosione degli usi agricoli, per le implicazioni ecologiche della espansione insediativa, anche allorquando non si riscontrano valori propri al territorio storico. In tal senso vanno ricercati equilibri decisionali dedotti da funzioni valutative innovative, sempre facendo riferimento alle condizioni di domanda, ad alternative perseguibili, a modalità di intensità d'uso.

Le nuove emergenze connesse al trattamento dei residui rendono urgenti valutazioni sistematiche concernenti la idoneità localizzativa di discariche e impianti di trattamento, quali gli inceneritori, in grado di configurare reti, il cui strumento di verifica di coerenza appare necessariamente di tipo territoriale.

Nell'area vasta, ruolo di rilievo è da attribuire al territorio montano, riscoprendone valori d'uso, e su questi ricercando opportunità di rivitalizzazione, attuata attraverso la "conservazione mirata". Questa linea operativa ha caratterizzato l'interpretazione dello spazio regionale, i progetti di Piani di Comunità Montane, è da travasare nella pianificazione territoriale di area vasta, e può essere perseguita nella formazione dei piani territoriali di tutela delle aree di parco, nazionali e regionali.

A questi contenuti si correlano le novità di metodo di pianificazione. L'integrazione tra gli atti concernenti figure di piano aventi implicazioni nell'uso del suolo, la convergenza valutativa di uffici preposti a funzioni amministrative aventi riscontro nel piano su soluzioni cartografiche e normative, l'efficacia nell'attuazione spazio temporale, l'efficienza nel contenimento dei costi conseguenti al congelamento dei capitali, l'attenzione prestata dal piano territoriale alle componenti di struttura ed altresì alle componenti micro ambientali nella definizione dei requisiti prestazionali di interventi, i suddetti appaiono requisiti di metodo dell'attività di pianificazione che rendono perseguibile la sostenibilità dello sviluppo.

Deduzioni

Si può ritenere che si confrontino due diversi significati del piano territoriale, che presentano differenziate implicazioni ai fini dell'esercizio dell'attività valutativa, ed altresì ai fini della qualità dello sviluppo ricercata attraverso la categoria della sostenibilità.

Da un lato il piano territoriale può essere percepito come strumento per condurre a interpretazione coerente ed a organicità di disegno i

molteplici interventi, ritenuti necessari dai soggetti preposti, allo scopo di assicurare lo sviluppo socio economico in condizioni di sostenibilità.

In tale assetto il piano conferma l'intenzionalità prescrittiva sulla modalità d'uso calantesi sui soggetti di governo sottordinati, con riferimento al settore della tutela del patrimonio culturale, ma altresì con riferimento agli aspetti strutturanti della organizzazione territoriale, riconosciuti nella rete tecnologica e nella rete dei siti di nuova centralità.

Dall'altro lato, il piano viene interpretato come cornice allo svolgersi di dialogo e riscontri, finalizzata a perseguire decisioni consapevoli, nel contesto dell'accelerazione della compenetrazione responsabile tra i livelli istituzionali.

Questa interpretazione pone in risalto la meccanica dell'ingegneria istituzionale. Congiuntamente al piano, che necessariamente acquisisce ruolo prevalentemente indicativo nel progetto d'uso, assume rilievo l'attività di pianificazione, e quindi l'insieme degli organi amministrativi in grado di interpretarne l'istanza.

Tanto più in questa ipotesi la conoscenza è necessariamente partecipe dell'attività di pianificazione, e richiama l'esercizio di metodi di valutazione molteplici, ai diversi stadi di formazione del piano, dal commento alla previsione ed al progetto di alternative, e con riferimento alla trama delle decisioni che emergono. In questa seconda ipotesi infatti, la decisione d'uso dovrebbe fondarsi sull'esplorazione dei requisiti di compatibilità delle relazioni tra la natura degli oggetti e le implicazioni delle decisioni.

I metodi volti a delineare la natura degli oggetti territoriali, attraverso l'esplorazione della capacità dedotta dalla vulnerabilità, possono promuovere importanti contributi all'acquisizione della conoscenza, ed alla formulazione delle alternative.

Generare le alternative su cui esercitare la valutazione costituisce infatti sostanziale differenza tra l'attività estimativa e quella urbanistica, e di tale specifica condizione può avvalersi l'urbanista, che nella genesi delle alternative può ricercare le condizioni efficaci per la valutazione successiva.

Il modello di decisione dell'insieme territoriale assumerebbe in questa seconda ipotesi una prevalente articolazione ad imbuto, in rapporto al grado di determinazione delle compatibilità d'uso, e richiama l'attribuzione di responsabilità interpretative da esercitare nella fase della gestione. Dalla delimitazione dei campi ove dominano le certezze connesse ai beni da proteggere attraverso modalità di tutela finalizzate

alla conservazione, integrale o mirata, si definiranno altresì i campi della compatibilità plurima. In questi ambiti di compatibilità plurima si eserciteranno le capacità delle scienze del progetto di piano, mirate a delineare i caratteri delle modificazioni dell'uso definibili strutturali, differenziate dalle modificazioni a contenuto complementare, o di dettaglio. Per tali motivi, la valutazione multicriterio delle ipotesi di trasformazione della parte e dell'insieme areale dovrebbe risultare tassativa, avvalendosi altresì delle valutazioni formulate attraverso l'approfondimento concernente la soglia limite.

Il costo degli interventi di struttura andrebbe sempre stimato, e si pone la tematica dell'accuratezza descrittiva del progetto di uso, necessaria per la stima del costo. In tal senso dovrebbe rendere praticabile la definizione della figura del piano territoriale operativo, già enunciata nella legislazione della Regione Piemonte integrativa alla Legge 56 sulla "Tutela ed uso del suolo", o la figura del piano paesistico di dettaglio, avendo entrambi le figure lo scopo di promuovere valutazione micro ambientale, di costo e di qualità.

Ai fini della sostenibilità, se è valida la nozione di integrazione tra sviluppo istituzionale, civile, socio economico e territoriale (F. Indovina, con le categorie dei tre *genius, rei publicae, loci, gentis*) il piano del dialogo e dei riscontri non può che dominare i riferimenti intenzionali.

E tuttavia va sempre coltivato il rischio della confusione linguistica, inoperosa e chiacchierona. Il piano che dà certezza e chiarezza su cosa è lecito o non lo è dovrebbe altresì costituire riferimento.

Le implicazioni sulla decisione assumono ruolo se rapportate ad obiettivi di governo, ed a funzioni amministrative da esercitare.

In tal senso il ruolo attribuito alle politiche di tutela e valorizzazione (beni di interesse antropico, di rilevanza paesaggistica, o scientifico naturalistica) potrebbe dare luogo alla catalogazione sistematica del patrimonio culturale, territoriale ed urbano, correlata all'individuazione ed alla valutazione del grado di interesse, da cui dedurre le modalità di tutela. Gli atti di pianificazione dovrebbero interessare attraverso la categoria del territorio storico l'intera superficie delle nostre Province, e non solo i perimetri delle aree di cui al Decreto del 28 Marzo 1985 (definiti come *galassini*).

Il perseguimento di questo traguardo nel breve periodo potrebbe già soddisfare, qualora assunto quale riferimento della prima fase di avvio della pianificazione di area vasta fondata sulla provincia, da sancire nella legislazione regionale, aperta alle possibili successive interpretazioni del paradigma del piano.

Sintesi della relazione

La relazione si articola in una premessa, in due successive parti, ed in una deduzione.

Nella premessa si tende ad inquadrare il contesto nel cui ambito ha luogo la riflessione concernente la pianificazione di area vasta, la cui trattazione impone il ricorso all'ottimismo della volontà, nei confronti delle disillusioni conseguenti all'esercizio della ragion pratica.

Nella prima parte si cerca di descrivere l'oggetto della trattazione, ovvero l'area vasta. Vengono richiamate le relazioni intercorrenti tra l'area metropolitana e l'area vasta, necessariamente collocate nel quadro dell'intenzionalità di programmazione dello sviluppo regionale.

La seconda parte promuove l'attenzione sui principi delineatisi nella sperimentazione del piano territoriale di coordinamento nel decennio trascorso, con lo scopo di evidenziarne il contenuto "totalizzante".

Si approfondisce quindi la riformulazione possibile dei principi di pianificazione, deducendo i riferimenti dai "talenti del piano". La riformulazione del rapporto tra conoscenza e decisione, e del ruolo dei metodi di valutazione nella conoscenza e nella decisione, appare quale necessaria deduzione del piano territoriale, caratterizzato dalla intenzionalità del dialogo e dei riscontri tra i soggetti istituzionali e non.

Si propongono quindi deduzioni, configuranti ipotesi di contenuti di piano, e dell'attività di pianificazione, da sperimentare.

La sostenibilità viene quindi correlata ai modelli di piano, ed a contenuti di politiche. Lo sviluppo integrato, istituzionale, civile e socio produttivo, conduce ad attribuire credito alla pianificazione ed al piano delle convergenze istituzionali, ma anche a segnalare il persistente rischio dell'inefficacia di questi istituti ed atti.

Nelle deduzioni si formulano infine prospettive di impegno a breve termine.

I paragrafi costitutivi del contributo sono i seguenti:

Premessa

- 1 L'area vasta
- 2 Pianificazione di area vasta e pianificazione provinciale
- 3 Area metropolitana ed area vasta per lo sviluppo sostenibile
- 4 La Pianificazione Territoriale Provinciale: definizioni sperimentate, commento
- 5 I talenti del piano

- 6 Le valenze per la risemantizzazione dell'istituto del piano territoriale.
- 7 L'innovazioni nella strumentazione. (Decisione e conoscenza; Piano, interessi, responsabilità, poteri; Il regime immobiliare e la cogenza della decisione sull'uso sancita nel piano.; Sintassi di piano; Piano e progetto)
- 8 Il ruolo dell'urbanista
- 9 La difficoltà amministrativa : la frammentazione mirata delle figure di piano e l'integrazione tra le disposizioni.
- 10 Piano di area vasta e valutazioni
- 11 Sostenibilità e pianificazione
Deduzioni

There aren't abstracts in english language and in french language because they aren't furnished by the Author; so we are sorry.

Il n'y a pas les résumés en anglais et française pas envoyés par l'A.; nous Vous prions de nous excuser.

Mancano i sommari in lingua inglese e in lingua francese non forniti dall'autore; ci scusiamo vivamente di ciò.